

# **EL CAFÉ, CAPITAL SOCIAL ESTRATÉGICO**

## **INFORME FINAL COMISION DE AJUSTE DE LA INSTITUCIONALIDAD CAFETERA**

### **Miembros de la Comisión**

Luis Fernando Ramírez  
Gabriel Silva  
Luis Carlos Valenzuela  
Alvaro Villegas  
Luis Carlos Villegas

**Bogotá, mayo 200**

## **PRESENTACIÓN**

El Informe de la Comisión de Ajuste de la institucionalidad Cafetera consta de nueve secciones, incluyendo el resumen ejecutivo que se presenta al inicio del documento. A lo largo del informe y para los diferentes temas que se analizan, se van incluyendo las opiniones y recomendaciones de la Comisión sobre estos.

En el primer capítulo se presenta una caracterización del entorno externo de la caficultura que incluye la evolución del mercado mundial del café, proyecciones de precio a mediano plazo una descripción de la estructura oligopsónica del mercado y un análisis del traslado del precio externo al productor.

En el segundo capítulo se describe el entorno social de la caficultura en el país, teniendo como eje el hecho de que el cultivo del café y su institucionalidad han resultado en la constitución de un amplio tejido social, cuya preservación debe ser una prioridad de orden nacional. Se presenta el efecto sobre el empleo, las condiciones de vida y el capital social cafetero del descenso en los precios y su impacto en la economía nacional.

A continuación se caracteriza la caficultura colombiana de acuerdo con el grado de dependencia del productor de la actividad cafetera y se presenta la compleja interacción laboral existente entre los diferentes tipos de productores cafeteros. Adicionalmente se analizan los sistemas de producción y la oferta ambiental, y se presenta un detallado análisis de los costos, la rentabilidad y competitividad de los diferentes modelos de producción.

El capítulo cuarto desarrolla la visión de la Comisión respecto a la institucionalidad cafetera, por lo que se analizan con profundidad las tres funciones que se considera necesario preservar: la comercialización y garantía de compra; la provisión de bienes públicos y gastos asociados a la institucionalidad; y la estabilización del ingreso de los productores. Se propone que estas tres funciones se separen operativamente delimitando claramente el alcance de sus actividades e independizando sus respectivas fuentes de recursos, lo cual implica abandonar la unidad de caja existente. Dada la crisis financiera del Fondo Nacional de Café y su impacto en la actividad cafetera, el capítulo incluye un análisis financiero de las diferentes funciones, una evaluación del actual Programa de Apoyo a la Caficultura del Gobierno Nacional y una propuesta respecto a cómo podría diseñarse un nuevo mecanismo de estabilización del ingreso de los productores.

En el quinto capítulo se analiza la competitividad de la caficultura colombiana, de acuerdo con tres determinantes de la misma: la investigación y la transferencia tecnológica, la política de calidad y la diferenciación de cafés especiales y la estrategia de marca y comercialización externa del grano. Adicionalmente, y dada su importancia para la defensa del ingreso del productor, se analiza los determinantes de la prima del Café colombiano.

El capítulo seis presenta una propuesta indicativa de los cambios normativos que se desprenden de las recomendaciones de la Comisión y que tienen que ver con la Ley 9ª De 1991, el Contrato de Administración del FNC entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros y diversos actos administrativos. Los principales cambios se refieren a la contribución, la separación de funciones y la división entes las funciones de comercialización y de regulación.

En el capítulo siete se presenta el análisis de la situación financiera del Fondo Nacional del Café, iniciando con su estructura patrimonial. Posteriormente se desarrolla el tema de la utilidad comercial de FNC, de la provisión de los bienes públicos y otros gastos institucionales a ser financiados con recursos de la contribución cafetera y se analiza la estructura de deuda del FNC. En tercer lugar se comenta la coyuntura financiera actual, incluyendo el costo de la política cafetera y por último se presentan unas proyecciones y recomendaciones de mediano y largo plazo.

Finalmente en el octavo capítulo, se ofrece un resumen de las recomendaciones de la Comisión planteadas a lo largo de los siete capítulos anteriores.

En múltiples ocasiones un tema específico es tratado en más de un capítulo. Esto se hizo por cuanto se decidió que, para beneficio del lector, cada capítulo debe contener toda la información relevante y que los análisis deben ser lo más completos posible.

La Comisión desea dejar expreso reconocimiento a las contribuciones y el respaldo del Comité Nacional de Cafeteros, Así mismo los comisionados quieren agradecer el continuo e incondicional apoyo por parte de todas las dependencias de la Federación Nacional de Cafeteros, empezando por los Doctores Jorge Cárdenas y Emilio Echeverri, las diferentes áreas de gerencia de la Federación y la representación en Nueva York. También desean agradecer las opiniones expresadas por los Directores Ejecutivos de los Comités Departamentales, los directivos y demás funcionarios de Almacafé, CENICAFE y la Fábrica de Café Liofilizado, la Asociación de Exportadores Privados de Café y exportadores individuales, cuyo valioso aporte se ve reflejado en el documento y las recomendaciones de la Comisión. Finalmente, quieren reconocer la importancia y relevancia de las discusiones con profesionales que son expertos conocedores del tema como los Doctores Rudolf Hommes, José Leibovich, Mauricio Perfetti, CesarVallejo y HernandoYepes, el Doctor Néstor Osorio, Director Ejecutivo de la OIC, los doctores de la Universidad de Harvard Rohit Deshpandé y Gustavo Herrero, de Daniele Giovannucci del Banco Mundial y de las demás personas que con sus análisis hicieron posible el trabajo de la Comisión. Los comisionados desean hacer un expreso reconocimiento al equipo de la Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros y a la Doctora Carolina Rentería, por su dedicación y permanente esfuerzo sin el cual este informe no hubiera sido posible. Finalmente, la Comisión expresa sus agradecimientos al Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público Juan Manuel Santos por el respaldo que le dio nuestra labor.

# PRÓLOGO

## Una visión de Futuro para la Caficultura Colombiana

Para mi es muy grato presentar ante el Comité Nacional de Cafeteros y la opinión nacional el trabajo preparado por la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera. Esta Comisión, que reúne a un grupo de ilustres colombianos con un conocimiento profundo de la realidad de café, se creó para que de manera independiente analizara la difícil situación que atraviesa el sector y le ofreciera al país una nueva visión sobre el futuro de la caficultura.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, ha jugado un papel definitivo en el respaldo a la caficultura en estos tiempos de crisis. Desde septiembre de año pasado a hoy nos hemos comprometido en un esfuerzo fiscal del orden de trescientos mil millones de pesos para apoyar los programas y servicios que ofrece el Fondo Nacional del Café y para defender el ingreso de los caficultores el cual se ha deteriorado peligrosamente por la difícil situación de precios internacionales. Estoy convencido de que es una responsabilidad irrenunciable del Estado colombiano ofrecer este tipo de apoyo a los caficultores por cuanto su actividad representa un activo estratégico para la estabilidad social, política y económica de Colombia. Nosotros no vamos a permitir su languidecimiento por falta de compromiso o voluntad política.

Sin duda, los recursos asignados para apoyar el sector son importantes para defender la viabilidad de la caficultura pero no menos relevante es promover el análisis y la reflexión sobre las alternativas y los cambios que requieren las instituciones y las políticas sectoriales para garantizar la sostenibilidad histórica de esta actividad. Es por ello que todos los miembros de Comité Nacional de Cafeteros le asignamos la mayor relevancia al cuidadoso informe elaborado por la Comisión. Sin duda las instituciones cafeteras han venido cumpliendo a cabalidad con su misión de defender el ingreso del caficultor y el desarrollo de las zonas cafeteras pero las circunstancias del mercado mundial del grano han cambiado dramáticamente, y por lo tanto, se requiere de un paradigma renovado y fresco que le permita adaptarse a los desafíos del presente. Las conclusiones que nos ofrecen los comisionados Luis Fernando Ramírez, Gabriel Silva, Luis Carlos Valenzuela, Alvaro Villegas y Luis Carlos Villegas se constituyen sin duda en un mapa detallado capaz de orientar la construcción de la caficultura del futuro.

Los cafeteros y el país en general deben estar muy agradecidos con estos colombianos que patrióticamente le han dedicado tanto tiempo y esfuerzo a estudiar y reflexionar sobre los temas críticos que afectan hoy al sector. Los Comisionados afirman, idea que yo comparto, que éste empeño no representa el final de la reflexión sino más bien el comienzo de un proceso de discusión que sin duda permitirá enriquecer y complementar sus acertadas recomendaciones, al igual que comprometer a las autoridades del gremio y a los caficultores con una nueva carta de navegación para la política cafetera

Juan Manuel Santos  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

## RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera recibió un claro mandato del Comité Nacional de Cafeteros para analizar de manera independiente la difícil situación que atraviesa el sector con el propósito de hacer recomendaciones y propuestas de política que le permitan al cultivador del grano encontrar un camino de esperanza hacia una caficultura económicamente viable, sostenible y mundialmente competitiva. La Comisión tiene la convicción de que ante la profundidad de desastre económico y social que se está viviendo en las zonas cafeteras no basta con medidas de corto plazo o paliativos coyunturales haciéndose indispensable replantear el paradigma que ha orientado al sector por varias décadas. Los enfoques empresariales, las instituciones y las políticas que guiaron al sector en el pasado, y que sin duda sirvieron bien al gremio y al país por décadas, se han agotado ante la magnitud de los desafíos presentes. legalmente, los Comisionados consideran que el futuro de la caficultura no es simplemente un asunto que concierne a las regiones o a los productores del grano sino que es un tema de alcance nacional del cual depende en gran medida la estabilidad democrática, la seguridad, el equilibrio social y la prosperidad del resto del país.

La crisis tiene su origen en los procesos de ajuste de la caficultura mundial desatados por la ruptura del Acuerdo Internacional de Café en 1989. A pesar de los esfuerzos de la diplomacia cafetera colombiana, y ante la incomprensión de los Estados Unidos y Brasil, se eliminaron los instrumentos de manejo del comercio mundial del grano que hasta ese entonces permitieron un desarrollo ordenado de mercado internacional de café. Ese nuevo entorno desató una expansión improvidente de la producción, particularmente en Vietnam y Brasil creándose un exceso crónico de producción mundial que ha llevado los precios reales del grano a los niveles más bajos de su historia. Los tostadores han aprovechado esa situación para sustituir cafés suaves por robustas de menor calidad en las mezclas que llegan al consumidor final, con la consiguiente caída en la demanda por cafés suaves. Aun cuando esa decisión ha mejorado dramáticamente los márgenes para los procesadores y comercializadores, ha tenido consecuencias devastadoras sobre el ingreso de los productores de cafés de mayor calidad y costo como es el colombiano. No menos grave es el efecto de largo plazo que esta miope estrategia está generando entre los consumidores habituales que están abandonando la bebida por otras opciones ante el creciente deterioro de la calidad de la taza.

La nueva realidad de la economía política del café ha modificado abrupta e inequitativamente el poder relativo de los actores del mercado a favor de los tostadores y comercializadores, en desmedro de los productores y los consumidores. Apalancándose en su capacidad monopsónica, los tostadores y distribuidores se han encargado de que el beneficio de los precios bajos solamente se traduzca en un aumento de sus márgenes y utilidades, dejándole al productor una proporción cada vez menor del ingreso global cafetero e incluso rehusando a trasladarle al consumidor final los menores precios. Es tal la insensibilidad y falta de visión de estos actores, que a pesar de haber; sumido a veinticinco millones de caficultores -la mayoría de los países más pobres del planeta- en la miseria, siguen insistiendo en una estrategia que llevará

Inexorablemente al exterminio de la diversidad social, productiva, ambiental y geográfica de la caficultura mundial.

La Comisión considera que la Comunidad Internacional no puede seguir siendo indiferente ante esta tragedia. El mercado del café debe ser nuevamente un tema central de la agenda mundial y debe adquirir un renovado protagonismo como un instrumento de redistribución del ingreso global. La política exterior del próximo gobierno necesariamente deberá hacer del café una prioridad central y deberá orientar sus esfuerzos hacia la meta de revivir las iniciativas encaminadas a encontrar soluciones políticas y económicas que de manera concertada le permitan a productores y consumidores aunar esfuerzos en beneficio de una caficultura sostenible y equitativa.

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

Una nueva estrategia cafetera debe partir de una aproximación realista del comportamiento internacional de los precios. No son pocos los que guardan la esperanza de que una nueva bonanza venga a redimir al sector de las penurias de hoy.

La Comisión, después de un cuidadoso estudio de las diferentes perspectivas y escenarios de precios a corto, mediano y largo plazo, ha concluido que la probabilidad de un evento de esa naturaleza es exigua. De hecho, sentarse a esperar que un hecho fortuito y objetivamente bastante remoto cambie el destino de la caficultura colombiana genera una actitud inadecuada y perniciosamente pasiva de parte de las instituciones y de los productores. Los precios bajos son el resultado de un desequilibrio estructural con consecuencias de muy largo plazo. Dicho esto, no se puede despreciar el hecho de que gracias a los ajustes que se están dando en la oferta cafetera se podría esperar una modesta mejoría en las cotizaciones del grano a partir del año 2003, pero esta será gradual y no tendrá de ninguna manera las dimensiones de lo que se observó en el pasado. Es así como apostarle a una eventual bonanza puede inhibir decisiones difíciles en materia de política y de estructura productiva que le impedirán a los caficultores y al gremio aprovechar la modesta recuperación eventualmente factible en el mediano plazo. Es hora de dejar de soñar añoranzas para dedicarse, más bien, a construir la caficultura del futuro. Ningún escenario de política debe prever incrementos de precio internacionales sostenibles por encima de US \$1 por libra en el mediano plazo.

Aun cuando los colombianos tienen conciencia del significado económico y de comercio exterior de la caficultura nacional, la Comisión considera fundamental llamar la atención del país sobre las connotaciones sociales y políticas de la actual crisis que atraviesa el sector. El café más que un producto agrícola de exportación es ante todo un tejido social, cultural, institucional y político que ha servido de base para la estabilidad democrática y la integración nacional. Esta actividad representa el corazón de la sociedad rural colombiana ofreciendo una oportunidad de trabajo, de ingreso y de subsistencia a millones de compatriotas en áreas donde no existe alternativa viable. El café evidentemente extiende su impacto económico y social mucho más allá de las regiones cafeteras. Como núcleo de absorción de mano de obra rural y como

generador de demanda sobre los demás sectores de la economía, la red social cafetera es un activo estratégico de desarrollo nacional.

De allí que la Comisión considere que permitir, ya sea por inacción o por omisión, un deterioro adicional de las zonas cafeteras representa una amenaza a1 interés público. El Estado tiene la obligación de invertir recursos públicos adicionales para preservar el capital social acumulado por décadas en las zonas cafeteras no solo como un acto de justicia sino también por consideraciones de eficiencia. Permitir que dicha red social se siga erosionando se traduciría a la larga en un mayor gasto público remedias para enfrentar la inseguridad y la pobreza, al igual que en un gasto de reconstrucción inmensamente más significativo, si se le compara con el esfuerzo fiscal que hoy se requiere para defender los activos sociales, institucionales, culturales y económicos de esta vasta zona del país. La Comisión es consciente de las graves limitaciones fiscales por las cuales atraviesa el Estado colombiano, pero también lo es sobre los altísimos beneficios sociales que representa para el país el apoyo gubernamental a los caficultores durante la crisis actual el cual representa un sacrificio modesto si se le compara con esfuerzos estatales como la recuperación del sistema financiero o el salvamento de entidades gubernamentales en crisis. Para hacerse una idea de la conveniencia de este componente del gasto público, basta hacer el ejercicio de estimar el inmenso costo que representaría crear un número equivalente de empleos a los que ofrece hoy la caficultura en otra actividad.

La Comisión solícita al Gobierno Nacional y a la próxima administración que considere la defensa de la red social cafetera como una prioridad de política pública. En este sentido, urgimos al Ejecutivo y al Congreso Nacional para que mantenga el Programa de Apoyo a la Caficultura Colombiana que en buena hora se pusiera en marcha a finales del año pasado. El sostenimiento de precio interno y la financiación de la reconversión sectorial se justifican plenamente por sus implicaciones en el bienestar colectivo de las zonas cafeteras y del país en su conjunto. En este orden de ideas, la institucionalidad cafetera y concretamente los Comités Cafeteros han sido un instrumento idóneo para la canalización eficiente y despolitizada de le inversión pública, la cual ha estado históricamente ausente de estas regiones bajo el supuesto de que es una responsabilidad a cargo de los productores. En un sentido estricto la Comisión considera que el país y el Estado tienen una deuda histórica con los cientos de miles de familias cafeteras.

En Colombia no existe una sola caficultura. La heterogeneidad que caracteriza esta actividad y las interrelaciones entre las distintas modalidades productivas debe ser reconocida e integrada a la formulación de políticas. El 64% de los caficultores son minifundistas con menos de media hectarea en café. Este grupo provee el 15% de la producción total pero a su vez aporta una parte significativa de la mano de obra requerida en las unidades productivas más grandes. El 31% de los productores corresponde a unidades empresariales cafeteras campesinas con un promedio de 2.2 hectáreas sembradas en café que generan el 40% de la producción nacional. Estos empresarios cafeteros campesinos derivan la mayoría de su ingreso familiar directamente del cultivo del grano. Y finalmente están los cafeteros empresariales que son el 5% del total de unidades productivas, con fincas que fluctúan entre 7 y 35 hectáreas, produciendo el 45% total de la cosecha cafetera.

En las actuales circunstancias existe una simbiosis entre el pequeño caficultor y el cafetero empresario por cuanto los pequeños productores derivan la mayoría de su ingreso familiar vía el trabajo fuera de la parcela. Siendo la mano de obra el 70 o el 80% del costo de la producción de café, se hace indispensable en el corto plazo defender una mínima viabilidad de la producción empresarial moderna, por cuanto es por esa vía que se irriga el ingreso hacia el segmento más pobre de la población cafetera. Aun cuando conceptualmente la Comisión preferiría mecanismos de subsidio a ingreso cafetero de naturaleza más localizada con un impacto más directo sobre los grupos menos favorecidos, las distorsiones administrativas y el costo de implementar de esquemas distintos al actual hacen recomendable mantener en el corto plazo el subsidio generalizado vía precio pagado al productor.

Mientras persistan las actuales circunstancias de mercado externo y la baja competitividad relativa de la producción cafetera, la Comisión considera que se hace indispensable que el Gobierno Nacional garantice la asignación y el financiamiento del ingreso complementario - AGC - ya que de este depende la sostenibilidad económica, social y productiva de la caficultura. Una inversión de \$200 mil millones anuales en este frente es una cifra modesta comparado con el costo de perder la estructura social y la vocación rural de 530,000 familias campesinas.

La Comisión quiere señalar al Gobierno Nacional y al Gremio la importancia de estudiar alternativas de reestructuración de la propiedad rural en las zonas cafeteras que incrementen el área promedio de la unidad minifundista y campesina. Dado que para los caficultores más pequeños el ingreso derivado de su cultivo no les permite un nivel adecuado de supervivencia, es deseable generar mecanismos que disminuyan su dependencia de ingresos inciertos externos a su propiedad. En lo concerniente a explotaciones de naturaleza familiar, tan solo permiten generar una renta de supervivencia aquellas con áreas superiores a 5 hectáreas. Adicionalmente, no se debe olvidar que el principal costo de la caficultura es la mano de obra, por lo que desde una perspectiva de flujo de caja, solamente las explotaciones de naturaleza familiar o aquellas con significativas economías de escala tienen viabilidad productiva en las actuales circunstancias. Esa situación se hará aun más dramática una vez la economía regrese a niveles de crecimiento históricos los cuales se traducirán inexorablemente en un incremento de los salarios reales a tasas muy superiores a ingreso cafetero. De allí que sea recomendable promover alternativas de reasignación de recursos de manera que los productores medianos de tipo empresarial puedan desenterrar su capital de los cafetales y facilitar el acceso a dichas tierras a un campesinado empresarial cafetero de nuevo tipo, capaz de explotar competitivamente esas zonas vía el trabajo directo y familiar, o en forma asociativa con otros productores.

La reconversión del minifundista y del campesino tradicional cafetero en empresario competitivo —mediante un paquete tecnológico y de educación empresarial al igual que con el incremento del tamaño promedio de su propiedad- son la mejor alternativa productiva para la supervivencia estructural de la caficultura colombiana. Las tierras marginales dedicadas hoy al café y que por razones ambientales y geográficas no tienen posibilidad de alcanzar niveles de productividad compatibles con la sostenibilidad, deben sacarse de la frontera cafetera e, idealmente, permitirle el acceso a esos productores campesinos y minifundistas a nuevas tierras en zonas óptimas donde puedan asumir sus propios costos laborales.



La caficultura colombiana tiene espacio para aumentar su eficiencia sin necesidad de realizar mayores inversiones directas adicionales. Existe un inventario acumulado de investigación tecnológica y conocimiento productivo —desarrollado por el Gremio y por CENICAFE— que de ser aprovechado a cabalidad mejoraría sensiblemente el desempeño de las fincas cafeteras. Infortunadamente, la transferencia de ese conocimiento se ha concentrado en las explotaciones más grandes y modernas. La ausencia de mecanismos de monitoreo y medición de la difusión de la información técnica hace imposible evaluar la eficacia y la equidad de los esfuerzos en ese sentido. La Comisión está convencida que existe amplio margen para impactar favorablemente la productividad del sector cafetero mediante inversiones modestas en la adecuación cultural y pedagógica del paquete tecnológico y en su adaptación a niveles sub-óptimos y tradicionales de explotación campesina.

Hay quienes han querido aprovechar la crisis actual para arremeter contra la institucionalidad cafetera, en algunos casos inspirados por legítimos cuestionamientos pero en otros simplemente actuando como caja de resonancia de intereses ajenos a los productores del grano. La Comisión considera que el debate abierto y democrático sobre las instituciones y la política cafetera es saludable para el país y para el Gremio pero al mismo tiempo estima esencial que esa discusión se dé en un contexto de prudencia, mesura y objetividad que permita construir una nueva visión de futuro para el sector que sea ajena a pautas coyunturales, parciales o de corto plazo. Si se observa desapasionadamente el resultado de cuatro décadas de gestión de las instituciones cafeteras no se puede desconocer que, a pesar de los errores y equivocaciones que se pudieron cometer, el productor colombiano no solo ha recibido el mayor ingreso promedio de la caficultura mundial sino que ha contado con un nivel de vida y de provisión de servicios ampliamente superior al del conjunto de la economía rural colombiana. De la misma forma, es inevitable estar de acuerdo con la afirmación que el esquema vigente es insuficiente como marco conceptual, institucional, financiero y de políticas para enfrentar los desafíos del futuro.

Las instituciones cafeteras han recibido el mandato de maximizar y estabilizar el ingreso de los productores y mantener la competitividad mediante la provisión de un conjunto de bienes públicos disponibles para todo el sector. Esas dos funciones primordiales han estado integradas financiera, institucional y políticamente, con muy poca diferenciación tanto administrativa como contable. El principio de unidad de caja del Fondo Nacional de Café, FNC —que es la base del manejo discrecional y no discriminado de las políticas y programas del sector— no ha permitido un seguimiento estricto de cada componente al igual que ha dificultado la medición de resultados. La asignación de recursos entre las distintas funciones institucionales escapa a un análisis consistente de costo-beneficio y ha llevado a resultados no óptimos. La racionalidad implícita —por la ausencia de criterios de desempeño medibles y verificables— no necesariamente siempre correspondió a la maximización de bienestar colectivo. De allí que los programas de apoyo y los servicios desarrollados en este contexto contribuyeran a un excesivo costo de la institucionalidad y a un detrimento progresivo del patrimonio del Fondo. La función central, que a juicio de la Comisión debe ser la maximización y defensa del ingreso directo de los cafeteros; sufrió en algunos casos un detrimento a favor de asignaciones menos consistentes con el bienestar familiar general del cultivador.

La recuperación de la viabilidad financiera de la institucionalidad cafetera exige un profundo replanteamiento en la estructura de decisión, administración y control de sus diferentes componentes funcionales. La Comisión considera crítico que se dejen con precisión y se separen las tres funciones primordiales de la institucionalidad, con sus respectivas fuentes de recursos y contabilidades, de manera que se pueda dar una oportuna y transparente evaluación del desempeño y de la gestión institucional en comercialización y garantía de compra, provisión de bienes públicos y gastos asociados a la institucionalidad; y estabilización del ingreso. La herramienta de la unidad de caja, que impidió que las alarmas del deterioro patrimonial se activaran a tiempo debe ser abandonada como criterio rector de las cuentas institucionales. Es necesario que cada función se estructure como una unidad de negocios autónoma capaz de generar utilidad o –de ser necesario- ser subsidiada de manera transparente. Debe ser claro que la separación de funciones que propone la Comisión no es simplemente una reforma contable o un ajuste de caja, sino un cambio integral de la institucionalidad cafetera, que requiere importantes modificaciones de ley, contractuales y patrimoniales a la institucionalidad actual, además de una redefinición de la estrategia competitiva de la industria cafetera colombiana.

El mecanismo más importante con que cuenta la institucionalidad cafetera para defender al productor es la garantía de compra. En el sentir de la Comisión la responsabilidad de ser el comprador de última instancia es un pilar irrenunciable y debe ser preservada aún a costa de sacrificar otros servicios y programas menos vitales. Además de ser la clave para defender el ingreso cafetero, dicha garantía permite instaurar políticas de calidad mínima, ofrecer garantía de suministro, a los compradores internacionales, controlar el impacto de las tendencias oligopsónicas de los actores nacionales e internacionales del mercado, y preservar una infraestructura comercial que es indispensable económica y socialmente para el sector. Para hacerla viable se requiere la conformación de una unidad de negocio capaz de ser rentable y que esté dedicada exclusivamente a hacer efectiva esa garantía. La Comisión considera indispensable garantizarle a esta función un capital líquido del orden de \$60 millones de dólares.

La presencia de la Federación en el mercado mundial como un exportador significativo de café es definitiva para preservar la prima intrínseca del grano colombiano y mantener la credibilidad y consistencia de nuestra oferta. Gracias a esta función se ha impedido que dicha prima beneficie privilegiadamente a los intermediarios o que sea manipulada por estos. Esa responsabilidad se debe mantener sin discriminaciones contra los actores privados y basada en un claro criterio de rentabilidad y eficiencia.

El precio interno -dividido en un precio mínimo de sustentación y una contribución cafetera- ha estado sujeto históricamente a un nivel de manipulación que ha propiciado distorsiones e ineficiencias que ahora, en época de vacas flacas, se hacen evidentes.

La ausencia de parámetros definidos y la excesiva discrecionalidad en la fijación del precio mínimo y de la contribución cafetera, propició una retención posiblemente excesiva del ingreso externo en manos del Fondo y de la institucionalidad en detrimento del ingreso del caficultor. Sin duda parte de ese ingreso institucionalizado terminaba en manos de los cafeteros vía servicios y bienes públicos, pero el análisis cuantitativo realizado por la Comisión confirma que detrás de esa discrecionalidad se

esconde una de las principales razones del excesivo costo institucional y de filtraciones del ingreso hacia actividades e inversiones no óptimas.

Sin duda el papel y la participación del gobierno en la definición de dicha política llevó a que las decisiones sobre precio interno y contribución —al igual que a la asignación del ingreso institucionalizado- no necesariamente correspondiera a criterios de beneficio directo sino a urgencias de política macroeconómica o a prioridades coyunturales de naturaleza política. Es así como los cafeteros, con recursos de la contribución o del patrimonio del FNC transfirieron al Gobierno Nacional por encima de los US\$535 millones durante los últimos diecisiete años.

La Comisión considera que la fijación del precio interno debe estar estrictamente sujeta a consideraciones de mercado y solo debe existir sustentación cuando la cotización internacional genere un riesgo estructural de viabilidad de la producción nacional, como ha ocurrido desde mediados del año pasado. Igualmente, la contribución debe ser fija, independiente del nivel de precio externo y predecible en su aplicación para que tanto la institucionalidad cafetera, como los caficultores y los exportadores privados puedan presupuestar y planear a largo plazo el costo implícito del mantenimiento de la institucionalidad.

Respecto a la adopción futura de un sistema específico de estabilización de ingresos, la Comisión considera que los análisis planteados en este documento sobre las conveniencias y desventajas entre un fondo de estabilización basado en promedios móviles de precios, y otro que tome como referencia los costos de producción para la estabilización de ingresos muestran que se debe preferir el empleo de promedios móviles a pesar de sus limitaciones operativas, ya que la estabilización respecto a costos tiene el riesgo de alejar a los productores de las tendencias del mercado.

El mecanismo se debe estructurar de manera tal que proteja al productor de las fluctuaciones del precio externo, pero sin eliminar la tendencia de precios del mercado. No se puede incurrir en el error de mantener indefinidamente una estructura de ingresos, o de sostenimiento de costos que no consulte las condiciones estructurales de su actividad. Los caficultores deben conocer las tendencias del mercado y tomar decisiones productivas en función de las realidades de precios.

Los recursos del Fondo de Estabilización serían manejados en una cuenta totalmente autónoma y separados en su integridad de los recursos destinados a la institucionalidad cafetera y la provisión de bienes públicos. Las inversiones no serán de naturaleza estratégica o estructural y solo deberían ser de carácter financiero con bajo riesgo y alta liquidez para poder movilizarlos con agilidad en función de las variantes circunstancias del mercado. Es de anotar que dadas las proyecciones de precios actuales solo existirán cotizaciones que permitan hacer aportes al Fondo a partir de mediados de la década. El Fondo debe organizarse previendo la necesidad de contar con hasta dos años de compensación a los productores, lo cual equivale aproximadamente a \$160 millones de dólares, que en un futuro serían fondeados con aportes de los productores.

Para el inmediato futuro, la Comisión reitera al Gobierno Nacional la necesidad de mantener durante la coyuntura actual de bajos precios el AGC como un mecanismo de

protección del capital social cafetero. Una vez exista la posibilidad financiera de realizar aportes al mecanismo de estabilización propuesto, los cafeteros deberán ser consultados democráticamente para que escojan entre un modelo de transferencia plena del ingreso externo -aceptando el impacto pleno de la volatilidad y las fluctuaciones del mercado- o si prefieren diferir ese ingreso para mantener viable la producción mediante el compromiso de sacrificar una parte de los ingresos adicionales en épocas de aumentos de precios con el objeto de tener un instrumento adecuado de protección en una nueva crisis futura. Dicha consulta le otorgará a la institucionalidad la legitimidad y los parámetros indispensables para ejercer esa función. La Comisión está convencida de que los caficultores deben tener la oportunidad de construir un nuevo pacto social y colectivo para crearle el mandato político necesario a la caficultura del futuro.

La institucionalidad en gran medida ha suplido en las regiones cafeteras al Estado en la provisión de bienes públicos. En general ese esfuerzo ha contribuido sensiblemente al relativo mejor nivel de vida de los caficultores. La Comisión considera que independientemente del futuro económico y financiero de la caficultura, el Estado no puede seguir evadiendo sus responsabilidades de inversión pública en las zonas cafeteras y depositando en los hombros de los caficultores y sus instituciones obligaciones que son de naturaleza eminentemente estatal. Sin duda el Gobierno Nacional debe aprovechar la inmensa capacidad de gestión, la experiencia y la legitimidad de los Comités y las Cooperativas para canalizar a través de la institucionalidad cafetera la inversión pública. El Estado no debe competir con o replicar una infraestructura que ha demostrado sus bondades y aceptación pública.

No obstante el impacto históricamente favorable de esfuerzo de los cafeteros, la falta de evaluación de las inversiones en ese frente; la ausencia de definiciones correctas sobre aquello que deber ser o no ser considerado como un bien público y la ausencia de transparencia fiscal sobre fuentes y destino de fondos ha alimentado la crisis financiera del sector y ha arrojado en ocasiones resultados no óptimos en materia de equidad y eficiencia.

El costo de los diferentes componentes de la institucionalidad fue en promedio, en la última década de US\$16ctvs/lb exportada. A juicio de la Comisión -evaluándolo retrospectivamente- este nivel fue excesivo y contribuyó al deterioro de la capacidad financiera del FNC. Es prácticamente imposible hacer una valoración detallada y específica del impacto de estos gastos sin desconocer la evidencia de su positivo impacto macro-regional y por esa misma razón la Comisión considera que es crítico contar una clara jerarquización, justificación y delimitación del alcance, magnitud, costo y financiación de cada uno de ellos. Hacia el futuro, deben establecerse índices de desempeño y criterios de evaluación para que de manera transparente todos los actores del sector puedan conocer el impacto y los resultados de cada actividad y servicio a cargo de las instituciones del sector.

A juicio de la Comisión la función de proveer bienes públicos por parte de la institucionalidad cafetera debe materializarse y limitarse a asistencia técnica a los productores, investigación y experimentación científica y mantenimiento y consolidación de la posición de café colombiano en el exterior.

La Comisión considera indispensable que la función de bienes públicos y los gastos asociados a la institucionalidad cafetera sean administrados también como una unidad independiente de caja cuya fuente de recursos sea la contribución cafetera. La contribución cafetera máxima, que a juicio de la Comisión es compatible con las necesidades de los caficultores, es de US\$6ctvs/lb exportada y debe ser suficiente para cubrir la totalidad de las acciones a cargo de la institucionalidad. Dada las circunstancias críticas del sector, y de manera transitoria por los próximos cuatro años, estos servicios se deben financiar conjuntamente entre el FNC y el Gobierno Nacional. La Comisión le solicita al Gobierno Nacional que mantenga su aporte en los niveles observados a partir de la puesta en marcha del Plan de Apoyo a la Caficultura. A partir del año 2006 la totalidad de estos servicios deben financiarse con la contribución cafetera. Esta recomendación se basa en que en este horizonte de tiempo, se estabilizan los precios internacionales.

A juicio de la Comisión, la provisión de un conjunto de bienes y servicios claramente delimitados y disponibles para todo el sector cafetero debe ser, después de la garantía de compra, la segunda función prioritaria de la institucionalidad cafetera. Para lograrlo con los severos sostenimientos financieros actuales y futuros hay que romper los esquemas vigentes. Hay que crear empresarios del café y no solo cultivadores del grano. Hay que sacar el inmenso conocimiento técnico acumulado en las publicaciones y los anaqueles de CENICAFE para llevarlo al cafetal. Hay que orientar los servicios al desarrollo de cafés especiales y de nicho con características de mayor valor agregado. Hay que concentrarse en las inversiones que garantizan una caficultura competitiva. Hay que defender la prima y la marca del Café de Colombia en los mercados mundiales. La Comisión propone en su informe medidas específicas para alcanzar estos objetivos y una jerarquía clara para asignar presupuestadamente los limitados recursos disponibles.

Las inversiones, servicios y programas a cargo de la institucionalidad cafetera deben tener como referente el hecho innegable que la competitividad de la caficultura colombiana está amenazada. El 95 % de la producción mundial se genera con costos inferiores al de las fincas de nuestro país. La tendencia global es hacia cafés especiales y hacia la sustitución de cafés suaves por robustas en el mercado de mezclas disminuyendo la participación del café colombiano en el mercado mundial. Las ventajas de nuestro café frente a otros suaves se han disminuido permitiendo a Centroamérica participar como sustituto creciente de nuestro grano y apropiarse de la prima para cafés selectos. Brasil ha desarrollado una capacidad instalada creciente y altamente competitiva para ofrecer cafés arábigos. La participación colombiana en el segmento más dinámico –el de los cafés especiales- es marginal si se compara con otros productores. Es de señalar que actualmente en Estados Unidos el segmento de cafés especiales representa el 17% del volumen importado y el 40% del valor del mercado, lo cual ilustra el mayor precio que le reconoce el mercado a estos productos.

La marca Juan Valdez y 100% Colombiano -que por tanto tiempo le han servido al sector y al país para diferenciar nuestro café- han perdido capacidad de convocatoria de los consumidores más selectos. Ante ese panorama, y sin desconocer que la Federación, y el fondo ya han iniciado acciones y programas para neutralizar algunos de estos procesos que erosionan la competitividad de nuestro café, la Comisión recomienda la formulación y puesta en marcha de una Estrategia para la

Competitividad de la Caficultura Colombiana. El café no puede sustraerse a la puesta en marcha de mecanismos como los acuerdos de competitividad que ya operan en otros sectores productivos. Los componentes de dicha estrategia deberían ser: investigación y transferencia de tecnología; política de calidad y diferenciación en el mercado; y estrategia de marca y comercialización externa.

La implementación de la estrategia competitiva debe partir de reconocimiento de que los niveles promedio de escolaridad y educación formal de los caficultores campesinos y administradores de fincas son inaceptablemente bajos, lo cual explica en gran medida la persistencia de prácticas no óptimas desde el punto de vista competitivo. El mejoramiento de la capacidad competitiva de la caficultura colombiana exige una revolución educativa en las zonas productoras. El Gobierno Nacional y la institucionalidad cafetera deben concertar un programa de profundización de la escolaridad rural en las zonas cafeteras si se quiere una caficultura viable y competitiva.

Desde el punto de vista tecnológico existen prácticas disponibles en CENICAFE que tendrían un impacto importante tanto en la productividad como en la reducción de costos pero que no llegan al productor de manera amplia y consistente. La Comisión recomienda una profunda revisión de las metodologías y prácticas de extensión -al igual que un monitoreo de su efectividad- para llevar la tecnología al cafetal. En cuanto a prioridades de asignación de los recursos de investigación, como criterio general la Comisión considera que el énfasis debe estar en encontrar nuevos paquetes tecnológicos y prácticas organizacionales que eleven la rentabilidad antes que seguir manteniendo el enfoque tradicional de buscar el incremento de la productividad física. De igual trascendencia es impulsar el proyecto de investigación del genoma del café por cuanto muchos de los desafíos que enfrenta nuestra caficultura podrían encontrar solución por la vía de un mayor y más completo conocimiento genético.

La Comisión considera que CENICAFE reúne todas las condiciones de capacidad técnica y respetabilidad internacional para convertirse en entidad certificadora del origen y calidad de los cafés especiales que se produzcan en el país, con lo cual no sólo se le da un importante elemento de apoyo para la comercialización internacional de estas producciones, sino que también se genera una fuente de ingresos propia al Centro.

El segundo componente de la estrategia de competitividad es una nueva política de calidad y diferenciación en los nuevos nichos de mercado. La mayoría de los estudios demuestran que aun cuando la diferenciación del grano colombiano como un café de alta calidad en el mercado masivo le sirvió al país y mejoró el ingreso de los caficultores, hoy en día esa ventaja competitiva se está agotando dado que las diferencias de percepción de calidad entre los cafés suaves se han reducido dramáticamente. No nos confundamos, esta estrategia, aunque altamente recomendable, tiene límites y no es la solución para toda la industria cafetera colombiana.

El café colombiano desde el punto de vista de segmento y diferenciación en el mercado está entre la espada y la pared. En el mercado masivo las mezclas con otros suaves, e incluso las mezclas con robustas y de menor calidad de taza, han desplazado parte del

consumo del 100% Colombiano hacia otros países productores. En el mercado de cafés superiores, los cafés de “marca” y diferenciados están reemplazando el liderazgo histórico de Colombia como bebida premium. Además, dada la estrategia de unificación y control de calidad, que ha sido altamente favorable para generar la prima y la preferencia como proveedor de Colombia, ha traído como consecuencia, sin proponérselo, una baja utilización del significativo potencial de la geografía y los ecosistemas colombianos para ofrecer cafés diferenciados, que a pesar de ser un mercado de menor tamaño es de alto precio y crecimiento.

La Comisión considera urgente complementar el programa de apoyo a la exportación de cafés especiales mediante el crecimiento de asistencia técnica para el desarrollo de calidades diferenciadas reales y consistentemente, posicionamiento de marcas, financiación y comercialización externa, centrado en torno a la gestión de las cooperativas y asociaciones de productores. Es muy deseable que la institucionalidad adopte el Programa de Cafés Especiales como una prioridad estratégica de largo plazo y se le asigne la relevancia presupuestal y administrativa que se requiere para que sea exitoso. Colombia se debe poner como meta para el año 2007 la exportación anual de un mínimo de dos millones de sacos de cafés especiales.

Los cafeteros han invertido cerca de US\$500 millones en una estrategia de comercialización y posicionamiento del café colombiano. Esa inversión ha generado enormes créditos para el país por cuanto ha preservado la percepción de calidad de nuestro café, ha mantenido una demanda consistente y precios por encima de aquellos pagados a cafés equivalentes. Además, las marcas que se han consolidado son un patrimonio de propiedad intelectual importante que a pesar de los cambios estructurales en el mercado aun posee un significativo potencial para defender la presencia del café colombiano en los países consumidores. No en vano la marca Café de Colombia está entre las cinco más recordadas entre los consumidores de los Estados Unidos.

Para la Comisión es prioritario defender la imagen externa y el mercado que ha logrado el café colombiano. No podemos dejar a Juan Valdez y a su mula a la deriva por consideraciones estrictamente presupuestales. Es indispensable asignar recursos para proteger las marcas existentes aun a costa de otras iniciativas menos estratégicas. Simultáneamente, es necesario aprovechar la plataforma de marcas posicionadas para avanzar hacia un “portafolio de productos” capaz de ubicarse diferenciadamente en distintos segmentos y nichos de mercado. Se trata de un conjunto de productos y programas que segmenten y valoricen, sin aumentar la oferta total colombiana. La institucionalidad cafetera deberá invertir los recursos necesarios en la investigación de las opciones existentes para el mejor desarrollo y aprovechamiento del patrimonio de propiedad intelectual existente y el aprovechamiento comercial de la rica diversidad ecológica y cultural de las zonas cafeteras.

El Fondo Nacional del Café es el instrumento central de la política cafetera colombiana. La situación financiera de FNC se ha deteriorado sensiblemente desde mediados de la última década y con mayor celeridad desde el desplome del precio externo del granó en 1999. Las razones de deterioro tienen que ver simultáneamente con la inflexibilidad de los costos institucionales y la insuficiencia de los principales componentes de

ingreso, tales como la utilidad en la operación comercial y la contribución cafetera y con la liquidación de más de siete millones de sacos de inventarios. Contrario a lo que usualmente se argumenta, el impacto del deterioro o pérdida de valor de las inversiones y activos no ha sido definitivo en la generación de la actual situación aun cuando tampoco ha contribuido a la mejoría de la situación patrimonial del Fondo.

La Comisión considera que la situación financiera actual del FNC es compleja y requiere una atención permanente tanto de las autoridades cafeteras como del Gobierno Nacional y los entes territoriales. El margen de maniobra existente no permite errores, descoordinación o desfases en la ineludible e indispensable gestión conjunta para enfrentar la crisis. El agudizamiento de la situación actual conllevaría al desmonte de facto de los pilares centrales de la política cafetera del último medio siglo. Aun cuando los escenarios financieros y de precio externo de mediano plazo que ha examinado la Comisión permiten ser optimistas sobre la preservación de los instrumentos de la institucionalidad cafetera, es indispensable poner en marcha medidas financieras de emergencia y al mismo tiempo modificar profundamente las bases estructurales, organizacionales y contables de las funciones a cargo del FNC.

La Comisión considera que las tres funciones institucionales, siendo estas la garantía de compra y comercialización; provisión de servicios y bienes públicos; y estabilización de ingresos; deben operar de manera independiente, con estructuras contables y fuentes de recursos claramente diferenciadas. Este esquema institucional, además de asegurar una mejor gestión, permitirá más transparencia en cuanto a la rendición de cuentas y el análisis de costo/beneficio que deben hacer los beneficiarios finales de la institucionalidad.

La Comisión ha analizado la situación del FNC tanto en la coyuntura actual como en el horizonte de los próximos tres años y ha concebido un conjunto de medidas específicas que van desde acciones inmediatas hasta las decisiones de mediano y largo plazo. Aun cuando no es el propósito de este resumen ejecutivo señalar el catálogo de medidas propuestas, si se quiere resaltar algunos aspectos decisivos. En primer lugar es claro que debe darse una transformación institucional, para generar una estructura que permita organizar la operación del Fondo. Es fundamental que la contribución, que representa el principal ingreso del Fondo, alcance a cubrir los gastos institucionales y el servicio de la deuda para generar una situación de equilibrio financiero, mientras que el patrimonio actual se debe utilizar para disminuir el nivel de endeudamiento para sostener la labor de comercialización de café, y eventualmente para respaldar un fondo de garantías que cubra parcialmente el riesgo crediticio de los caficultores.

En los próximos tres años se requiere un esfuerzo conjunto entre los productores, el FNC y el Gobierno Nacional para garantizar el cumplimiento de las funciones principales de la política cafetera nacional. Como la recuperación del precio externo tomará un tiempo, la relación entre los costos institucionales y la contribución seguirá desequilibrada y además se necesitarán recursos para sostener el ingreso del caficultor, por lo que se requiere un apoyo temporal del Gobierno para la financiación de gastos institucionales, para apoyar directamente el ingreso del caficultor (AGC). Si estas medidas generales se acompañan con los ajustes financieros, de costos e institucionales que propone a Comisión, es de esperarse que para el año 2006 la



caficultura esté en capacidad de defender su variabilidad histórica con sus propios recursos.

No solo el Fondo Nacional del Café enfrenta una situación financiera compleja, sino que el balance fiscal de la Nación es igualmente precario, por lo que se debe actuar con responsabilidad y audacia para lograr el mayor beneficio social con el mínimo esfuerzo fiscal posible. La Comisión considera que para lograr este objetivo es importante definir claramente un orden de prioridades financieras donde en primer lugar se defienda el ingreso del productor y la viabilidad del sector cafetero, en segundo lugar se busque la recuperación de la situación financiera del FNC y en tercer lugar se optimice y minimice el esfuerzo fiscal del Gobierno. El esfuerzo fiscal del Gobierno que permite sobrellevar la crisis durante los próximos años, no puede ser ilimitado ya que este obedece a una política integral de mediano plazo en la que el FNC y los productores se ajustan a las nuevas realidades del mercado.

Las simulaciones realizadas por la Comisión muestran la sensibilidad de las finanzas del Fondo Nacional del Café a supuestos y decisiones de política y revelan que, por las mismas causas, el monto del apoyo del Gobierno puede tener un amplio margen de variabilidad. La necesidad de garantizar la viabilidad de la actividad cafetera a través de una compensación directa e indirecta de los ingresos cafeteros, permite calcular que el apoyo gubernamental para los próximos tres años puede variar entre \$450 mil millones y \$1 billón.

La institucionalidad cafetera y su operatividad actual están regidas por un marco regulatorio que debe ser ajustado para darle viabilidad a las modificaciones que propone la Comisión. Dado que este documento contiene las pautas de una nueva política cafetera, los comisionados consideran que se debe tramitar una ley en la cual queden claramente representados los principios de la nueva institucionalidad que se propone y que se debe redefinir el contrato de administración del FNC entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno. La Comisión considera que es en el gremio cafetero, en el Congreso de la República y en el Gobierno Nacional en donde se deben discutir las propuestas de ajuste institucional aquí planteadas. La Comisión reafirma su confianza en estas instancias como los escenarios válidos para su discusión y adopción.

La Comisión es optimista sobre el futuro de la caficultura colombiana. Sin duda los desafíos que enfrenta el sector son inmensos y requieren un cambio de paradigma en la política cafetera. Encontrar el camino de la viabilidad va a ser duro y exigirá muchos sacrificios, pero si se tiene la voluntad política y se persevera en la estrategia propuesta tenemos plena confianza que el sector saldrá fortalecido. Las dificultades que amenazan con acabar con la caficultura colombiana no deben ser tan solo una preocupación de los hombres y mujeres que laboran en los cafetales. La supervivencia del café es un objetivo estratégico si se quiere garantizar la salud económica, política y social de la República. La Comisión convoca a toda la Nación a aportarle al café y a solidarizarse con una visión renovada que se convierta en un modelo de prosperidad social, competitividad y paz para todo el campo colombiano.

## I. CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO EXTERNO DE LA CAFICULTURA

La coyuntura que en la actualidad vive la industria cafetera mundial es sin duda alguna la mas crítica que se ha registrado en muchas décadas, con características especialmente perjudiciales para los caficultores, no sólo de Colombia, sino de todos los países en desarrollo productores del grano. Desde 1997 se ha dado una reducción significativa en los precios externos del café. El precio en bolsa del Contrato C<sup>1</sup> en términos nominales es el más bajo en 33 años, y el precio del café colombiano es, en términos reales, el más bajo en la historia documentada (Gráfico 1.1).

**Gráfico 1.1**  
**Precio Externo del Café Colombiano en Términos Constantes de marzo de 2002 (1821-2002)\***

US\$/Libra

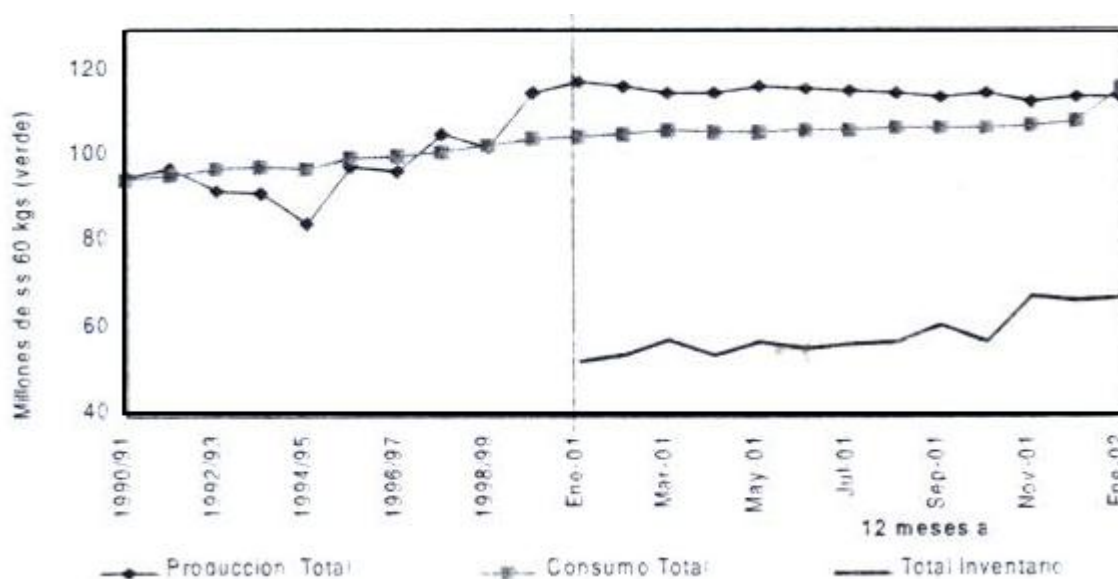


Fuente: Fedecafé, 2002

Con la suspensión en 1989 del sistema de cuotas bajo el Pacto Internacional del Café, se eliminaron los instrumentos de manejo de mercado que los países productores y consumidores mantuvieron por espacio de treinta años. El café quedó a la deriva en un mercado libre y abierto, en el que la guerra de precios y el desorden en políticas de producción resultaban inevitables (Gráfico 1.2)

<sup>4</sup> Contrato de futuros de café transado en la bolsa de Nueva Cork para cafés arábicos lavados producidos en Centro América, Asia y África. Este precio más una prima o descuento, determina los precios para diferentes tipos de café, entre ellos el colombiano.

**Gráfico 1.2**  
**Balance Mundial de Oferta y Demanda de Café**



Fuente: LMC Bulletin, diciembre de 2001

Como consecuencia del desorden, la falta de coordinación de largo plazo, la producción mundial en la década de los años noventa creció en 21%, mientras que el consumo tan sólo creció en en 10%.

Este crecimiento desordenado y excesivo en cultivos de café, frente a una demanda que mostró un comportamiento menos dinámico, tuvo un impacto devastador sobre el equilibrio del negocio cafetero mundial. Es así como en diciembre de 2001 existía una acumulación de inventarios de 67 millones de sacos<sup>2</sup>, cifra que representa más de la mitad, el 54%, del consumo mundial anual. Un factor adicional que agrava las condiciones para los países productores es que del total de estos inventarios, el 33% se encuentra manos de los países consumidores, lo que les permite a estos últimos un mayor margen de maniobra.

Este crecimiento en la producción se generó en gran parte por aumentos desproporcionados en los cultivos de países como Brasil y Vietnam, los cuales tuvieron un efecto desestabilizador sobre las condiciones de equilibrio del mercado. La producción de los cinco principales países productores genera el 53% de la oferta mundial y el 56% de las exportaciones. En la década de los noventa, la producción de Vietnam creció en 1400%, de un nivel de un millón de sacos hasta alcanzar los niveles actuales de 15 millones de sacos, mientras que Brasil pasó de 23 millones de sacos en 1989/90 a 33 millones de sacos en 2000/2001. Para el año cafetero 2001/2002 se estima una producción que oscila entre 41 y 43 millones de sacos.

<sup>2</sup> LMC International Ltd Commodity Bulletin. Enero de 2002

Estos factores explican la tendencia decreciente en las cotizaciones internacionales para todo tipo de cafés, especialmente desde mediados de 1997. Incluso, el descenso

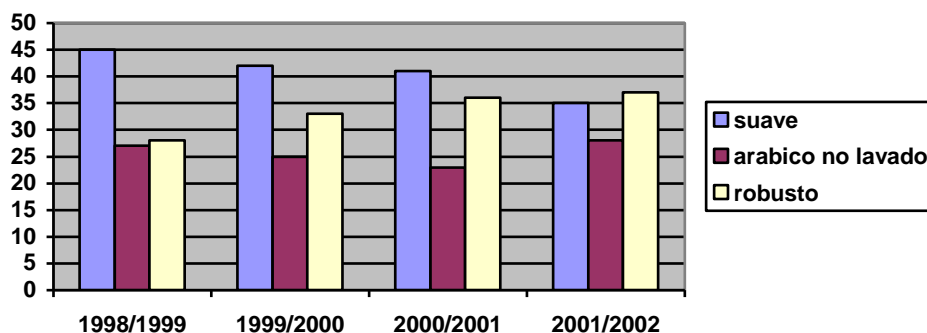
en los precios del grano no sólo es característico del mercado del café, sino de muchos otros “commodities” que también han experimentado un descenso dramático en sus precios.

Dado que los cafés robusta<sup>3</sup> fueron los que mostraron un crecimiento mayor, su participación en el total de la producción aumentó a 40% cuando históricamente este porcentaje había oscilado alrededor de 33%. Colombia, por su parte, pasó de ser el segundo productor de café en el mundo, con una participación del mercado del 16% en 1994, a ocupar el tercer lugar con una participación del 10% en el año 2001. Es de rescatar, sin embargo, que la mayor calidad del café colombiano sigue siendo reconocida, por el mercado internacional, por lo que continúa diferenciándose de los otros cafés arábigos.

Aprovechando el aumento en la oferta relativa de cafés de calidades Inferiores, los tostadores para aumentar sus márgenes de rentabilidad, han sustituido en la composición de las mezclas cafés de calidades superiores con costos relativamente elevados, por cafés más baratos. Aunque las mezclas se realizan con unos porcentajes preestablecidos de diferentes orígenes, en la práctica es posible hacer modificaciones sin alterar considerablemente el sabor final.

Esto significa que en el mercado hay una significativa elasticidad de sustitución cruzada entre las distintas calidades de café, razón por la cual el café robusta ha venido incrementando su participación dentro de las mezclas, al pasar de 28% en 1998/1999 a 37% en el 2001/2002, reduciéndose a su vez la participación de los cafés de mejor calidad (Gráfico 1.3).

**Gráfico 1.3**  
**Evolución de las Mezclas**



Fuente: Fedecafé. Oficina de ventas Fedecafé, La Haya

<sup>3</sup> Las dos clasificaciones más generales de cafés son Arábigos y Robustos. Los primeros se refieren a los cafés de mayor calidad. Dentro de esta clasificación se encuentran, en orden, los Suaves-Lavados (Colombianos y Otros Suaves) y los No Lavados (Brasil y Etiopía).

Este hecho contradice la creencia de que bajo cualquier estructura de precios internacionales y de costos, los cafés suaves, y sobretodo el colombiano, retendrían su participación en el mercado. Colombia se ha visto desplazada hacia la derecha en la curva de oferta mundial, lo cual implica una creciente vulnerabilidad de mercado y un alto riesgo para su competitividad.

## **1. El Poder Oligopsónico en el Mercado Cafetero Mundial**

Debido a la creciente concentración del negocio del café en la cadena comercializadora, los intermediarios ejercen un poder oligopsónico cada vez mayor. La reducción en los precios del café verde no ha sido trasladada proporcionalmente al consumidor y los precios de venta al público no han registrado las disminuciones que corresponderían al nivel de cotizaciones internacionales.

Una simple relación comprueba este desbalance creciente: en 1980 los países consumidores gastaron US\$30 billones por año en café y los países productores recibieron US\$9 billones o el 30%. En la actualidad, los consumidores están gastando US\$65 billones por año mientras que los productores están recibiendo US\$6 billones, el 9%. Las principales empresas comercializadoras multinacionales se están quedando con las grandes ganancias del negocio, a costa tanto de los cultivadores de los países en desarrollo que producen café, como de los consumidores de los países desarrollados.

Esto significa que las utilidades se están quedando en manos de unos pocos. Un análisis de las cifras del mercado muestra que cinco comercializadores internacionales dominan el 48% del negocio, 5 importadores manejan el 46% y 5 tostadores controlan el 55% del café.

Por ejemplo, en el mercado de café tostado de los EEUU, las compañías Philip Morris y Procter & Gamble tienen mas del 75% del mercado; en Alemania, las empresas Kraft Jacobs Suchard y Tchibo/Eduscho manejan el 56% del mercado y en el Japón, Ueshimo Coffee y Key Coffee tienen el 43% del mercado.

También existe concentración de marcas en el mercado de café tostado. En Estados Unidos las marcas Maxwell House (de Kraft General Foods) y Folgers (de Procter & Gamble) representan el 56% del mercado. Esta concentración tambien se extiende a los supermercados donde marcas como Maxwell House Colombian Supreme, Folgers Gourmet Supreme y Hills Brothers 100% Colombian, controlan las ventas. Se ha presentado además, una marcada tendencia a la adquisición por parte de los grandes tostadores de empresas con marcas ya establecidas. Este fenómeno ha permitido que las empresas líderes Philip Morris, Nestlé, Procter & Gamble y Sara Lee hayan aumentando su control sobre el negocio.

Este proceso de fusiones, que se ha venido dando en toda la década de los 90, ha aumentado el grado de concentración del negocio y ha representado una barrera para la entrada de nuevas marcas. Dicha concentración les ha dado a los tostadores, e incluso a los supermercados, un poder de negociación cada vez mayor frente a los países productores. Este panorama se vuelve aún más complejo por el creciente poder de las cadenas de supermercados como Walmart, Carrefour y otros, quienes

progresivamente han aumentado sus utilidades en la cadena de comercialización del café.

Es tan evidente y potencialmente perjudicial el efecto de la concentración de los intermediarios, que incluso el premio nobel de economía Joseph Stiglitz afirmó en la Conferencia Mundial del Café de mayo de 2001<sup>4</sup> que “mientras los productores contemplan la caída de los precios que se pagan, los precios que paga el consumidor no han descendido de manera comparable. Los márgenes de beneficio han aumentado y esto, creo yo, es especialmente indignante para los que viven en países muy pobres. Es muy evidente que existe una discrepancia entre los intereses de los consumidores y los intereses de los productores”.

Una de las principales consecuencias de esta tendencia de reducción en el precio de venta del café verde es la disminución sin precedentes del ingreso real de los caficultores. Incluso, en la mayoría de los casos el precio de venta ha caído por debajo de los costos de producción. Actualmente se estima que Brasil está recibiendo el 91% de sus costos de producción para los cafés robusta y 67% para los cafés arabicos<sup>5</sup>, Vietnam está recibiendo el 50% y Colombia cerca del 75%<sup>6</sup>.

Esto ha generado el empobrecimiento de aproximadamente 25 millones de productores cafeteros en el mundo, gran parte de ellos provenientes de los países más pobres del planeta. Según el LMC Bulletin de enero de 2002, el descenso en los precios externos ha generado una disminución apreciable en el valor de las exportaciones de los países productores. Las estimaciones iniciales indican que los ingresos se redujeron cerca de 30% entre 2000 y 2001. Los países más afectados en términos de alabanza de pagos fueron Burundi, Etiopia, Uganda y Rwanda, cuyos ingresos por exportaciones dependen en más del 50% del café.

De este análisis se deriva la conclusión de que ante el desbalance de poder económico entre productores y consumidores los caficultores requieren de instituciones y mecanismos sectoriales nacionales e internacionales, que equilibren las perversas consecuencias de la inequitativa distribución del ingreso cafetero mundial.

La Comisión considera que ante este panorama y sus perspectivas, la comunidad internacional no puede seguir siendo indiferente; el tema cafetero debe volverse prioritario dentro de la agenda, internacional y se debe visualizar como un mecanismo para asegurar una distribución más equitativa del ingreso mundial y para preservar la estabilidad social y política de los países productores. En cuanto a la posición que debe asumir Colombia, es de la mayor importancia que el Gobierno introduzca en la agenda internacional, dándole una alta jerarquía la búsqueda de soluciones políticas y económicas a la crisis mundial del café.

La Comisión está convencida que Colombia debe tomar el liderazgo, idealmente en asocio de otros productores, para hacer uso de la legislación contra la competencia desleal, los monopolios en los países desarrollados al igual que de las cortes

---

<sup>4</sup> Conferencia titulada “El café y los nuevos rumbos de la economía. “Joseph Stiglitz. Premio Nobel de Economía 2001.

<sup>5</sup> Los costos de producción se estiman para el café robusta en el Estado de Espiritu Santo.

<sup>6</sup> Los costos de producción estimados son para la caficultura empresarial suponiendo un precio interno en finca de US\$48 ctvs/lb, para el último año, que incluye el incentivo al precio que actualmente otorga el Gobierno Nacional.

internacionales de comercio, con el propósito de denunciar el ejercicio del poder oligopsónico y la cartelización de los tostadores en contra de los consumidores de café y de los productores del grano.

Las negociaciones sobre la Zona de Libre Comercio de las Américas deben iniciarse a partir de mayo de este año. Considera la Comisión que el gobierno colombiano debe iniciar contactos políticos con productores y consumidores de café del hemisferio para buscar poner el tema de la crisis cafetera en la agenda del ALCA. Iniciativas tales como “Café de América para las Américas”, paquetes de ayuda norte sur, compromisos de inversión en las zonas cafeteras, o programas de prevención de la conversión de cafetales en cultivos ilegales, pueden ser iniciativas que encuentren espacio en el nuevo perfil de la relación económica americana.

Brasil seguirá siendo la mayor preocupación para el café colombiano. Por lo tanto, no pueden desestimarse los contactos del más alto nivel político para tratar este tema entre los dos países. La representación diplomática colombiana en Brasilia debe tener por lo menos un funcionario de alto nivel especializado en café que informe permanentemente sobre los desarrollos de esta industria en dicho país.

Adicionalmente, se debe actualizar la información que posee el país sobre legislación en Europa, Estados Unidos y Canadá relativa al Comercio Justo (FairTrade), con el fin de propiciar adaptaciones de la misma que permitan mayor acceso y menor remuneración al café colombiano.

Otra tarea diplomática del país se debe enfocar hacia la extensión o disminución de aranceles a las importaciones de café en los países donde los cobran. Por ejemplo, en caso de la Unión Europea, en los años noventa se logró una preferencia arancelaria de 0% para el café verde que tenía un arancel del 4% y el café tostado que era el 15%. Colombia formo parte de un grupo de países que accedieron a una exención del arancel como parte de un sistema generalizado de preferencias arancelarias para contribuir a la economía de países afectados por el narcotráfico. Estos recursos se canalizaron al Fondo del Medio Ambiente, con el fin de proteger y recuperar las cuencas hidrográficas de la zona cafetera. Adicionalmente, el Gobierno Alemán a través de un convenio de cooperación bilateral realizó aportes financieros por US\$13 millones durante la década pasada a fin de contribuir a la reducción de a erosión y el sostenimiento ambiental de las subcuentas del río Magdalena. La Comisión considera que ejemplos como los anteriores son el tipo de acciones de cooperación internacional que deben tener prioridad en la agenda externa del país.

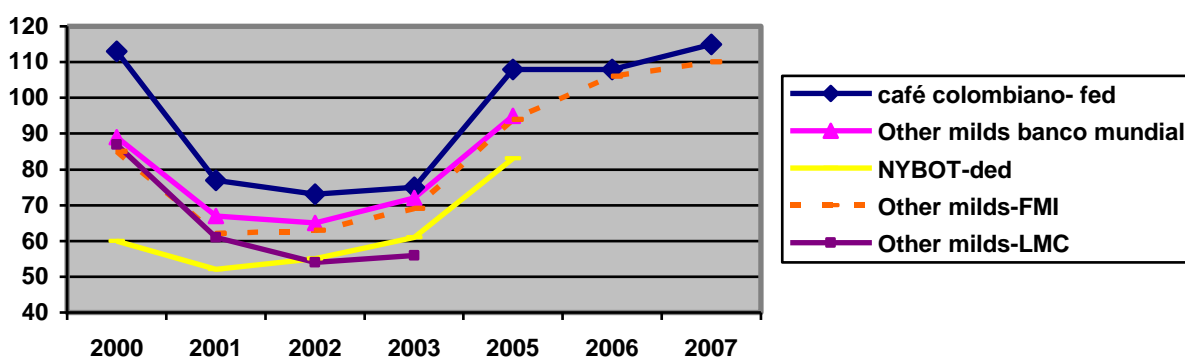
## **2. Proyección de Precio Externo**

Para efectos del objetivo para el cual fue creada esta Comisión, no basta con analizar las causas y consecuencias de la crisis en las cotizaciones externas del grano. La necesidad de reformar las instituciones cafeteras se hizo evidente por la situación internacional de precios y el éxito de las medidas que se adopten esta íntimamente ligada a la evolución futura de las cotizaciones externas. Además, este aspecto es fundamental para determinar la viabilidad financiera de medidas de apoyo que impliquen el uso de recursos, bien sea del FNC o del Gobierno Nacional.

## 2.1 Tendencia y Nivel de Precios

Al analizar la tendencia en las proyecciones del precio externo, todas las fuentes coinciden en mostrar que en el presente año los precios estarán en su nivel más deprimido. En el mediano plazo se prevé que el precio del “Contrato C” se sitúe al rededor de US\$1 en el año 2007/2008 y se estabilice en ese nivel. Se consultaron diferentes proyecciones como las del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Federación Nacional de Cafeteros y LMC Internacional LTD, encontrándose coincidencias en cuanto a que el precio externo del café debe empezar a mostrar leves tendencias de recuperación en el horizonte entre uno o dos años (Gráfico 1.4).

Gráfico 1.4  
Proyección Precios Externos de Café por Fuentes



Fuente: Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

Desde 1999 el precio externo del café se redujo a niveles por debajo de los Costos de producción. De acuerdo con el ciclo de cultivo de la planta, la falta de inversión en fertilizantes en procesos de renovación, y la disminución en el uso de plaguicidas tendrá efectos sobre los volúmenes de producción en un periodo entre 3 y 5 años. Debido a lo anterior las proyecciones prevén una recuperación del precio externo en estos años. La producción mundial, actualmente en 115 millones de sacos, se contraería entre 5 y 7 millones de sacos, lo cual implicaría un acercamiento a un punto de equilibrio mundial entre la oferta y la demanda. Incluso, según Reuters, el precio al productor ha llegado a niveles tan bajos que muchos caficultores están optando por no recoger la cosecha o abandonar los cultivos

En Centro América, golpeada también por desastres naturales, se prevé una reducción importante en la cosecha 2001/2002 pues se estima que entre 10,000 y 15,000 pequeños caficultores abandonarán sus fincas este año por cuenta del bajo precio externo. Incluso, la producción exportable en esta región para el año 2001 fue sensiblemente inferior a la registrada, con una reducción (Cuadro 1.1). Lo anterior es preocupante en la medida en que significa el empobrecimiento generalizado de la región, pues en la mayoría de estos países las ventas de café representan más del 20% de los ingresos por exportaciones. Colombia, sin embargo, podría beneficiarse de esta coyuntura, pues estos cafés representan los sustitutos directos del café colombiano y se podría generar una escasez relativa en ese segmento del mercado.



**Cuadro 1.1**  
**Producción Exportable Centroamérica 2000 - 2001**  
**Millones de sacos de 60 kilos verde**

<b>País</b>	<b>12 meses a Dic 01</b>	<b>12 meses a Dic 00</b>	<b>Variación %</b>
Costa Rica	2.07	1.96	5.6%
El Salvador	1.67	2.54	-34.3%
Guatemala	4.51	4.85	-7.0%
Honduras	2.54	2.88	-11.8%
México	3.49	5.3	-34.2%
Nicaragua	1.89	1.79	5.6%
<b>Total</b>	<b>16.17</b>	<b>19.32</b>	<b>-16.3%</b>

Fuente: LMC - diciembre 2001

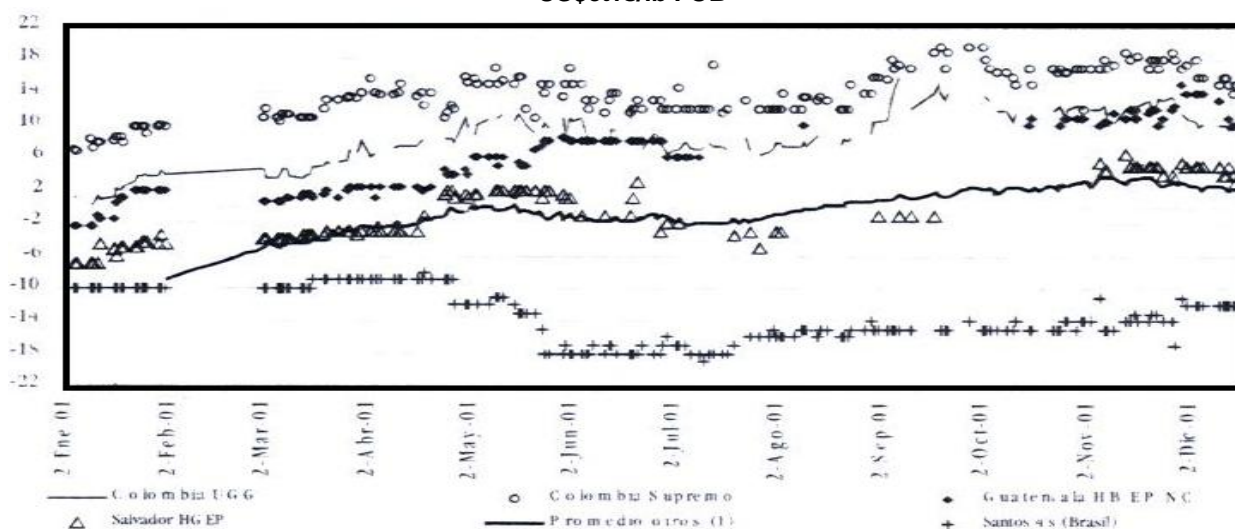
De otro lado, aunque la acumulación de inventarios de 67 millones de sacos a enero de 2002 es elevada y podría frenar la recuperación del precio externo, este inventario no se puede considerar sustituto directo del café verde fresco. Por ejemplo, un café como el Colombiano con un año de vejez puede tener un descuento en la prima del 40% en el mercado internacional, y el café de más de un año incluso puede perder el 80% del valor de la prima. Adicionalmente, estos cafés no cumplen los requerimientos de calidad establecidos para ser vendidos bajo el Logo 100% Café de Colombia. En este sentido, en la medida en que los inventarios mundiales se envejecen, pierden su valor real y, por ende, su efecto sobre el precio internacional tiende a ser menor en el tiempo.

La intervención de algunos gobiernos para sostener a los productores durante la crisis a través de programas como la sustentación del precio interno o políticas de tasa de cambio favorables, es otro factor que podría aminorar la tendencia de contracción en la oferta del grano. Sin embargo, si las autoridades no le dan un elevado nivel de prioridad el tema o el esfuerzo fiscal requerido es exagerado, como lo sería para algunos países de centroamericanos y africanos, la contracción en la oferta será inevitable.

Al respecto, el comportamiento de precio de los "Otros Suaves" y el Colombiano Arábico, podría verse afectado en forma positiva por la escasez relativa de estos orígenes. El Gráfico 1.5 muestra la evolución desde enero de 2001 de la Prima FOB de algunos productores de café arábico suaves, así como los cafés de Brasil (Santos 4's), presentándose un incremento sostenido en las primas de todos los cafés suaves. Por el contrario, el diferencial promedio del café brasileño registra una tendencia decreciente debido a su mayor oferta. Este comportamiento sugiere que, si se mantuviese la escasez relativa de los cafés suaves, sus diferenciales podrían continuar con la tendencia creciente.

Así mismo hay indicios de que el gobierno de Vietnam está interesado en disminuir la producción del país en 5 millones de sacos para estabilizarla en 10 millones, con un área de siembra de 350,000 hectáreas de robusta y con planes para sembrar 100,000 hectáreas de arábica. Sin embargo, no hay un compromiso con fechas explícitas para el cumplimiento de este objetivo, por lo que la Comisión considera que se debe ser muy cauteloso con esta información dado que no ha sido posible corroborar la veracidad, ni la viabilidad de la misma.

**Gráfico 1.5**  
**Diferenciales (Primas) de Café 2001 – 2002**  
**US\$ctvs/lb FOB**



(1) Promedio móvil cafés con primas similares: Perú HB MCM, Lavado Guatemala, Lavado México, Honduras HG EP

Fuente: Complete Coffee Coverage. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

Contrastan con estas tendencias de reducción de oferta, las proyecciones sobre la producción cafetera del Brasil para el 2001/2002, ya que se estima una cosecha entre 41 y 43 millones de sacos y con posibilidades de que sea mayor el año 2002/2003. Este aumento de cerca de 32% podría anular los efectos de una menor producción en otros países y demorar la recuperación del precio en los mercados internacionales. Preocupa además, que de acuerdo con los análisis realizados por técnicos de Fedecafé, las nuevas siembras en el Brasil podrían tener mayores niveles de productividad, lo cual significaría un crecimiento aun mayor en su producción de mediano plazo.

El otro factor a tener en cuenta en Brasil es que el traslado de los cultivos a zonas menos vulnerables a efectos climáticos, disminuyó el riesgo de una reducción abrupta y considerable en la producción, lo cual en el pasado propició considerables aumentos de precio.

La Federación Nacional de Cafeteros tiene conocimiento de que el gobierno de Brasil preocupado por la sobreproducción tiene la intención de disponer de US\$300 millones para otorgar créditos en condiciones favorables e impulsar un plan voluntario de retención de café, que aspira retirar de la oferta una cantidad aproximada de 7 millones de sacos en tres años.

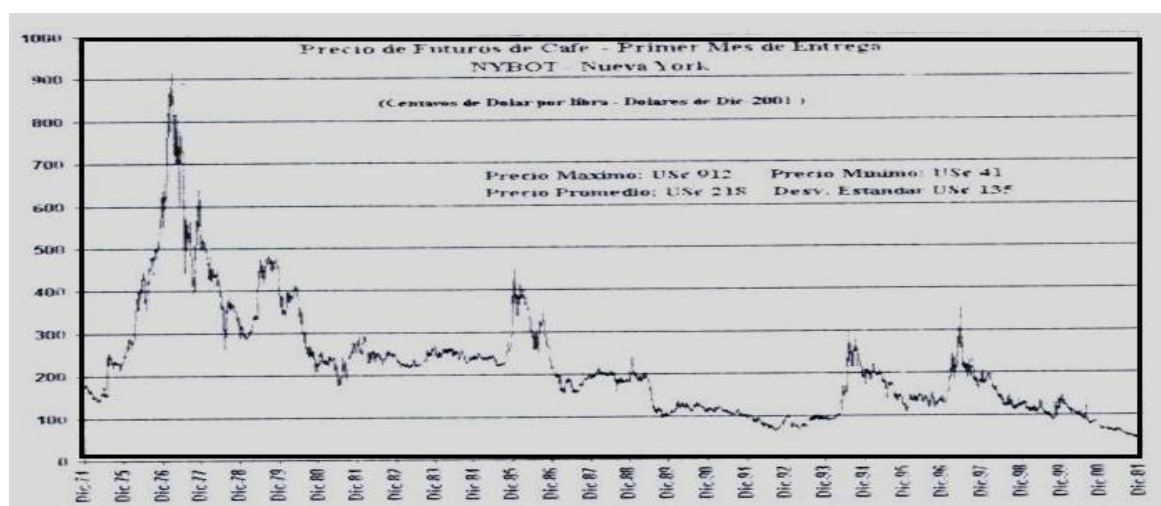
Para concluir, se debe reconocer que debido a la nueva estructura de producción que se caracteriza por la abundancia de cafés robusta de menor calidad, el nivel de precios que equilibra el mercado mundial de café se alteró en forma definitiva. Bajo este escenario, la caficultura colombiana debe ajustarse a esta nueva realidad internacional donde la recuperación del "Contrato C" situará la cotización en niveles de un dólar en el

mediano y largo plazo y la prima del colombiano, por efecto de la contracción en la producción de Centro América, podría ser algo mayor.

## 2.2 Volatilidad del Precio

En los últimos años, la volatilidad de largo plazo de los precios del café ha seguido una tendencia claramente decreciente en la medida en que los precios del grano se fueron reduciendo consistentemente. Hasta hace muy poco, factores climáticos como heladas en el Brasil resultaban en aumentos prolongados y pronunciados en el precio externo, creándose el fenómeno conocido como bonanzas cafetera. Sin embargo, factores como el traslado de la producción brasileña de zonas climáticas sensibles a unas más estables, la dinámica de su producción, la aparición de Vietnam y la creciente sustitución entre cafés de diferentes orígenes, han disminuido la volatilidad del precio (Gráfico 1.6). No es entonces factible que la volatilidad de largo plazo que se observó en el pasado se repita, y menos probable aún, que se alcancen aumentos de precio tan elevados como los que se dieron a mediados de los años setenta, ochenta y noventa.

**Gráfico 1.6**  
**Precios de Futuros del Café**  
**1974-2001**



Fuente: Fedecafe-División de Riesgo

Sin embargo, la volatilidad en las cotizaciones de corto plazo reflejada en los movimientos diarios de la Bolsa ha aumentado. La volatilidad de los precios externos del café en la década de los noventa fue del orden de 48%, que se compara desfavorablemente con una volatilidad de 36% registrada durante la época de vigencia del Pacto. La volatilidad que hoy se observa es de una naturaleza diferente y resulta de los movimientos en Bolsa de un número creciente de traders comerciales<sup>7</sup> que han aumentado su participación dentro de las transacciones.

Es poco probable que se repita la historia de bonanzas cafeteras que permitieron aumentar de manera importante el patrimonio de FNC. Es decir, no hay posibilidad de que en el mediano plazo se vuelva a contar con un patrimonio como el observado en

<sup>7</sup> Los traders comerciales son especuladores o arbitradores que no tienen respaldo de café físico. Los traders no comerciales son los traders que cubren riesgo porque tienen respaldo en físico (ej. Fedecafé)

1995 de US\$1,600 millones, lo cual implica que la institucionalidad cafetera ya no contará con los niveles de recursos que existieron en el pasado para financiar sus actividades de respaldo al sector. Sin duda el presente significa una realidad muy diferente a la que tradicionalmente han vivido los productores, las instituciones cafeteras y el Gobierno colombiano, que obliga a la absoluta austeridad, la plena transparencia y la jerarquización del gasto cafetero, hacia la eficiencia agrícola y el mejoramiento continuo en la producción, la calidad y la comercialización.

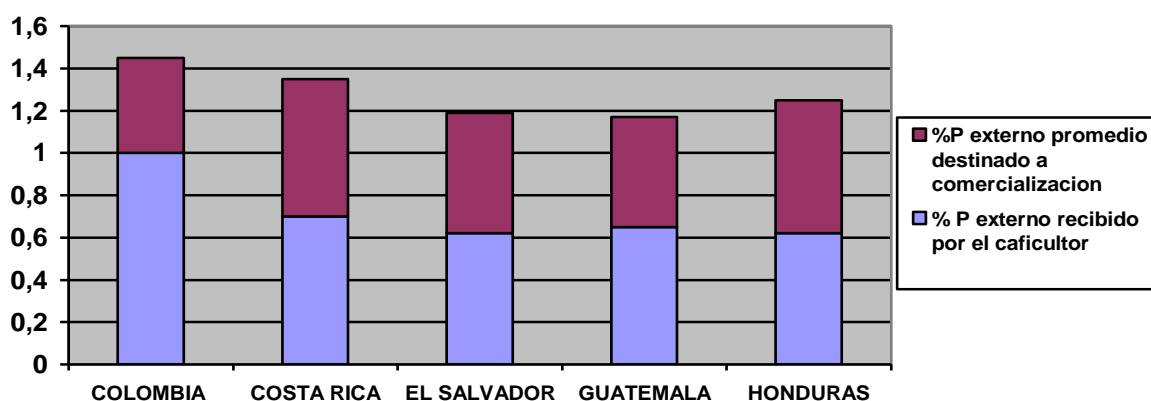
### 3. Traslado de Precio al Productor

El café colombiano que corresponde al grupo de los arábicos lavados, se caracteriza por un sabor suave, por su aroma y una relativa acidez, lo que lo hace poseedor de condiciones organolépticas que generan estándares altos de calidad. Los cafés de Centro América presentan unas características de calidad muy similares al nuestro y como tal, son considerados sustitutos directos en el mercado de café. A diciembre de 2001, la producción exportable de Centro América fue de 16.2 millones de sacos mientras que Colombia tuvo una producción de 9.2 millones de sacos.

Al analizar la evolución entre 1989 y 2000 del precio externo y del precio interno de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, se observa que Colombia, no solo recibió el mayor precio externo promedio para su cosecha, sino que fue el país que mayor precio interno les pagó a los productores. Para la Comisión este es el resultado de una política de largo plazo que se ha encaminado a garantizar el mayor ingreso al productor, a través de la existencia de un conjunto de instituciones e instrumentos entre los que se destacan la garantía de compra, la comercialización institucional del café, la provisión de un conjunto de bienes públicos y la estabilización de los ingresos (Gráfico 1.7).

**Gráfico 1.7**  
**Relación Precio Externo Promedio (1989/00)**  
**vs. Precio Recibido por el Caficultor**

US\$-Ctvs/Lb



Fuente: LMC Coffee Report. Cálculos Asesores

Colombia le trasladó directamente a los productores el 58% del precio externo, colocándose en el segundo lugar después de Guatemala. Sin embargo, al reconocer que el productor colombiano recibió servicios adicionales como asistencia técnica, investigación y renovación, transferencias para obras y servicios (Ley 9ª/91), investigación y experimentación científica, manejo de inventarios para cumplir con la garantía de compra, y publicidad y promoción, el caficultor colombiano implícitamente recibió un traslado de precio mayor. Se estima que en promedio estos servicios adicionales sumaron US\$13 ctvs/lb, lo que significa que en realidad se le trasladó al productor el 67% del precio externo.

En este sentido, Colombia fue el país que logró trasladar el mayor precio al productor, lo cual le otorgó al caficultor colombiano una aparente ventaja competitiva frente a otros países. En contraste con lo que algunos analistas han proclamado, este resultado confirma que la institucionalidad cafetera colombiana ha cumplido con su misión histórica y con sus responsabilidades frente al gremio en cuanto a defender eficientemente el ingreso de los caficultores.

## **II. ENTORNO SOCIAL DE LA CAFICULTURA**

La Comisión considera fundamental llamar la atención del país sobre las connotaciones sociales y políticas de la actual crisis que atraviesa el sector. El café más que un producto agrícola de exportación es ante todo un tejido social, cultural, institucional y político que ha servido de base para la estabilidad democrática y la integración nacional. Esta actividad representa el corazón de la sociedad rural colombiana ofreciendo una oportunidad de trabajo, de ingreso y de subsistencia a millones de compatriotas en áreas donde en su mayoría no existe alternativa viable. El café evidentemente extiende su impacto económico y social mucho más allá de las regiones cafeteras. Como núcleo de absorción de mano de obra rural y como generador de demanda sobre los demás sectores de la economía, la red social cafetera es un activo estratégico del desarrollo nacional. De allí que la Comisión considere que permitir, ya sea por inacción o por omisión, un deterioro adicional de las zonas cafeteras representa una amenaza al interés público.

Con el objetivo de entender el efecto de la crisis mundial de café en el país y la institucionalidad cafetera, la Comisión estudió de manera detallada el contexto general de la caficultura colombiana, buscando comprender las complejas relaciones de interdependencia que se dan entre los caficultores y que se traducen en la existencia, desde hace más de un siglo, de un fuerte y amplio tejido social.

La Comisión considera fundamental que en el análisis de la situación del sector quede claro que las implicaciones de la crisis cafetera, así como las decisiones de política, deben orientarse a proteger una red social que se construyó a través de la historia nacional. Los efectos de la crisis cafetera deben entenderse en el contexto social más que en el económico, los cuales están focalizadas en ciertas regiones y grupos poblacionales que en los últimos años han visto descender su nivel de ingresos y han quedado expuestos a un alto nivel de vulnerabilidad y pobreza.

Al analizar la crisis no se puede olvidar que la principal función del Estado es procurar el bienestar de la población. El debate se debe centrar en el papel que debe jugar el

Gobierno dentro de este contexto; a discutir sobre la legitimidad de utilizar recursos públicos para sobrellevar la crisis, e analizar cuál es el mejor uso de estos recursos y entender por qué se debe o no continuar financiando determinados bienes públicos y otros gastos institucionales dirigidos a los productores cafeteros.

La Comisión considera que el Estado, entendido no solo como el Gobierno Central, sino incluyendo a los gobiernos regionales y locales, debe actuar decididamente con las instituciones cafeteras en el diseño de las soluciones y en su adaptación al nuevo entorno mundial.

Dado que el precio del Contrato C se situará, de manera estructural, alrededor de un dólar y que la volatilidad de largo plazo se ha reducido considerablemente, la caficultura colombiana seguramente no será una actividad de acumulación de excedentes, sino de supervivencia económica y de preservación del tejido social. En este sentido, la política institucional se debe adaptar a esta nueva realidad.

Adicionalmente, la crisis cafetera se debe situar en un contexto más amplio, teniendo en cuenta la situación de desempleo y violencia que está viviendo el país. La tasa de desempleo nacional se situó en 15% en abril, mientras que el desempleo urbano de las 13 grandes ciudades se calculó en 17.7%. Por otro lado, la violencia se ha acentuado a lo largo de la geografía nacional, lo que ha resultado en masivos y continuos desplazamientos de las zonas rurales a las urbanas. En este contexto es ineludible que se mire la actividad cafetera como lo que es: una fuente importante de empleo e ingresos, especialmente para campesinos y pequeños productores, una actividad económica que permite aprovechar un conjunto de tierras que por sus condiciones físicas difícilmente encontraría alternativas viables de uso y como una industria cuya institucionalidad ha permitido el desarrollo de un capital social y un elevado grado de cohesión entre la población y de arraigo a la tierra.

Bajo este enfoque, se debe entender que el café es el resultado de 566 mil familias productoras, 95% de las cuales tienen propiedades cuyo tamaño promedio es inferior a 9 hectáreas. De estos, alrededor de 364 mil son cultivadores que poseen fincas con un tamaño promedio de 3 hectáreas y con sembrados de café inferiores a una hectárea. Se destaca asimismo, que la producción de café genera cerca de 530,000 empleos equivalentes y que las regiones cafeteras tradicionalmente han presentado un ingreso per cápita mayor al del resto del país, lo cual ha implicado mejores condiciones de vida para sus habitantes como lo demuestran las relativamente elevadas coberturas en los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y educación técnica primaria.

## **1. Efecto de la Crisis sobre el Empleo**

En un trabajo realizado para la Federación Nacional de Cafeteros por el CRECE (2001)<sup>8</sup>, se concluye que la crisis del café podría dejar cesantes a cerca de 300 mil personas, lo cual aumentaría considerablemente la ya elevada tasa de desempleo del país.

---

<sup>8</sup> CRECE. Cuantificación de los Impactos Micro y Macroeconómicos de la crisis cafetera, informe Final, Manizales, Agosto 2001.

Sin embargo, y dada la estructura productiva cafetera, los efectos no serían iguales a lo largo de la geografía nacional, ya que los departamentos cafeteros se pueden dividir en cuatro regiones. La región Norte incluye los departamentos de Cesar, Guajira y Magdalena; la región Oriental abarca los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá y Cundinamarca; la región Centro-Occidente comprende los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima y Valle y finalmente, la región Sur incorpora los departamentos de Huila, Cauca y Nariño. La región Centro-Occidente es donde se da la mayor concentración del empleo cafetero, mientras que en la región oriental es donde menos empleos directos genera el café.

A medida que transcurrió la década de los noventa se fue consolidando una tendencia de precios y volúmenes de café colombiano decreciente, fenómeno que a pesar de ser menos dramático que la coyuntura actual, alcanzó a tener repercusiones en las zonas cafeteras y especialmente en la región Centro-Occidente. En esta zona geográfica es donde los indicadores que miden el deterioro de las condiciones laborales y sociales muestran un peor desempeño.

La encuesta de hogares del DANE<sup>9</sup> señala que entre 1996 y el año 2000, cuando los precios del café y los volúmenes de exportación fueron mayores a los observados en los últimos 15 meses, tanto la oferta laboral como el desempleo aumentaron considerablemente en las zonas cafeteras. En la región Centro-Occidente la oferta laboral aumentó en un 8.0%, a un ritmo de 1.9% anual; en las regiones Oriente y Sur en un 18.0%, a un ritmo cercano al 4.6% anual; y en un 12.0% en la región Norte, a un ritmo de 3.0% por año.

El deterioro en términos laborales no solo se observa en un mayor número de personas buscando infructuosamente un empleo, sino que adicionalmente significó un repunte en los niveles de informalidad, principalmente en la zona cafetera del Centro-Occidente. El conocido “rebusque” en las ciudades se volvió una opción de supervivencia para las familias cultivadoras del grano.

Entre los años 1994 y 2000, la informalidad urbana<sup>10</sup> aumentó en un 8% en la región Centro-Occidente, seguido por la región sur donde aumentó en 5% y en el Oriente donde creció 3%. Un análisis más detallado revela cómo el crecimiento de la informalidad en las zonas cafeteras, y en especial en la zona Centro-Occidente, está explicado principalmente por personas que estaban dedicadas a la actividad agropecuaria. El aumento de los informales provenientes de empleos agropecuarios en la región Centro-Occidente creció a una tasa anual del 12%, mientras que el resto de las regiones cafeteras lo hicieron a una tasa promedio anual de 1%.

Otro efecto de la crisis cafetera sobre las estructuras familiares y sociales de la región Centro-Occidente tiene que ver con la cada vez mayor procedencia de los cónyuges e hijos del Jefe de hogar en el mercado laboral. Estos miembros del hogar, que salieron a buscar trabajo con el objetivo de aumentar el decreciente ingreso familiar, aumentaron la oferta laboral a tasas anuales del 2%.

---

<sup>9</sup> Las cifras correspondientes a oferta laboral no se refieren exclusivamente a las cabeceras, sino a lo que el DANE denomina Resto.

<sup>10</sup> La clasificación de los informales combina tres parámetros: i) pertenecer a una empresa de menos de 11 empleados; ii) no contar con afiliación al sistema de seguridad social en salud; iii) no tener título profesional.

Sin embargo, las débiles condiciones económicas de las regiones, así como la baja preparación de los aspirantes, llevaron a que muchas de estas personas no pudieran encontrar empleo y aumentaran más que proporcionalmente las tasas de desempleo de estos dos grupos poblacionales o engrosaran las filas de informales. De esta manera, la tasa anual de crecimiento del desempleo de los cónyuges fue de 51% y de los hijos de 19%.

En cuanto al efecto sobre la informalidad, el número de informales que son cónyuges o hijos y que anteriormente tenían empleos agropecuarios en las regiones cafeteras creció a tasas del 3% y 15% anual respectivamente. Una vez más, es en la región Centro-Occidente donde se evidencia de manera más marcada este fenómeno, ya que estos grupos poblacionales crecieron a tasas anuales superiores al 20%, mientras que el de los jefes de hogar lo hizo al 7%.

Estos comportamientos, que se derivan de la necesidad de buscar ingresos complementarios por fuera de la finca, sin duda afectaron la permanencia de los núcleos familiares y por ende de la red social que opera en esas regiones. Resulta especialmente preocupante que los hijos se conviertan en fuentes complementarias de ingresos, cuando, como se ve más adelante, esto se traduce en deserción escolar y por ende en un atraso significativo en el desarrollo económico y social de la población.

Con el objeto de dar un orden de magnitud del efecto potencial de la crisis de precios sobre el empleo en las zonas cafeteras, el CRECE realizó unas simulaciones de los impactos directos e indirectos de la caída en los precios del café. Se comparó el precio promedio externo en 1998, de US\$1.46 /lb con el vigente en abril de 2001 de US\$76 ctvs/lb, utilizando matrices insumo-producto con datos de 1998. El primer impacto es una reducción en la producción total de la economía por efecto de una menor utilización de insumos y mano de obra, y en segundo lugar una disminución en el consumo de las familias cafeteras por la reducción en su ingreso. Se estima que si el valor de la cosecha cafetera se reduce en 23% frente a 1998, se daría una reducción en la producción total del país de alrededor de \$1.8 billones y la eliminación de 257 mil empleos, de los cuales 181 mil serían empleos directos y el resto indirectos. Es decir, la tasa de desempleo del país se aumentaría en 1.3 puntos porcentuales, 0.9 por efecto directo y 0.4 por efecto indirecto.

Confirmando lo presentado anteriormente, se encontró que el impacto de la crisis sería más marcado en las regiones altamente dependientes del café. Para el Eje Cafetero se estima que una reducción de 23% en el valor de la producción significaría un menor ingreso en \$202 mil millones y una disminución de cerca de 42.800 empleos, 41.250 directos y 1.500 indirectos.

El ejercicio también mostró que en el caso de Risaralda una reducción de 23% en el valor de la cosecha, resultaría en una menor producción departamental de \$148 mil millones y una pérdida de 25 mil empleos, 18.400 empleos directos y 6 mil indirectos. La tasa de desempleo departamental aumentaría en 5.0 puntos porcentuales, un incremento que sin duda alguna tendría serias repercusiones económicas y sociales para el departamento.



## 2. Efecto sobre las Condiciones de Vida del Productor

La Comisión considera que el aumento en el desempleo y la informalidad en las zonas cafeteras se debe en gran medida a la crisis cafetera, y principalmente, a la reducción en el ingreso que recibieron los productores en los últimos años. Sin embargo, las consecuencias de la crisis no sólo se revelan en un mayor desempleo e informalidad, sino en un marcado deterioro de las condiciones de vida de los cultivadores del grano. El número de hogares que vive en condiciones de indigencia, miseria y/o pobreza aumentó de manera significativa, incluso por encima de lo observado en regiones no cafeteras.

En el caso de Caldas, a partir de 1998 la pobreza en el departamento aumentó a un ritmo bastante superior al observado en el resto de la región centro-occidente, llegando a una situación en que el 77% de los hogares rurales del departamento no contaban con el ingreso suficiente para adquirir una canasta que cubriera sus necesidades básicas CRECE (2001)<sup>11</sup>. Incluso, el 32% de los hogares enfrentaban niveles de pobreza extrema, es decir, no contaban con los ingresos suficientes para adquirir una canasta de alimentos que supliera los requerimientos nutricionales mínimos.

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas aumentó en 6 puntos entre 1996 y 1998, mientras que los indicadores de hacinamiento crítico, vivienda inadecuada y servicios inadecuados mostraron aumentos de entre 12 y 14 puntos. El indicador de dependencia económica, que es una medida indirecta del nivel de ingreso, fue el que peor desempeño mostró al aumentar 22 puntos entre 1996 y 1998.

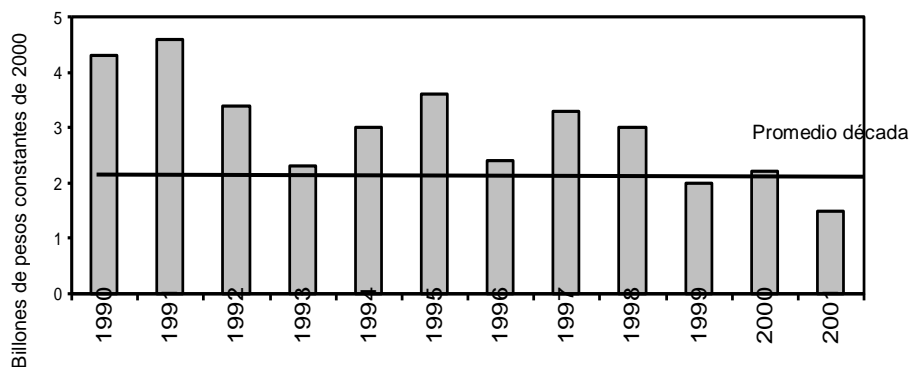
Para la Comisión el crecimiento en el indicador de inasistencia escolar de 7.5 puntos porcentuales entre 1998 y 2000, es el más preocupante. Como se explicó anteriormente, una parte considerable de aumento en la oferta laboral está compuesta por hijos de familias cafeteras (la edad mínima en el área rural para que una persona pueda trabajar es de diez años), ya que los niños se retiran de la escuela y salen a buscar trabajo para complementar el ingreso familiar. Esta es una de las implicaciones más graves de la crisis cafetera, ya que se están generando consecuencias negativas de mediano y largo plazo al afectar la educación de los niños, que representan la formación de capital humano y social de futuro.

Una medición del ingreso cafetero, a través del valor real de la cosecha, muestra una tendencia decreciente a o largo de la década pasada, y especialmente en el año 2001, cuando su nivel fue inferior en 40% al promedio de la década. (Gráfico 2.1)

---

<sup>11</sup> CRECE, Cuentificación de Algunos Impactos de la Crisis cafetera en el Departamento de Caldas, Manizales, Septiembre 2001

**Gráfico 2.1**  
**Valor Real de la Cosecha 1990-2001**  
**Billones de pesos constantes de 2000**



Fuente: Fedecafé

Factores como la reducción en el ingreso regional, el aumento del desempleo, la informalidad y la deserción escolar, podrían estar acelerando el proceso de convergencia de los indicadores sociales en las regiones cafeteras con los de las otras regiones del país. Es lamentable que esta convergencia se deba al menor crecimiento relativo de las zonas cafeteras, las cuales históricamente habían crecido más, y no a un aceleramiento en el ritmo de expansión del resto del país.

Para hacer aun más sombrío el panorama descrito, la crisis cafetera presenta otros riesgos adicionales. De acuerdo a los comentarios que hicieron varios Comités Departamentales, se está gestando una crisis hasta ahora desconocida para las regiones eminentemente cafeteras por el surgimiento de cultivos ilícitos y la presencia de actores armados ilegales.

En los últimos dos años de manera creciente, en departamentos cafeteros como Caldas y Cauca se han extendido las siembras de cultivos ilícitos como coca, amapola o marihuana, intercalando o sustituyendo las matas de café. Así mismo, en el último quinquenio actores armados que nunca habían tenido presencia en las zonas, como las FARC, el ELN y grupos paramilitares, empezaron a ser cada vez más notorios.

Se debe reconocer que las consecuencias negativas de estos fenómenos no se limitan al ámbito nacional. Por el contrario, en el extranjero<sup>12</sup> se le ha dado amplio despliegue a esta coyuntura, lo cual podría afectar severamente la imagen del café de Colombia en el exterior, uno de los activos más valiosos con que cuenta la industria cafetera y el país.

<sup>12</sup> Por ejemplo en el diario de Washington Post, se publicó artículo en el cual se habla de esta problemática y que dice "Sería una exageración decir que Juan Valdez, el icono de la publicidad cafetera colombiana, se ha pasado a las drogas. Aunque es imposible obtener números precisos, la evidencia y los informes sugieren que cerca de 1.000 de las 560.000 fincas cafeteras han sustituido café con coca o amapola".

Sin duda el impacto de la crisis hubiera sido mayor si se tiene en cuenta que entre 1999 y 2002 el Gobierno Nacional y otras instituciones invirtieron recursos para atender la reconstrucción del eje cafetero después del terremoto de enero de 1999, por un monto cercano a \$1,000 millones de dólares, sustituyendo y/o complementando las inversiones que las instituciones cafeteras no pudieron realizar en este periodo.

Cierto es que el panorama descrito es desolador y preocupante por decir lo menos, y queda en el ambiente una pregunta ¿debe intervenir el Estado para revertir el evidente deterioro económico social y de orden público de las regiones cafeteras? La Comisión considera que el diseño de soluciones para esta coyuntura debe ser una prioridad de política pública al más alto nivel, ya que se está afectando un tejido social que tomó décadas construir, y vulnerando el futuro económico y social de estas regiones lo cual tiene efectos sobre el desarrollo del país.

El uso de recursos públicos como una de las soluciones a la crisis se justifica claramente por las connotaciones sociales que se acaban de describir. Se justifica bajo la premisa de que es la manera más eficiente de proteger un volumen cuantioso de empleo y una economía de subsistencia. Para la Comisión este gasto es una inversión para mantener un capital social y para preservar un empleo caracterizado por el sentido de pertenencia, el arraigo y la tradición, y para formar generaciones futuras educadas que tengan mejores oportunidades de vida.

¿Que le sale menos costoso e ineficiente a Estado: Esperar a que se de un fuerte deterioro en las condiciones sociales y económicas de la regiones cafeteras, para entonces entrar con programas de recuperación a ser ejecutados por instituciones ajenas al esquema institucional operante, o apoyar las instituciones durante la crisis, buscando minimizar el deterioro y evitando un posterior proceso de reconstrucción? La Comisión considera que actuar ahora es lo que es fiscal y éticamente correcto.

En este sentido, el programa de apoyo actual a la caficultura emprendido por el Gobierno Nacional a partir de septiembre de 2001, el cual incluye el sostenimiento del precio interno y la financiación de los programas de asistencia técnica, investigación y renovación se justifica plenamente en la medida en que se está aminorando el deterioro social y económico de la región.

### **3. Tejido Social Cafetero**

- a) En general, puede afirmarse que el tejido social cafetero está mayoritariamente caracterizado por:
- b) Un 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.
- c) Un gran apego a la tierra, generalmente poseída por varias generaciones, así como a la familia.

- d) Un arraigado sentido de organización social, a través de las Juntas de Acción Comunal, Comités Municipales, Departamentales, grupos de trabajo, etc.
- e) Una buena capacidad de veeduría y fiscalización de los bienes públicos y otros gastos institucionales de la ejecución.
- f) Un nivel de vida rural mejor que el promedio nacional.
- g) La ausencia preocupante de una renovación generacional en la actividad productiva y gremial.
- h) Una gran tradición de respecto a las decisiones de la mayoría, fruto del ejercicio electoral cafetero.
- i) Un mercado laboral que se equilibra con la extensión de la unidad productiva: el que emplea mano de obra, generalmente lo hace con otro cafetero.

La Comisión considera que la labor realizada por los Comités de Cafeteros es parte integral del proceso de formación del capital social cafetero. Estas instituciones, que se eligen de manera democrática, son representativas de un elevado número de pequeños productores que individualmente no tendrían manera alguna de hacer sentir sus necesidades. La forma organizacional que los productores han desarrollado junto con los instrumentos que han diseñado, constituye un exitoso modelo de cooperativismo social que, como se menciona a lo largo de este informe, ha redundado en importantes beneficios para sus socios.

Las inversiones del gremio, a través de los Comités Departamentales de Cafeteros, son un buen ejemplo de como se puede construir una red de apoyo social. Los Comités han cumplido con su objetivo de mejorar la calidad de vida del caficultor y su familia mediante la gestión de proyectos en áreas como acueductos escuelas, electrificación, salud y vías. En este sentido, los Comités han sido reconocidos como un ejemplo nacional e internacional de entidades regionales eficientes y transparentes, las cuales no solo han generado desarrollo, sino que han logrado convenirse en receptores de recursos provenientes de gobierno central, las entidades departamentales, municipales y ONG's internacionales, para beneficio de toda la región.

Por lo tanto, cabe la pregunta sobre cuál sería la decisión más acertada respecto a si continuar o suspender las transferencias de recursos definidas en la Ley 9a de 1991. Dadas las actuales restricciones presupuestales, los programas de infraestructura y gasto social que tradicionalmente han sido financiados por el gremio cafetero se han visto severamente afectados. Las transferencias de los Comités para realizar estas inversiones disminuyeron considerablemente al pasar de una cifra cercana a los \$80 mil millones en el 2001 a \$10 mil millones en el año 2002.

Parte de esta reducción se ha contrarrestado con el programa gubernamental de apoyo al sector cafetero donde se están ejecutando, a través de los Comités de Cafeteros, cerca de \$70.000 millones provenientes del Fondo de Inversiones para la paz del Plan Colombia.

La Comisión reconoce la importancia que han tenido para las regiones cafeteras la construcción de infraestructura física y social, con recursos del gremio, lideraría por los Comités Departamentales. Sin embargo, también es consciente que esta situación represento, en parte, una transferencia de responsabilidades del Estado hacia los productores cafeteros y por ende un tratamiento inequitativo con las regiones productoras de café.

La Comisión considera que la existencia de la red de Comités de Cafeteros continua siendo una gran oportunidad para que el Estado y las instituciones cafeteras trabajen de la mano en el desarrollo económico y social de las regiones donde operan. Se recomienda entonces que de una manera creciente y consistente, programas e inversiones del Presupuesto General de la Nación, como la ejecución de FIP descrita anteriormente, y de ONG's nacionales e internacionales se ejecuten a través de los Comités Departamentales de Cafeteros, dado que hacia el futuro no es viable continuar haciendo las transferencias ordenadas por la Ley 9a de 1991.

#### **4. Reestructuración de la Propiedad Rural en las Zonas Cafeteras**

La Comisión quiera señalar al Gobierno Nacional y al Gremio la importancia de estudiar alternativas de reestructuración de la propiedad rural en las zonas cafeteras que incrementen el área promedio de la unidad minifundista y campesina. Dado que para los caficultores más pequeños, el ingreso derivado de su cultivo no le permiten un nivel de supervivencia, es deseable generar mecanismos que disminuyan su dependencia de ingresos inciertos extremos a su propiedad. En lo concerniente a explotaciones de naturaleza familiar, tan solo permiten generar una renta de supervivencia aquellas con áreas superiores a 5 hectáreas. Por ello la Comisión considera recomendable promover alternativas de reasignación de recursos de manera que los productores medianos de tipo empresarial puedan liquidar su capital invertido en los cafetales y facilitar el acceso a dichas tierras a un campesinado empresarial cafetero, capaz de explotar competitivamente esas zonas vía el trabajo directo y familiar.

La reconversión del minifundista y del campesino tradicional cafetero en empresario competitivo mediante un paquete tecnológico y de educación empresarial complementado con el Incremento de tamaño promedio de su propiedad- son la mejor alternativa productiva para la supervivencia estructura de la caficultura colombiana. Las tierras marginales dedicadas hoy al cabe y que por razones ambientales y geográficas no tienen posibilidad de alcanzar niveles de productividad compatibles con la sostenibilidad deben retirarse de la frontera cafetera e, Idealmente, permitirle el acceso a estos productores campesinos y minifundistas a nuevas tierras en zonas óptimas donde los costos laborales hacen insostenible la mediana explotación comercial moderna.

A juicio de la Comisión, uno de los mayores obstáculos para lograr la viabilidad productiva en los productores minifundistas, que son quienes conforman la inmensa mayoría del capital social cafetero, es la falta de un tamaño adecuado de propiedad que haga viable que su supervivencia se derive de su propio cultivo. Esta ilimitación estructural debe ser enfrentada con un programa de apoyo a la consolidación individual de cultivos o en forma asociativa de unidades de explotación de tamaño adecuado para

producir café eficientemente. El logro de este objetivo se debe apoyar en la conformación de un banco de tierras en zonas cafeteras de alta productividad, provenientes de las daciones en pago que reciba el sector financiero. El Estado procedería a vender dichas propiedades financiando a largo plazo a pequeños productores o asociaciones de cultivadores que se comprometan a iniciar un plan de reconversión productiva.

### **III. CARACTERIZACION DE LA CAFICULTURA EN EL PAIS**

La economía cafetera se caracteriza por tener un alto grado de heterogeneidad que este determinado principalmente por diferencias en el tamaño y la propiedad de la tierra, el grado de dependencia del productor del ingreso cafetero, la forma de explotación de la mano de obra, los sistemas de producción utilizados la oferta ambiental y la adopción de tecnología. Por esta razón, la Comisión quiere recalcar que es un gran error hacer generalizaciones sobre los caficultores y que, por el contrario, es necesario tener presente estas diferencias para entender cuales serian los efectos de diversas políticas sobre el sector

Según el estudio más reciente y completo sobre la caficultura en el país, la Encuesta Cafetera de 1997 existen 566 mil unidades productivas (UPAS) que son asimilables a productores. Estos caficultores están ubicados en un área total de 3,6 millones de hectáreas, de las cuales 869,000 hectáreas estaban sembradas en café. Sin embargo, según estimaciones recientes de la Federación Nacional de Cafeteros, en el año 2001 se registro un área sembrada en café de 805.000 hectáreas, 64.000 hectáreas menos, lo cual significaría una reducción de 7.4%.

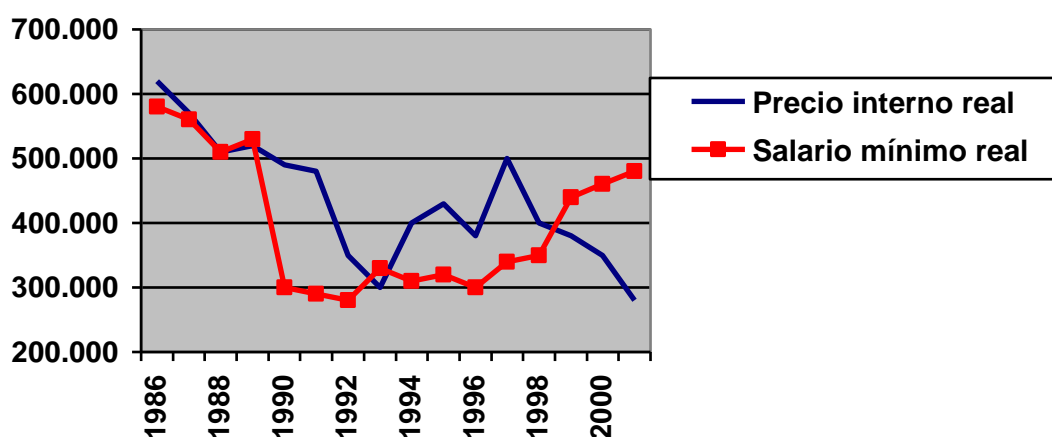
De otro lado, el uso de la tierra en el sector cafetero se ha mantenido en proporciones similares desde 1970, estando el 24% del área sembrada en café, el 67% en pastos, montes y bosques, y el 9% restante en otros cultivos.

#### **1. Dependencia del Productor de la Actividad Cafetera**

Para entender la magnitud y distribución de los impactos económicos y sociales de la crisis cafetera, es necesario analizar la caficultura colombiana de acuerdo con la dependencia del productor de su cultivo y la identificación del ingreso derivado de a actividad cafetera como complementario, de subsistencia, o como explotación empresarial.

Los costos laborales representan la mayor proporción del costo total de la producción del café, por lo tanto, es útil analizar la evolución en los últimos 5 años de la relación entre el precio interno del café y el salario mínimo real en Colombia (Gráfico 3.1)

**Gráfico 3.1**  
**Precio Interno Real vs. Salario Mínimo Real Valores Constantes (dicGO=100)**



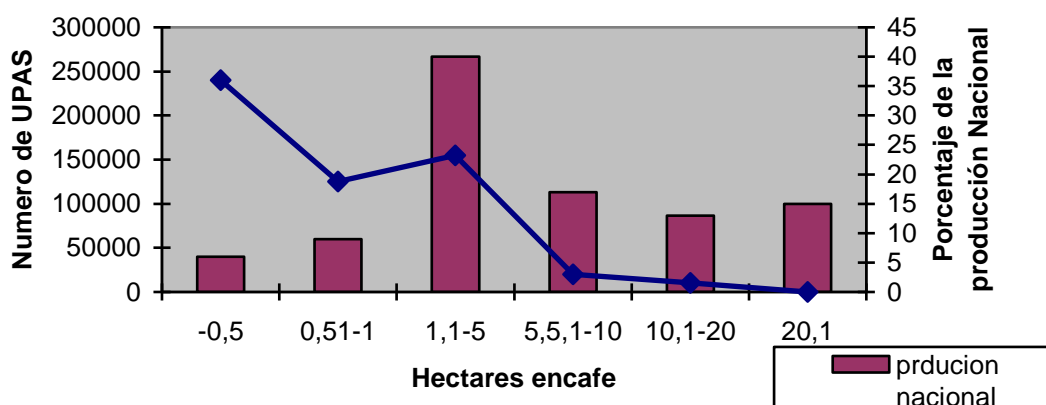
Fuente: Fedecafe, calculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

La tendencia decreciente del precio interno que contrasta con la tendencia creciente del salario mínimo, demuestra la pérdida de competitividad del factor trabajo durante la última década. Este tema es especialmente relevante dado que en Colombia, una reducción considerable del componente laboral a través de la mecanización del cultivo no es una alternativa factible, y alcanza mayores niveles de eficiencia en las prácticas de sostenimiento tiene un límite. De otro lado, y debido a que entre el 70% y el 80% del costo de producción de los caficultores empresariales es mano de obra, en la medida en que Colombia aumente su nivel de vida y recupere el crecimiento económico, necesariamente el costo laboral aumentará, lo cual aunque evidentemente positivo para el país, implica un riesgo para la competitividad futura de la caficultura nacional.

Por estas razones y porque no es deseable en términos macroeconómicos que el aumento en competitividad se de simplemente por ajustes cambiarios, la política cafetera debe orientarse a garantizar la viabilidad de la estructura productiva de café a través de mayor eficiencia, ya que los precios del grano difícilmente volverán a ser el mecanismo de acumulación del pasado.

Mientras el 64% de los caficultores, que son “minifundistas”, producen el 15% del café, el 31% de los productores corresponden a lo que se denomina “economía cafetera campesina” y responden por el 40% de café producido. Finalmente, una proporción reducida de cafeteros, el 5% del total, corresponde a “cafeteros empresariales” que producen el 45% de la producción nacional (Gráfico 3.2)

**Gráfico 3.2**  
**Unidades Productivas por Tamaño y Participación en la Producción Nacional**



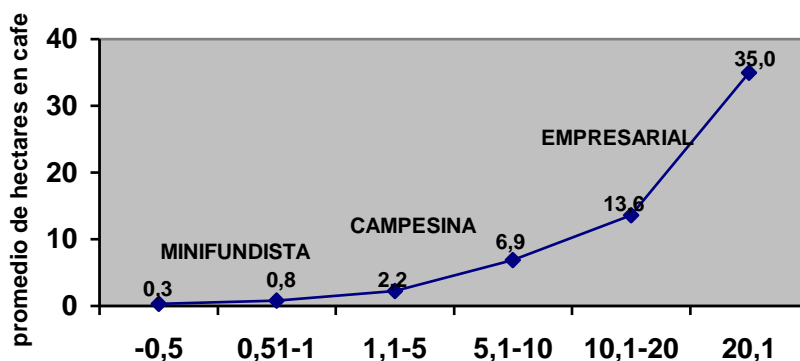
Fuente: Encuesta Nacional Cafetera 1997

### 1.1 Productores Minifundistas

La mayor parte de los caficultores están dentro de la categoría de minifundistas, 64% del total, y de responder por la menor proporción de la producción nacional (15%). Son 364.000 cultivadores que tienen fincas en promedio de 3 hectáreas, de las cuales menos de media hectárea o el 11 % del área esta sembrada en café (Gráfico 2.2 y 2.3).

Para estos productores, la venta de café representa un ingreso adicional a su actividad principal. Por lo general, estos productores viven de la venta de su mano de obra a otros productores del café otros productores de café, o de otras actividades agrícolas. En este segmento existe autoabastecimiento de mano de obra y, debido a la pequeña escala de producción, estas labores son realizadas por la familia en su tiempo libre y con requerimientos mínimos de capital. El minifundista promedio obtiene un excedente anual de ingresos equivalente a 1.3 salarios mínimos mensuales en caso de que su cultivo sea tradicionales y un excedente de 2.7 salarios mínimos mensuales por año si es tecnificado<sup>13</sup>.

**Gráfico 3.3**  
**Tamaño Promedio del Cultivo**



Fuente: ENC 1997

<sup>13</sup> se calculo con un precio interno de \$280.000/carga



## **1.2 Economía Cafetera Campesina**

En la economía cafetera “campesina” se encuentran alrededor de 172.000 cultivadores, el 31% del total, para quienes el café representa su principal fuente de subsistencia. Tienen en promedio 9 hectáreas, de las cuales 2.2 o el 16% están sembradas con café. En la economía campesina los cultivos gozan de abastecimiento parcial de la mano de obra, lo cual reduce los requerimientos de capital.

El tamaño del cultivo permite que para estos productores el café sea la principal actividad familiar y por ende uno de los principales determinantes de su ingreso. Una parte importante de las labores de producción son efectuadas por la familia, por lo que sólo necesitan contratación externa de mano de obra durante las épocas de renovación o cosecha, cuando hay una elevada concentración de las actividades.

Este tipo de productores tiene un alto nivel de dependencia del ingreso proveniente de café. La explotación promedio de la economía cafetera campesina tiene la capacidad de generar un excedente de 3.5 salarios mínimos mensuales en caso de que su cultivo sea tradicional y un excedente de 11 salarios mínimos mensuales por año si es tecnificado. La diferencia en el nivel de excedentes que genera el cultivo tradicional frente al tecnificado justifica plenamente dedicarle importantes esfuerzos a elevar la intensidad tecnológica de este segmento de la caficultura colombiana.

## **1.3 Economía Cafetera Empresarial**

En la economía empresarial se encuentran alrededor de 30.000 productores, el 5% del total. El tamaño promedio de las fincas oscila entre 21 y 68 hectáreas, de las cuales entre 7 y 35 hectáreas están cultivadas con café, 33% y 52% del área total respectivamente.

En este segmento es donde la actividad cafetera se identifica como un negocio o empresa, lo cual explica la mayor utilización de la tierra en esta actividad como proporción del área total. Adicionalmente, requiere la contratación de casi la totalidad de la mano de obra involucrada en el proceso productivo, lo cual significa elevados requerimientos de caja.

Existe una gran interrelación entre las economías cafeteras minifundista, la campesina y la empresarial, lo cual explica las importantes dependencias en la dinámica laboral cafetera. En efecto, la economía cafetera empresarial al demandar elevados niveles de mano de obra, se convierte en la principal fuente de empleo para los cultivadores minifundistas y parcialmente para los campesinos, quienes a su vez, deben alquilar su mano de obra para complementar su ingreso.

Debido a que en Colombia el café es una actividad intensiva en mano de obra y este factor significa entre un 70% y 80% del costo total de producción, cualquier tendencia negativa de precios tiene un efecto multiplicador sobre el empleo y el nivel salarial en el sector. En este sentido, se considera que una gran parte de los minifundistas cafeteros sufriría un detrimento significativo en su ingreso si los cafeteros empresariales no demandaran su mano de obra. Es decir como su principal ingreso se deriva de su trabajo y no de su cultivo, si una proporción importante de los cafeteros grandes se

retiran del negocio porque no le es rentable, los cafeteros de menor tamaño tendrían amenazada su principal fuente de ingresos.

En el capítulo anterior se mencionó cómo el aumento en el desempleo y la informalidad que se ha dado en las regiones cafeteras se debe en gran parte al ingreso al mercado laboral de los cónyuges e hijos como respuesta al descenso en los ingresos. Adicionalmente, si una proporción importante de productores se ven forzados a abandonar sus cultivos y no encuentran demanda para su mano de obra por el impacto de la crisis en la caficultura empresarial, las consecuencias sobre el nivel de vida serían severas.

Esta relación de dependencia y supervivencia entre cafeteros grandes y pequeños tiene fuertes implicaciones para la toma de decisiones de política cafetera. Aunque dar un apoyo vía ingreso localizado en los pequeños caficultores, dada su mayor vulnerabilidad, es más equitativo que un subsidio generalizado a precio, no se puede desestimar el efecto que tendría esta política sobre la viabilidad económica de la caficultura empresarial. De allí que mantener un precio interno que soporte los costos y la viabilidad de la unidad productiva empresarial, es una forma de defender el empleo y el ingreso de los más pobres.

La Comisión reconoce que un programa más equitativo podría ser un apoyo directo al ingreso familiar de un grupo determinado de productores como sería, por ejemplo, otorgar un subsidio directo en dinero a aquellos que tuvieran fincas de hasta 5 hectáreas en café. Sin embargo, las complejidades operacionales que conlleva este esquema, el incentivo a distorsiones y a evadir las reglas, y el riesgo que se corre de que este tipo de apoyo vulnere las interdependencias laborales existentes en esta industria, explican por qué finalmente se recomienda mantener en la coyuntura actual un subsidio de precio generalizado e indiscriminado.

La Comisión reconoce que el actual sistema de apoyo del Gobierno es una segunda opción frente a la posibilidad de dar un subsidio directo a los caficultores más vulnerables. Igualmente, es definitivo instaurar mecanismos de control para evitar que el subsidio a café colombiano termine extendiéndose por la vía del contrabando a los países vecinos.

Como se desarrolla más adelante, los llamados caficultores empresarios tienen una estructura de costos elevada, lo cual los hace muy vulnerables a coyunturas de precios bajos como la actual. Por esto, a dar un subsidio de precio generalizado, y dada la integración entre los tres grupos, se está defendiendo los empleos de los minifundistas y los campesinos. En últimas, se trata de un programa de apoyo a los más pobres y no únicamente de subsidio al café.

En el corto plazo, es claro que el apoyo generalizado tiene efectos positivos, directos e indirectos, sobre los grupos más pobres y vulnerables y que es una manera fiscalmente responsable de mantener un tejido social crítico para la estabilidad del país y evitar la agudización de la pobreza y el desempleo de un segmento considerable de la población nacional. Sin embargo, para el mediano plazo se deben estudiar otras opciones para que los productores minifundistas no sean tan dependientes de los

grandes productores como podría ser un programa que aumente el tamaño de sus parcelas, bien sea de forma individual o por medio de asociaciones cooperativas.

## 2. Sistemas de Producción y Oferta Ambiental

Otra caracterización de la caficultura está asociada a los sistemas de producción (tradicional y tecnificado al sol, sombra y semi sombra) y a la ubicación de los cultivos según la oferta ambiental en zonas óptimas o no óptimas para la producción. Una adecuada combinación de estos factores es la que garantiza la sostenibilidad y competitividad del cultivo del café. Aunque en Colombia, debido a las diferencias agro climáticas, se puede producir café bajo diversos sistemas de producción, la capacidad económica de los productores y una escasa disciplina en la aplicación del paquete tecnológico, han derivado en que esa correspondencia entre el sistema de producción y las condiciones naturales no se cumpla en muchos casos.

El punto anterior es importante porque determina la productividad máxima, y por ende, el nivel de competitividad, siendo considerables las diferencias entre los diversos sistemas de producción. Actualmente, un cultivo tecnificado al sol puede presentar una productividad promedio de 126@ por hectárea, el tecnificado a la sombra 97@ por hectárea (23% menos) y el tradicional de 32@ por hectárea<sup>14</sup> (75% menos). Esto explica porqué el sistema de producción tradicional, a pesar de corresponder al 30% del área cultivada sólo responde por el 12% de la producción, y también indica donde deben hacerse los mayores esfuerzos en manto a transferencia tecnológica.

Es común encontrar una combinación de sistemas de producción en una misma finca. Según datos de 1997 la participación de los cultivos tradicionales u los tecnificados era de alrededor del 30% y 70% respectivamente, a través de todos los tamaños, excepto para los cultivos mayores a 20 hectáreas donde la relación era 17% frente a 83%.

Las principales variables en términos de política cafetera que tiene como objetivo aumentar la competitividad son el sistema de producción; la variedad; la edad de los cafetales; el número de árboles por hectárea (densidad); la adopción de prácticas correctas y eficientes en el proceso productivo; y la ubicación de cultivos en zonas óptimas. Los principales instrumentos para desarrollar estas políticas son el servicio de extensión, los resultados tecnológicos de CENICAFE, e incentivos a la renovación. Estos, como se verá más adelante, constituyen los bienes públicos tradicionales y corresponden a la estructura de apoyo al sector.

Bajo las condiciones actuales, los cultivos ubicados en zonas marginales que no son óptimas para la producción son muy vulnerables por su baja productividad, lo cual implica que en el mediano plazo podrían salir de la actividad porque no son competitivos. Según la información de la Encuesta de 1997, 210 mil hectáreas, el 24% del total, estaban ubicadas en estas zonas; el 64% corresponden a cultivos tradicionales y el 60% están concentrados en cultivos entre 1 y 10 hectáreas ubicadas en zonas cuya altura no favorece ni la productividad de la planta, ni los costos acondicionamiento de la tierra<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Federación Nacional de Cafeteros. Datos con base en densidades promedio y un ciclo eficiente (edad) para los cultivos tecnificados

<sup>15</sup> En general estos cultivos están ubicados por debajo de 1.200 m.s.n.m o por encima de 1.800 m.s.n.m

La Comisión considera que es de la mayor importancia que tanto las instituciones cafeteras como el Gobierno procedan a diseñar programas de adaptación productiva y laboral para que estos cultivadores ubicados en zonas marginales no apropiadas para cultivos productivos encuentren alternativas económicamente viables dentro o fuera del sector.

### **3. Costos de Producción<sup>16</sup>**

Como se mencionó en el primer capítulo, la crisis actual de bajos precios del café es de carácter estructural. Para entender en qué nivel de competitividad se encuentra la caficultura colombiana, a continuación se presenta un análisis de los costos por tamaño de cultivo y por sistemas de producción. Este se hace teniendo en cuenta únicamente los desembolsos de caja en finca, es decir los costos que significan flujo de dinero, de manera que no se incluye el costo de oportunidad de la mano de obra que aporta directamente el productor, ni la remuneración a la tierra y al capital. Este aspecto debe estar presente en el análisis y en las conclusiones que se deriven del ejercicio que se presenta a continuación.

Las estructuras de costos analizadas muestran que los menores costos de caja se registran entre los productores minifundistas y los de la economía campesina, independientemente del sistema de producción, debido al autoabastecimiento total o parcial de la mano de obra. De otro lado, los mayores costos se encuentran en los cultivos tradicionales de mayor tamaño, ya que estos cultivos tienen la menor productividad por hectárea y por ende, los costos unitarios más elevados.

El ejercicio consiste en sumarle al costo en finca del café, lo que cuesta el proceso de comercialización interna y externa para llevarlo hasta el país de destino, el cual se estima en US\$14.5 ctvs/lb. El resultado de esta operación corresponde al precio externo equivalente que cubriría la totalidad de los costos de producción y comercialización, y que se puede utilizar como referencia del grado de competitividad del café colombiano.

Para los productores minifundistas el costo de producir café está entre US\$13 ctvs/lb y US\$15 ctvs/lb para cultivos tradicionales y tecnificados respectivamente. Al sumarle los costos de comercialización interna y externa, los precios externos que cubrirían la totalidad de los costos serían US\$27 ctvs/lb y US\$30 ctvs/lb (Cuadro 3.1, Gráfico 3,4). Es decir, a los niveles actuales de precio del orden de US\$70 ctvs/lb, y dado que no deben invertir recursos en contratación de mano de obra, este tipo de productores tienen un flujo de caja positivo.

La economía cafetera campesina por su parte, tiene costos del orden de US\$26 ctvs/lb por lo que se requeriría un precio externo de US\$40 ctvs/lb, para cubrir teóricamente dichos costos más los gastos derivados de la comercialización. Es decir, a nivel conceptual y contable este tipo de productores podrían ser competitivos en los niveles de precios actuales.

---

<sup>16</sup> Este ejercicio está basado en los registros de costos de la Federación Nacional de los Cafeteros y los ITEC

**Cuadro 31**  
**Costos y Precio Externo Equivalente por Tamaño del Cultivo y Sistema Productivo**

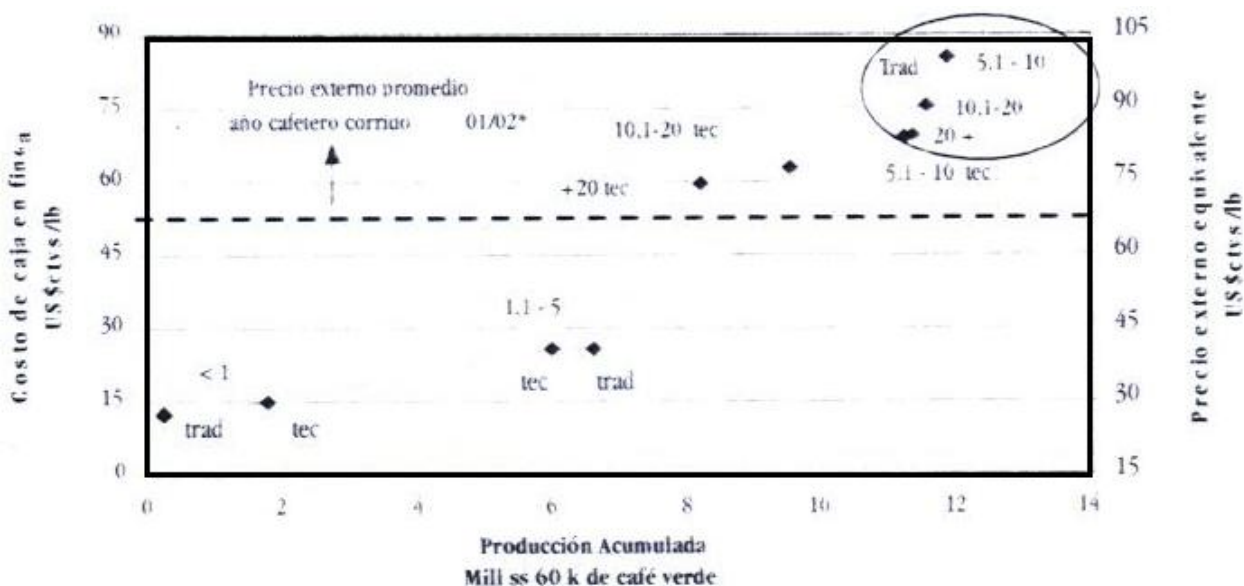
Tamaño del Cultivo	Sistema de Produccion	Costo en Finca US\$ctvs/lb	Precio Externo Equivalente	%Produccion total
<1	Tradicional	13	27	2%
	Tecnificado	15	30	13%
1.1-5	Tecnificado	26	40	35%
	Tradicional	59	40	5%
+20.1	Tecnificado	59	74	14%
	Tecnificado	63	78	11%
5.1-10	Tecnificado	69	83	14%
	Tradicional	69	84	1%
101.20	Tradicional	75	90	2%
	Tradicional	85	100	3%

Fuente Fedecafé. Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

Los productores minifundistas y campesinos, que responden por el 57% de la producción total del país, en las condiciones actuales tienen teóricamente flujos de caja positivos, dado que no deben realizar mayores desembolsos para financiar la fuerza de trabajo.

El conjunto de los caficultores empresariales se caracteriza por carecer de competitividad en los niveles actuales de precio externo de US\$70 ctvs/la. Sin embargo, se encuentra que a mayor tamaño, menor es el costo unitario, por la existencia de economías de escala (Gráfico 3.4)

**Gráfico 3.4**  
**Estructura de Costos por Tamaño del Cultivo y Sistema Productivo**



Fuente: Federacafé Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

En el segmento de cultivos tecnificados, los de más de 20 hectáreas tienen costos promedio de US\$59 ctvs/lb, mientras que US\$63 ctvs/lb es el costo promedio de los productores ubicados en fincas con áreas entre 10.1-20 hectáreas y de US\$69 ctvs/lb para aquellos con cultivos entre 5.1-10 hectáreas. Esto quiere decir que para cubrir la totalidad de sus costos, estos productores necesitan precios externos de US\$74 ctvs/lb, US\$78 ctvs/lb y US\$83 ctvs/lb respectivamente.

De otro lado, los cultivos tradicionales registran los mayores costos, con niveles de US\$69/lb (+ 20 hectáreas), US\$75 ctvs/lb (10.1-20 hectáreas) y US\$85 ctvs/lb (5.1-10 hectáreas) lo cual resulta en requerimientos de precio externo de US\$84 ctvs/lb, US\$90 ctvs/lb y US\$1.00/lb respectivamente.

A continuación se presenta un ejercicio que compara el precio recibido por el productor con el costo de producción durante el periodo octubre/2001-marzo/2002. Durante este periodo, el precio promedio equivalente en finca, incluyendo el AGC por US\$ 6 ctvs/lb, fue US\$68 ctvs/lb, La relación precio /costo se presenta en el Cuadro 3.2, y muestra cómo, con excepción de los productores entre 5 y 10 hectáreas de café tradicional, los demás caficultores recibieron ingresos que les cubrían por lo menos el 80% de sus costos y los caficultores pequeños registraron flujos de caja positivos.

**Cuadro 3.2**  
**Relación Precio\*/Costo en lo Corrido**  
**del Año Cafetero**

<b>Tamaño del Cultivo</b>	<b>Sistema de Producción</b>	<b>Precio*/Costo</b>
<1	Tradicional	2.54
<1	Tecnificado	2.30
1.1-5	Tecnificado	1.68
1.1-5	Tradicional	1.69
+20.1	Tecnificado	0.92
10.1-20	Tecnificado	0.88
5.1-10	Tecnificado	0.82
+20.1	Tradicional	0.81
10.1-20	Tradicional	0.76
5.1-10	Tradicional	0.68

\* Precio externo promedio + incentivo del Gobierno octubre 01 marzo 02= US\$0.68/lb  
Fuente: Federacate. Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

La pregunta que surge de estas relaciones de precio /costo es por qué no ha habido un mayor abandono de cultivos ante la evidente situación deficitaria de estos. La explicación está relacionada con la posibilidad de realizar ajustes en las prácticas del cultivo, lo cual les permite a los productores “aguantar” la crisis por un tiempo. Los productores disminuyen sus requerimientos de capital, por ejemplo, aplazando las renovaciones y realizando una fertilización menor.

Estos ajustes, sin embargo, no se pueden realizar indefinidamente porque el efecto de estas prácticas se refleja en las producciones futuras, cuando las cosechas resulten de menor tamaño o calidad. Además, debido a la reducción en la productividad y el deterioro del cultivo, los costos futuros se incrementarían, afectando la competitividad y viabilidad futura de la caficultura colombiana.

Según el ejercicio, la producción de los minifundistas y, en menor grado de los campesinos, sería poco sensible a precios deprimidos. Sin embargo, habría efectos indirectos derivados de la situación de los productores empresariales. Para los primeros, que se emplean en otros cultivos de café, el mayor efecto sería una disminución en sus ingresos laborales por efecto de una flexibilización en las condiciones de contratación, o por el menor empleo demandado por los productores empresariales como consecuencia de la eliminación de algunas prácticas de cultivo. Para la economía campesina, el efecto directo proviene de su cultivo, al ser el principal componente de su ingreso familiar aun cuando también podría sufrir efectos indirectos si además ofrece su mano de obra a otros productores.

La producción de segmento empresarial, es altamente sensible a los precios ya que o están enfrentando flujos de caja negativos o han modificado las prácticas de cultivo. Es especialmente difícil para el rango entre 5.1 y 10 hectáreas, ya que el costo fijo promedio no se diluye suficientemente en esta escala de producción. Se presenta una menor vulnerabilidad para aquellos caficultores que se encargan de administrar su finca directamente, ya que la administración representa cerca del 16% de los costos en este rango.

La grave coyuntura que experimentan los productores empresariales por la existencia de precios externos extremadamente bajos, el hecho de que éstos son la principal fuente de empleo de los minifundistas, y la reducción en el ingreso de los productores campesinos, muestra porque es importante que se apoye el precio interno transitoriamente con recursos públicos. El apoyo sería temporal, bajo el entendido de que los precios externos se recuperen y paulatinamente a niveles que cubran los costos de producción y se implementen programas de reducción de costos y aumento en la eficiencia. Adicionalmente, si se produce una devaluación mayor a la esperada, se reduciría la necesidad de recibir aportes de la nación.

El apoyo temporal tiene entonces su justificación en una estructuralidad de largo plazo y corresponde a un programa de complementariedad del ingreso (matching grant). Bajo el supuesto que se mantengan las actuales condiciones de precio externo y de tasa de cambio, el apoyo por parte de Estado ascendería como máximo a \$200 mil millones por año, y garantizaría la subsistencia de 530,000 pequeños productores y sus familias. Estos recursos corresponden a un ingreso complementario al precio por un valor de \$30,000/carga para toda la producción nacional.

La Comisión considera que difícilmente puede encontrarse un programa gubernamental que, significando un esfuerzo fiscal relativamente bajo, logre tanto en términos sociales. Un ejercicio sencillo muestra que el costo alternativo de subsidiar el ingreso con un programa de un salario mínimo mensual por un año por familia, sería tres veces mayor.

El ingreso complementario, AGC, apoya la sostenibilidad del negocio para la economía empresarial, apoya al minifundista que trabaja en otros cultivos de café a través del empleo que le provee y es crítico para garantizar la subsistencia de la economía campesina. En el mediano y largo plazo, sin embargo, se debe desmontar el apoyo gubernamental y diseñar otro mecanismo con el objeto de desarrollar un sistema de estabilización del precio. Esta propuesta se analiza detalladamente en el próximo capítulo.

#### **4. Referencia Competitiva**

La caficultura colombiana tiene espacio para aumentar su eficiencia, sin que haya necesidad de realizar inversiones adicionales. En efecto, existe un paquete tecnológico desarrollado por CENICAFÉ que incluye doce prácticas para mejorar el desempeño de las fincas cafeteras, aumentando la productividad y reduciendo el costo de producción.

El Cuadro 3.3. muestra una compilación de las principales herramientas que tiene la caficultura en la actualidad para mejorar su eficiencia productiva y algunas estimaciones disponibles sobre la valoración de las limitaciones que se pretenden corregir y/o los beneficios que se derivan de su aplicación. Estas prácticas son el resultado de desarrollos tecnológicos de CENICAFE en los últimos años, sin embargo, no fue posible establecer el alcance de la difusión de la mayor parte de ellas.

Es claro que no hay una buena disciplina por parte de los caficultores, en la aplicación de los programas tecnológicos de CENICAFE y se percibe un grave problema de transferencia tecnológica. No hay indicadores de absorción de tecnología y en ese sentido es difícil hacer mediciones de gestión sobre la asistencia técnica, la cual constituye el principal instrumento para hacer la transferencia del paquete tecnológico. Es recomendable entonces, que exista una medición semestral de la penetración de la información técnica en la comunidad cafetera.



**Cuadro 3.3.  
Practicas para Mejorar el Desempeño de las Fincas Cafeteras\*  
y Algunas Mediciones de su impacto**

	<b>Practica</b>	<b>Inversion Adicional</b>	<b>Ineficiencias cubiertas / beneficios de las practicas</b>	<b>Cubrimiento Actual</b>
1	Sembrar Variedad Colombia	No	Resistente a la roya. La perdida por roya es hasta del 23% de la producción y menor calidad	27% del area sembrada
2	Producir colinos de café en la finca	No	Ahorro de 62% en costo Puede presentar entre 30% y 40% mas de productividad	N.D.
3	Utilizar materia organica	No	Reduccion de costos y mejor calidad del fertilizante	N.D.
4	Aumentar la densidad	(1)	Fundamental para aumentar la productividad Alternativa adicional: 2 chapolas por arbol reducen hasta en un 46% el costo de instalación	N.D.
5	Manejo integrado de arvenses (malezas)	No	Reduccion del 58% en costos Sostenibilidad de la productividad por proteccion del suelo (Importancia enorme en cultivos en ladera)	N.D.
6	Fertilizar con base en analisis del suelo	No	Actualmente se presenta sobreutilizacion de fertilizantes. Algunos ejercicios muestran que la pérdida marginal por esta practica ésta entre el 50% y el 90% de su costo. Todo se logra con educación e información sobre suelos.	N.D.
7	Fertilizantes al voleo	No	Aumenta la productividad del fertilizante y disminuye los requerimientos de mano de obra. Reduccion del 66% en costos	N.D.
8	Manejo integrado de broca	No	La broca deteriora la calidad – menores ingresos por reducción del precio recibido. Se reduce ente un 30% y 80% el valor del costo según el nivel de infectación. Educación sobre el uso racional de los recursos.	N.D.
9	Renovar por zoca	No	Estabiliza y mejora la productividad 50% menos costosa que la nueva siembra por varios ciclos productivos Educación para planear los ciclos Alternativa adicional: dos chupones permiten aumentar la productividad por un aumento en densidad sin necesidad de nuevas siembras.	
10	Cosechar sólo frutos maduros	(2)	Muestreos indican que cerca del 15% del grano recogido no son frutos maduros Mejora calidad – mayores ingresos vía precio	N.D.
11	Beneficio ecologico	Si	Recuperación de la inversión entre 4 y 6 años Ahorro en el consumo de agua 98% Menos mano de obra y tiempo, mayor calidad, menor contaminación, manejo de subproductos	
12	Producir Alimentos en los cafetales	Si	Aprovecha tierra en los cultivos. Un ejemplo: rentabilidades del 120% y 163% para cultivos de café-maiz en dos localidades	N.D.
13	Herramientas de registro y análisis de costos	(3)	Manejo empresarial. Hay un software AgroWin para esto. Educación	

\* Basado en la publicación “Análisis Económico de Doce Practicas para Mejorar el Desempeño de las Fincas Cafeteras. “CENICAFE, febrero de 2001

- (1) Si genera costos puesto que hay que hacer una reasignación de los cafetales
- (2) Genera un mayor costo laboral por la recolección pero el mayor precio por el café lo compensa
- (3) Puede diseñarse un sistema de ayuda porque no todos tienen acceso a computador. Los técnicos pueden ayudar en esto porque todos están equipados

Fuentes: CENICAFE. Fedecafe. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, Abril 2002

Es prioritario que se analicen los problemas de adopción de tecnología que se realicen los correctivos que permitan la disminución en la brecha existente entre generación y adopción tecnológica.

La Comisión considera que las crisis generan una enorme capacidad de transformación, superior a la existente cuando la coyuntura permite la acumulación de capital y las ineficiencias no se perciben como una pérdida tangible. Aún con las barreras culturales, educativas y de edad de los cafeteros y de los cultivos, estas coyunturas permiten un mayor nivel de penetración que debe aprovecharse para realizar los cambios necesarios.

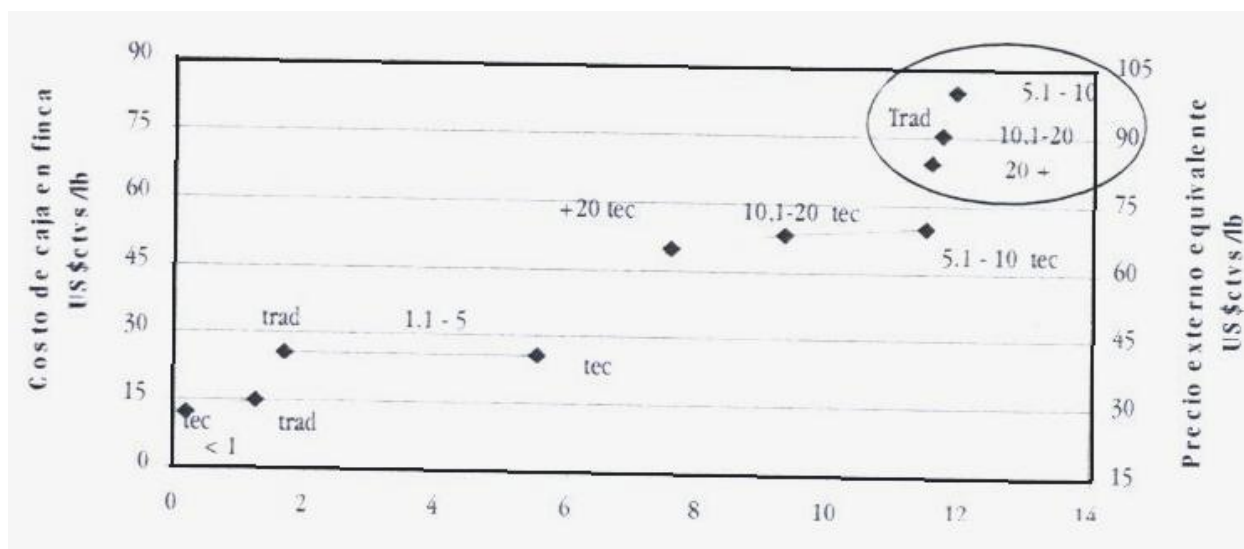
Actualmente existe diferenciación de pago de precio interno por parte de las cooperativas según la ubicación geográfica, lo cual se constituye en una buena señal que le transmite a los caficultores información sobre sus costos de transporte. Sería recomendable que se estudiara si a través de este mecanismo de compras de las cooperativas se puede transmitir señales a los caficultores sobre el grado de competitividad de acuerdo con su ubicación en zonas agrónomicamente óptimas y si se puede utilizar en promover la eliminación de las 210.000 hectáreas que están ubicadas en zonas no óptimas.

La Comisión considera que debe ser una prioridad del Gobierno y de las instituciones cafeteras concentrar esfuerzos hacia el desarrollo y aplicación de programas de sustitución de café en zonas marginales mediante la orientación de recursos de Plan Colombia, la asignación de otros rubros presupuestales y la financiación de organismos multilaterales.

La Federación Nacional de Cafeteros ha diseñado un programa para aumentar la rentabilidad y, por ende, la competitividad del café colombiano establecido en el segmento empresarial tecnificado. El programa supone un aumento en la densidad y una disminución en la edad de los cafetales, por efecto de aplicar el plan de renovación que actualmente está financiado con recursos del Gobierno Nacional, la adopción de algunas prácticas para el manejo eficiente de las fincas y a reducción de cultivos en zonas no óptimas. La reducción de área cultivada se compensaría con mayores productividades, por lo que la producción nacional quedaría inalterada. Es importante resaltar que hay caficultores que ya están aplicando estas medidas, logrando mayor eficiencia.

Se estima que dicho plan reduciría los costos para el segmento empresarial tecnificado entre 13% y 17%, y la nueva curva de costos resultantes se muestra en el Gráfico 3.5. El resultado del programa sería un aumento en la proporción de la producción nacional en cultivos tecnificados, y una caficultura tecnificada que sería competitiva a partir de precios externos del orden de US\$70 ctvs/lb.

**Gráfico 3.5**  
**Estructura de Costos de Caja por Tamaño del Cultivo**  
**y Sistema Productivo**



Fuente Federacafé. Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril de 2002

La Comisión considera fundamental que este programa se siga desarrollando a través de la asistencia técnica, y utilizando prácticas de difusión mas eficientes. No obstante, se recomienda eliminar el programa de subsidio directo a la renovación a partir del año 2003, porque existen otras necesidades del sector más prioritarias y de alcance social más amplio según se explica en detalle en el siguiente capítulo.

#### **IV. LA INSTITUCIONALIDAD CAFETERA**

La institucionalidad cafetera ha tenido como principal objetivo la defensa de los intereses de productor. Según la definición establecida en el contrato de prestación de servicios vigente entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros para la administración del FNC, el objetivo prioritario del Fondo es contribuir a estabilizar el ingreso cafetero, mediante la reducción de los efectos de la volatilidad de precio internacional. Los demás objetivos que el Fondo estableció en el contrato a través de su función institucional, están enmarcados dentro la búsqueda de impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva.

El FNC ha buscado maximizar y estabilizar el ingreso principalmente a través de las políticas de garantía de compra, comercialización institucional y sustentación del precio interno; mientras que la búsqueda de una caficultura eficiente, sostenible y competitiva se ha desarrollado por medio de la provisión de un paquete de bienes públicos de libre apropiación para el sector y con otros gastos asociados a la institucionalidad. El cumplimiento de estos objetivos se ha llevado a cabo a través de un conjunto de instrumentos que en principio buscan reproducir las decisiones colectivas que a lo largo del tiempo ha tomado el gremio.

Estas funciones básicas han estado integradas en su concepción, su financiación y su ejecución, de forma tal que ha sido muy difícil medir los beneficios de cada componente, y por ende, no se han hecho los ajustes requeridos en los momentos oportunos. Esta mezcla, que tiene su causa principal en la unidad de caja de los recursos del FNC, no ha permitido diferenciar ni priorizar las funciones que debe cumplir la institucionalidad cafetera, ni realizar una efectiva rendición de cuentas.

Como se plantea detalladamente en el capítulo financiero, la multiplicidad de los programas de apoyo y servicios que se prestaron a través de la institucionalidad cafetera, se siguieron prestando casi sin modificaciones, aún cuando el panorama de precios externos se modificó drásticamente, lo cual constituyó la principal razón del deterioro del patrimonio del Fondo. Debido a lo anterior, hoy en día el Fondo y la industria cafetera carecen de recursos para estabilizar ingresos y mantener los programas actuales en funcionamiento. Por lo tanto, se torna indispensable determinar un proceso de jerarquización del gasto.

Producto del análisis que se presenta a continuación, la Comisión considera indispensable que se separen operativamente las tres funciones a cargo de la institucionalidad, con sus respectivas fuentes de recursos, de manera que se pueda dar un oportuno y transparente seguimiento de la gestión en: la comercialización y garantía de compra; la provisión de bienes públicos y gastos asociados a la institucionalidad; y la estabilización de ingreso de los productores.

En este sentido, el abandono de la unidad de caja implica que la comercialización de café a cargo del FNC debe estructurarse como una unidad de negocio autónoma y optimizar un margen de operación; la provisión de bienes públicos y otros gastos asociados deben financiarse a través de una cuenta especial con una contribución fija en el tiempo, la cual debe ser independiente de los precios externos y debe cubrir la

totalidad de las acciones a cargo de la institucionalidad; y la estabilización de ingresos de los productores debe ser una unidad independiente que se financie con aportes de los productores, adicionales a la contribución fija, con criterios estrictos de inversión similares a los de un Fondo de Pensiones. A lo largo de este capítulo se presenta el detalle de cada una de estas funciones.

La separación de funciones busca delimitar el alcance de sus actividades y de sus fuentes de ingreso, de manera que todos los agentes económicos que participan en la actividad tengan claridad sobre los recursos y 1 millones con que cuentan. Esto con el objetivo de darle claridad al esquema institucional y a la gestión de cada una de sus unidades, lo cual debe ser complementado con un esquema de rendición de cuentas que se traduzca en transparencia y claridad para todos los integrantes del negocio.

Adicionalmente, la Comisión considera que el patrimonio privado de la Federación Nacional de Cafeteros, actualmente del orden de US\$250 millones, debe volverse más líquido con el objeto de asegurar el cubrimiento de las obligaciones pensionales y prestacionales que tiene como administradora del FNC, y, en la medida en que se requiera, participar en el esfuerzo financiero que el sector requiere durante estos años de crisis.

## **1. Función de Maximización del Ingreso de los Productores**

La institucionalidad cafetera ha desarrollado instrumentos que han servido para maximizar el ingreso de los productores, ellos son: la garantía de compra, la comercialización interna y externa de café por parte del FNC y la política de precio interno.

### **1.1 Comercialización y Garantía de Compra**

La función de comercialización institucional del café que ha desarrollado el FNC, ha permitido hacer efectiva la garantía de compra y ha protegido el ingreso del productor.

En este sentido, es el mecanismo más importante con que cuenta la institucionalidad cafetera por lo que la Comisión considera que preservarlo debe ser la prioridad de la política cafetera nacional.

Históricamente, los productores han tenido un comprador de última instancia lo cual se ha convertido en la principal fuente de seguridad del ingreso. Además, este instrumento ha contribuido a mantener unos estándares de calidad mínimos y a darle una señal de continuidad a la actividad. Aunque la participación del FNC dentro de las compras de café ha disminuido entre 1990 y 2001 de 50% a 33%, la garantía de compra sigue siendo el principal instrumento del FNC.

La infraestructura institucional existente para la compra de café en el país, garantiza el fácil acceso del productor a un punto de venta cercano al lugar de producción. Actualmente esta red está integrada por 495 puntos de compra, 40 cooperativas, 18 puntos de compra y bodegas de Almacafé. El FNC provee recursos líquidos, a través de Almacafé, con los cuales las cooperativas adquieren el grano en sus puntos de compra.

Con el nuevo esquema de compras del FNC, que se diseñó en abril de 2001 para reducir costos, las cooperativas ya no derivan su ingreso de la comisión que le cobraban al Fondo de aproximadamente 2% sobre el precio de compra, sino que deben generar un margen tal que les permita cubrir sus gastos administrativos. Este margen es descontado directamente del precio al productor y depende de la ubicación de punto de compra. En promedio el descuento a nivel nacional es de US\$2.3 ctvs/lb pero varía de acuerdo a su ubicación, lo cual puede aumentar hasta el doble en los puntos más extremos, Este mecanismo le ahorró recursos al FNC por aproximadamente \$22 mil millones en el año 2001 y busca transmitir señales de mercado respecto a la competitividad de la producción, de acuerdo con su ubicación geográfica. Aunque las cooperativas compran café principalmente para el FNC, también trabajan con los exportadores privados o como negocio propio.

La red comercial de las cooperativas, aunque resulta costosa en la medida en que tiene presencia permanente en lugares que económicamente no son viables para un comercializador privado, constituye la columna vertebral de la garantía de compra. Para poder sobrevivir, las cooperativas subsidian los puntos de compra no rentables con recursos de las que generan excedentes. Sin embargo, en el momento en que se pone en riesgo la rentabilidad conjunta de la cooperativa, se pueden cerrar los puntos que generan pérdidas excesivas.

La presencia y el volumen de FNC como comercializador interno, 33% de las compras en 2001, garantizan que en el mercado interno se traslade la mayor parte del ingreso al productor mediante el establecimiento de un precio de referencia que imita el aumento en los márgenes de otros comercializadores, en contra del ingreso del productor. En otras palabras, el volumen de café que compra junto con la obligación de comprar todo el café que se le ofrezca, le permite al FNC poner un precio de referencia en el mercado interno.

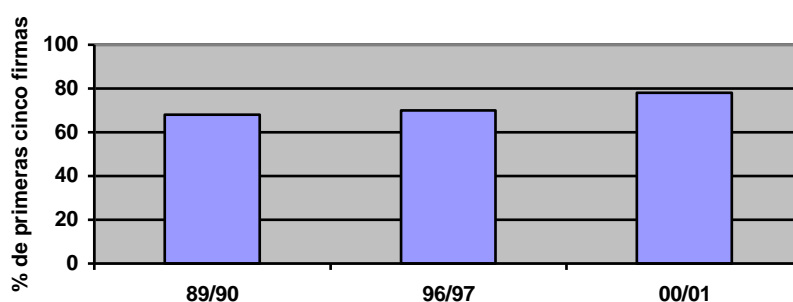
Como ya se dijo, el mercado cafetero nacional se caracteriza por una alta concentración de compradores a través de la cadena. Esta característica permite la posibilidad de apropiación de rentas oligopsónicas por el poder de negociación que genera tal concentración. En este sentido, la importancia del Fondo radica en que su tamaño le permite actuar en el mercado interno, haciendo contraparte, y defendiendo los intereses del productor. En otros países en desarrollo se ha observado que la incapacidad para organizar a los productores agrícolas, se traduce en que los precios internos al productor sean inferiores al precio que podrían llegar a recibir. Esto se explica en parte por las dificultades derivadas de los problemas de comunicación, transferencia de la información y transporte, y por la posibilidad por parte de empresas exportadoras y multinacionales de apropiarse de rentas oligopsónicas, en detrimento del ingreso de los productores.

Es importante resaltar la dificultad de organizar a los productores cuando hay varios miles de ellos, ya que el incentivo a incumplir las reglas es muy elevado y los costos son muy altos. Adicionalmente, a raíz de la atomización de la producción y la desinstitucionalización que ha caracterizado a los países productores, el único acuerdo que funciona eficientemente, por el efecto de la concentración de los agentes, es un pacto con compradores. La desinstitucionalización generalizada de los otros países

caleteros facilitó enormemente la captura de rentas adicionales por parte de los exportadores y demás comercializadores internacionales.

En Colombia en la última década se ha venido dando una tendencia de aumento en el nivel de concentración interno. Mientras en el año cafetero 1989/1990 los cinco primeros exportadores tenían el 68% del total de las exportaciones privadas, en 2000/2001 esta cifra se situó en 78% (Gráfico 4.1.). Más importante aún que el aumento en la concentración es el cambio en su composición, ya que las empresas exportadoras, subsidiarias de los comercializadores más importantes en el mercado cafetero internacional, son las que han aumentado su participación y han absorbido un mayor número de empresas nacionales.

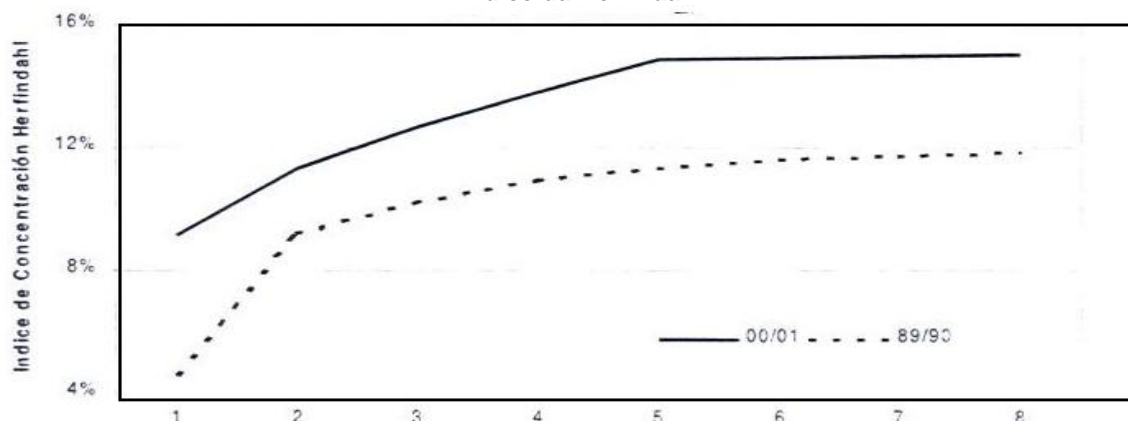
**Gráfico 41**  
**Participación de las Cinco Primeras Empresas Exportadoras Privadas dentro del Total de Exportaciones Privadas 1989-2001**



Fuente: Fedecafé, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, marzo de 2002

Otra manera de medir el nivel de concentración de un mercado es a través del índice de Herfindahl, que está definido como la suma de las participaciones de cada agente al cuadrado. El resultado de su cálculo muestra un incremento del 4% en el índice de concentración en el periodo mencionado (Gráfico 4.2.)

**Gráfico 42**  
**Nivel de Concentración de las Compras Privadas de Café en el Mercado Nacional - Índice da Herfindahl**



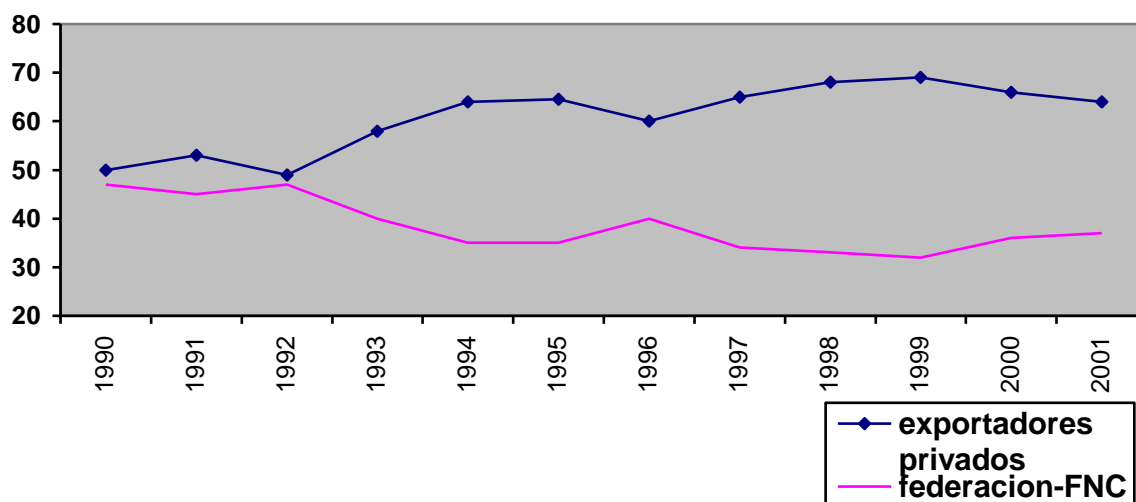
Fuente: Fedecafé, Asesores Cafeteros sobre cifras de Fedecafe, abril 2002

Esta tendencia del mercado es preocupante puesto que estas empresas tienen la capacidad financiera e institucional para continuar concentrando el mercado. Al igual que en el mercado interno, el mercado externo se ha caracterizado por una creciente concentración del negocio del café, el cual ha resultado en que los intermediarios de la cadena de comercialización, como los tostadores, ejerzan un poder oligopsonico creciente y se apropien de una gran proporción de los márgenes de ganancias.

En este sentido la función de comercialización del FNC, al ser el primer exportador mundial de café, juega un papel fundamental en la defensa del ingreso al caficultor al proteger la prima intrínseca del café colombiano en el mercado internacional. Esto se logra por medio de la negociación directa con los compradores externos de este diferencial, lo cual es posible debido a su importante participación en el mercado que le permite evitar que la prima sea apoderada o manipulada por los intermediarios internacionales.

En el Gráfico 4.3 se puede observar que el Fondo ha mantenido una importante participación en el mercado externo, no obstante una tendencia decreciente, alcanzando el 36% del total de las exportaciones en el año 2001.

**Gráfico 4.3**  
Participación del FNC en las Exportaciones Totales de Café 1990 — 2001



Fuente: Fedecafé, 2002

Anteriormente la prima de café colombiano, que representa el mayor valor respecto a otras calidades, era un parámetro fijo<sup>17</sup> que cambiaba periódicamente en el Comité Nacional de Cafeteros según los análisis del comportamiento del mercado. Con el nuevo sistema de comercialización esta prima es el resultado de la negociación diaria de café y refleja con precisión su valor en el mercado internacional. Esto ha cobrado especial importancia en la coyuntura actual, pues con los bajos precios, la prima ha representado entre un 12% y 15% del precio total.

<sup>17</sup> Se fijaba la prima obtenida e las ventas del FNC



Adicionalmente existen otras ventajas para el productor que se derivan de la comercialización de café que lleva a cabo la institucionalidad. Una de estas es el ordenamiento de las exportaciones de café durante todo el año, independientemente de las épocas de cosecha, lo cual contribuye a proteger el valor de la prima ya que el comprador externo valora el acceso al café colombiano durante todo el año.

Por lo tanto, y dados los altos riesgos en materia de transferencia de rentas entre productores y comercializadores, mantener la función de comercialización y la garantía de compra con una participación importante en el mercado interno a juicio de la Comisión debe ser prioridad de la institucionalidad cafetera, para así evitar la creación de rentas oligopsonicas que disminuyan el ingreso al caficultor.

Para que esta función institucional sea exitosa, se requiere la conformación de una unidad de negocio autónoma, autosuficiente dedicada exclusivamente a la comercialización del café con la responsabilidad de hacer efectiva esta garantía. Es indispensable asegurar un capital de trabajo mínimo que permita su funcionamiento, que según cálculos de la Comisión con un precio externo de US\$80 ctvs/lb ascendería a US\$60 millones y los recursos adicionales se conseguirían a través de líneas de prefinanciación de exportaciones. Para poder crear esta unidad autónoma, sería necesario prepagar la deuda externa con el JP Morgan Chase lo cual se podía hacer con la venta de inventarios como se explica en detalle en el capítulo financiero

Adicionalmente, esta unidad autónoma de comercialización debe tener una infraestructura logística, para lo cual Almacafé debe cobrar unas tarifas competitivas en el mercado. Se debe eliminar el costo de aquellas instalaciones que no se requieran para el cumplimiento de este objetivo.

La comercialización institucional del café debe ser autosostenible, funcionar como un exportador privado, con la diferencia fundamental de que su misión es la de maximizar el ingreso al productor y no su margen de comercialización.

## **1.2 Política de Precio interno y Contribución Cafetera**

La política del precio interno tradicionalmente fue orientada como un mecanismo para defender el ingreso al caficultor por medio de la fijación de un precio mínimo de sustentación, y para recaudar los recursos necesarios para financiar el pago de los costos institucionales, a través de una contribución cafetera. Este doble propósito en la política de fijación de precio interno, derivó en una confusión de prioridades en el gasto por efecto de la mezcla entre fuentes y usos de los recursos disponibles. Esta mezcla genera un problema de vulnerabilidad política e institucional que definitivamente no se soluciona con la sola implementación de sistemas contables.

Hasta enero de 2001, el precio interno de compra se definía con base en la determinación de un precio interno de sustentación (PIS) mínimo. Este precio era discutido por el Comité Nacional de Cafeteros y fijado por el Comité de Precios<sup>18</sup>,

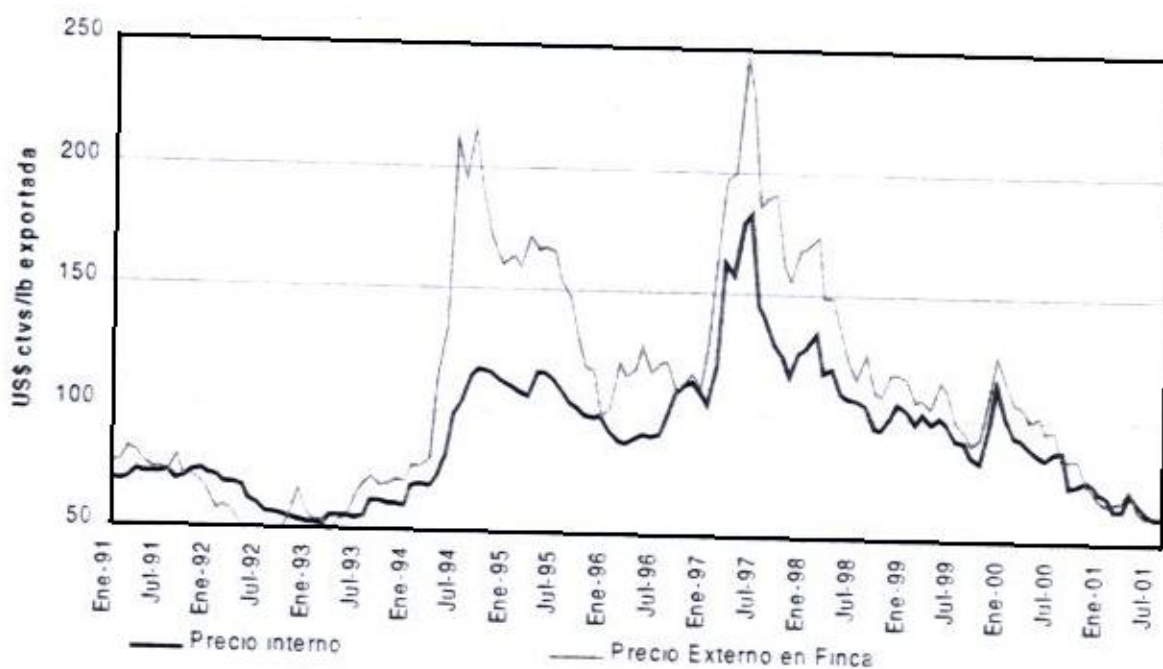
---

<sup>18</sup> Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros

Y estaba definido como el precio de reintegro, menos los costos netos de comercialización, menos la contribución cafetera (PIS TRM\*(Precio de Reintegro CIF - Costos netos — Contribución cafetera).

Esta política se ha caracterizado por un alto nivel de discrecionalidad en la determinación de precio interno, el cual no obedece a una formula predeterminada de un fondo de la estabilización de precios, ni esta atado a parámetros económicos y financieros que garanticen la viabilidad de un sistema de esta naturaleza, como existe en otros sectores. Al comparar la diferencia entre el precio efectivamente pagado a los productores y el precio externo en finca o precio interno sin institucionalidad, se muestra cómo la estabilización de precios que efectuó e FNC durante los últimos 10 años ascendió a US\$449 millones constantes de año 2000 (Grafico 44), mientras que los costos institucionales sumaron US\$2.823 millones.

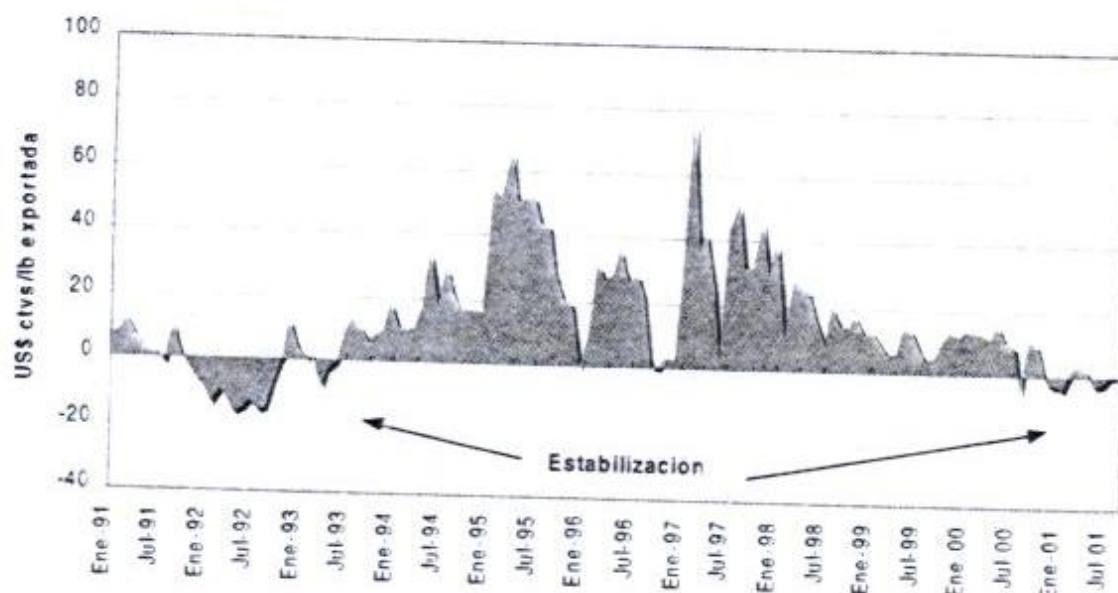
**Gráfico 4.4**  
**Precio interno pagado y Precio Externo en Finca (1) 1991-2001**



(1) El precio externo en finca es el precio externo menos los costos de comercialización interna y Externa Fuente: Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

Es evidente que la función de estabilización de precios no fue la prioridad del FNC, este orientó los ingresos el patrimonio hacia la financiación de gastos institucionales y la prestación de servicios a los productores. Durante este periodo, la estabilización a través del precio interno ascendió al 20% de los recursos recaudados por contribución (Gráfico 4.5) y el 80% restante se dirigió los demás componentes.

**Gráfico 4.5**  
**Estabilización y Acumulación FNC 1991-2001**



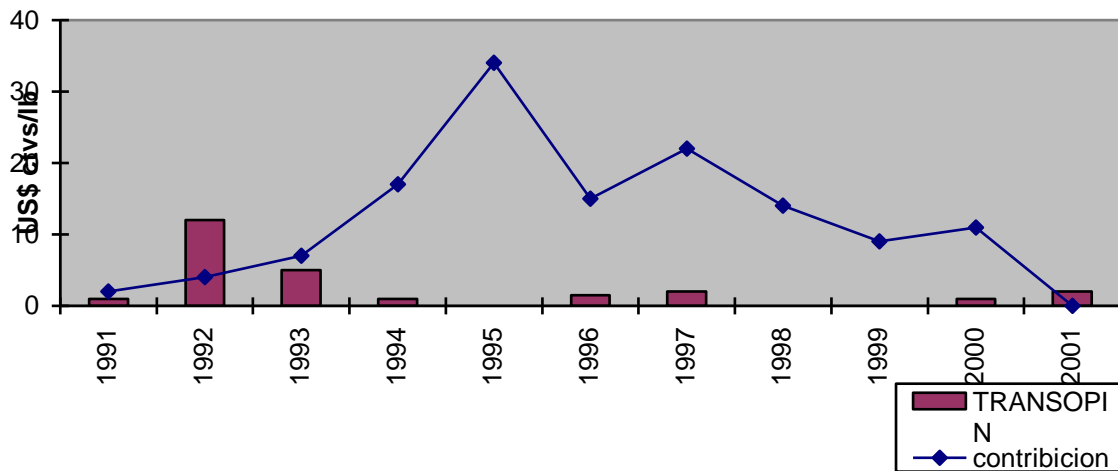
Fuente: Asesores de Gobierno en Asuntos Cafeteros, abri de 2002

Al igual que el precio interno, la contribución también variaba según las decisiones del Comité Nacional de Cafeteros, sin existir correspondencia plena con los requerimientos financieros del Fondo y con los gastos asociados al mantenimiento de la institucionalidad.

Con la contribución cafetera se pretendía financiar dos funciones: estabilización de precios y provisión de bienes públicos. La contribución funcionaba en teoría como una variable de ajuste por medio de la cual en épocas de buenos precios, se recaudaban los recursos para cubrir los gastos de la institucionalidad y se acumulaban recursos para el sostenimiento del precio interno en el futuro.

Durante la última década la contribución no alcanzó a cubrir la totalidad de los gastos institucionales y la estabilización. Cuando la contribución se tornó negativa, se pagó una transferencia para el sostenimiento de precio interno (Transopin) con el objetivo de estabilizar el ingreso al productor (Gráfico 4.6). Este mecanismo entró en crisis en el año 2001, cuando a partir del 15 de enero fue necesario anular el Transopin, ya que el desplome sin precedentes del precio externo significaba el pago de Transopin durante todo el año, lo cual hubiera marchitado el ya deteriorado patrimonio del FNC. A pesar de lo anterior, durante el año 2001 cuando hubo una contribución de cero, los gastos institucionales fueron de US\$ 9.3 ctvs/lb exportada, lo cual implicó una reducción del 40.5% del patrimonio del FNC.

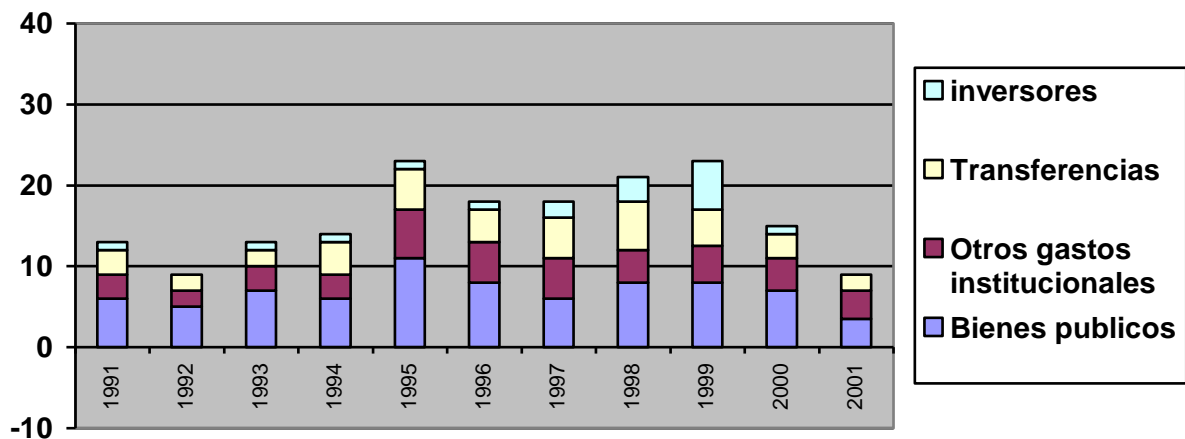
**Gráfico 4.6**  
**Contribución y Transopin 1991 — 2001**  
**US\$ ctvs/lb Exportada**



Fuente: Fedecafe. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

El Gráfico 4.7 muestra cómo en la mayoría de los años de la última década la contribución neta (contribución total — transopin) no alcanzó a cubrir el gasto que se hizo por concepto de costos institucionales. El balance de los últimos diez años en dólares constantes de año 2000, muestra un cobro por contribucion cafetera de US\$2,224 millones, un pago por Transopin de US\$449 millones y unos costos institucionales de US\$2,823 millones, sin incluir los gastos financieros, y el servicio de la deuda, lo cual significo un desfinanciamiento de los costos institucionales de US\$1.048 millones. Al incluir los gastos financieros este déficit aumenta a US\$1.649 millones, o que explica el deterioró sin precedentes en las finanzas del FNC durante este periodo.

**Gráfico 4.7**  
**Costos Institucionales y Contribución Neta\* 1991-2001**  
**Centavos de Dólar por Libra Exportada**



\*Sin servicio a la deuda y gastos financieros.

Contribucion neta = Contribucion causada - Transferencia para sostenimiento del precio interno (Transopin)

Fuente. Fedecafé. Cálculos Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

En el capítulo donde se analiza la situación financiera del FNC, se presenta un análisis detallado de la evolución de estos gastos, lo cual justifica en gran medida la recomendación de la Comisión de establecer por ley una contribución fija, de máximo US\$6 ctvs/lb exportada, que debería ser para financiar la totalidad de los bienes públicos y otros gastos institucionales a ser provistos por la institucionalidad cafetera.

Sin lugar a dudas, los costos institucionales de apoyo al caficultor fueron excesivamente altos durante la década pasada y aunque cumplieron una función importante en la provisión de servicios al productor, para la Comisión no es claro si la totalidad de estos gastos redundaron necesariamente en una mayor competitividad o en un mayor bienestar para el caficultor. La confusión por el efecto de la unidad de caja no sólo actuó en contra de los intereses financieros del Fondo, sino que impidió que se tuviera claridad respecto a la priorización de gastos.

En la medida en que se fue agravando la crisis debido al desplome del precio internacional, el FNC continuó prestando unos servicios institucionales costosos y desfinanciados, generando un nivel de gasto insostenible, lo que llevó a un deterioro patrimonial de 80% en términos reales. En este sentido la institución se demoró en ajustarse a la realidad de las condiciones del mercado externo y a la limitación presupuestal existente.

En el año 2001 el Comité Nacional de Cafeteros determinó que ante la difícil situación financiera del Fondo y el desplome sostenido de los precios internacionales, no era posible continuar con la sustentación del precio piso, establecido en \$330.000 por carga en ese momento. Se adoptó entonces una fórmula de precio interno variable y dinámica y se redujeron los gastos institucionales. A partir de septiembre del año 2001 y ante la posibilidad de que el FNC continuara girando porque el deterioro patrimonial había llegado cerca al límite, el Gobierno Nacional entró a financiar la sustentación del precio interno hasta un máximo de \$30.000/carga mientras el precio se encontrara por debajo de los \$300,000/carga (AGC)<sup>19</sup> y algunos programas institucionales de apoyo al caficultor a saber: el servicio de extensión, la renovación y la investigación científica. Es así como en este momento la estabilización de ingresos y parte de la institucionalidad cafetera dependen de Presupuesto General de la Nación.

Respecto a este tema y antecediéndose a recriminaciones facilistas a la directiva cafetera, cabe citar un texto de Doctor Carlos Lleras Restrepo en un reciente libro sobre el tema cafetero, escrito por Jorge Enrique Robledo<sup>20</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 quienes 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

---

<sup>19</sup> Para 2002 este límite se incrementó a \$318.000/carga

<sup>20</sup> Robledo, Jorge Enrique, El café en Colombia, Un Análisis Independiente, 1998

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 de 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?”.

La Comisión hace suyas las palabras de tan ilustre colombiano.

## **2. Provisión de Bienes Públicos y Otros Gastos Institucionales.**

La diferencia entre un bien público y un bien privado radica en que los beneficios que se derivan de un bien público no se pueden limitar al consumidor particular que adquiera el bien o servicio, sino que, por el contrario, los beneficios están disponibles para otros individuos.<sup>21</sup> Esto se debe a que el consumo de esos productos por varios individuos no genera rivalidad. El hecho de que una persona se beneficie no reduce los beneficios de otras personas por que no tiene sentido aplicar el principio de exclusión, Es así como la presencia de externalidades se convierte en la esencia de un bien público, y, dado que no hay derechos de propiedad para estos bienes, las reglas de mercado no operan.

Por estas características, determinar cuánto, qué tipo y qué calidad de bien público se debe proveer, se vuelve una tarea compleja ya que los consumidores no están dispuestos a revelar sus preferencias y la valoración que ellos hacen de los bienes. En este caso, el sustituto de los mercados es un proceso político, donde por medio de votación directa o por elección de representantes se toman las decisiones del caso.

Según Molina,<sup>22</sup> es claro que los caficultores pobres tienen demandas por equidad lo cual afecte el logro de avances en productividad, y genere un dilema entre la consecución de los objetivos de eficiencia y equidad. Para el autor, “Cuando el Estado colombiano era prácticamente inexistente, el que el gremio dedicara parte de sus recursos no sólo a estabilizar el precio sino también a construir carreteras, llevar agua potable y educar a los cafeteros, entre otros, era completamente coherente”.

Para la Comisión, la coyuntura actual es muy diferente y es el Estado quien debe asumir las responsabilidades en el área de construcción de infraestructura y prestación de servicios sociales, mientras que el FNC debe dedicarse a aumentar la competitividad del caficultor. “No se argumenta que se les deje sin atención. Por el contrario, lo que se argumenta es que la equidad debe ser dominio del Estado, y no de la Federación Nacional de Cafeteros” (Molina, 2000).

---

<sup>21</sup> Musgrave, Richard A, Peggy Musgrave, Public Finance in Theory and Practice. Fifth edition, 1989.

<sup>22</sup> Molina Pablo, Hacia una reforma de las instituciones cafeteras, Economía Colombiana y Coyuntura Política, Febrero de 2000

En el país se desarrolló un paquete de bienes y servicios institucionales para cumplir con el objetivo estatutario de impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva. Para proceder a analizar este paquete de servicios institucionales, la Comisión considero conveniente categorizarlos en cuatro componentes.

- i. La provision de bienes públicos que permiten aumentar la competitividad de caficultor;
- ii. Los gastos asociados a funcionamiento de la institucionalidad y que corresponden a la administración del Fondo y el mantenimiento de los inventarios;
- iii. Las obras de infraestructura y la prestacion de servicios sociales para impulsar el desarrollo regional a través de los Comites Departamentales de Cafeteros; y
- iv. Las inversiones en fondos y empresas relacionados con el sector.

En el Cuadro (4.1) se muestran la evolución de estos gastos durante la última década, siendo en promedio de US\$16 ctvs/lb exportada. Sobresale el periodo comprendido entre 1995 y 1999 cuando el paquete de bienes y servicios institucionales costó en promedio US\$20 ctvs/lb exportada El financiamiento de estas actividades significó un uso importante de recursos, que deterioró la capacidad financiera del FNC.

**Cuadro 4.1**  
**Costos Institucionales Cafeteros 1990-2001 \***  
**Centavos de dólar por libra exportada**

<b>Rubros</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Promedio</b>	<b>% del Promedio CI</b>
<b>Bienes Publicos</b>	5.7	4.8	6.7	5.5	11.5	7.7	5.6	8.4	8.3	7.1	3.1	6.8	43%
Asistencia Tecnica (1)	2.7	1.7	1.7	2.2	3.5	1.5	1.3	1.6	1.8	2.0	0.2	1.9	12%
Investigación y exp, científica	0.4	0.4	0.4	0.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.7	0.5	0.6	4%
Ordenamiento de la producción	0.9	1.5	3.3	0.7	2.5	2.5	0.7	2.2	2.4	1.6	0.1	1.9	12%
Publicidad y Promoción	1.7	1.2	1.3	2.0	2.9	2.9	2.8	3.8	3.2	2.8	2.3	2.4	15%
Otros Gastos Institucionales	3.7	2.6	3.3	3.9	5.0	5.0	5.1	3.8	4.1	3.7	3.6	4.0	25%
Manejo de Inventarios	1.9	1.2	1.5	1.6	2.0	2.0	2.1	1.1	0.8	0.7	0.6	1.5	9%
Administración Fondonal	1.4	1.3	1.6	2.0	2.4	2.4	2.6	2.4	2.5	2.6	2.7	2.1	13%
Mantenimiento, ser, Técnicos, otros	0.4	0.1	0.2	0.3	0.6	0.6	0.4	0.3	0.8	0.4	0.3	0.4	2%
Transferencia para obras y servicios	3.1	1.5	2.5	4.5	5.3	4.7	5.9	5.4	3.5	3.7	2.6	3.8	24%
Transferencia Ley 9ª. (obras y serv)	1.3	1.4	2.5	4.5	5.3	4.7	5.9	5.4	3.5	3.7	2.6	3.5	22%
Transferencia al Gobierno Nal.	1.8	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	2%
Inversiones	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3	0.7	1.4	3.5	6.6	0.3	0.0	1.2	7%
Costos de la institucionalidad	12.7	9.0	12.6	14.2	22.8	18.1	18.0	21.1	22.5	14.8	9.3	15.7	100%

\* No incluyen servicio de deuda y gastos financieros  
(1) En 2001 fue asumida por Los Comités casi en su totalidad.

Fuente: Fedecafé. Calculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002



En cuanto a la composición de los gastos institucionales, se observa que el principal componente fue el paquete de bienes públicos que represento en promedio el 43% del total (excluyendo el servicio de la deuda). Tanto los gastos institucionales asociados a la operatividad de la institucionalidad, como las transferencias para obras y servicios representaron en promedio el 25% de los gastos, mientras que las inversiones representaron el 7%.

Es practicamente imposible hacer una valoración de los beneficios netos derivados de estos gastos, y es por esta misma razon que la Comisión considera que se requiere una clara priorizacion, justificación y delimitación de a magnitud de cada uno de ellos. Debe existir claridad y transparencia para que los productores y demas participantes en la actividad cafetera puedan medir facilmente cuál es el alcance y los resultados de la gestion de cada uno de ellos en la consecución de la meta de incrementar el beneficio al productor.

La Comision considera que la función de provisión de bienes públicos y otros gastos asociados a la institucionalidad cafetera debe constituirse en otra unidad independiente de caja, teniendo como fuente de recursos una contribución fija de maximo US\$6 ctvs/lb exportada, independiente de los precios externos, administrada a través de una cuenta especial que debe cubrir la totalidad de las acciones a cargo de la institucionalidad y el servicio de la deuda. Esta contribución debe fijarse por ley.

Sin embargo, como una medida transitoria durante los próximos 3 años, estos servicios se deben financiar conjuntamente entre el FNC y el Gobierno, ya que el nivel de precio externo no permite que el Fondo cubra una contribución fija de US\$6ctvs/lb exportada. Es así como durante estos tres años el nivel de la contribución, se debe ir incrementando en la medida en que el precio externo y la tase de cambio lo hagan factible.

Es importante enfatizar que la ejecución de estos servicios debe ajustarse a la disponibilidad de recursos. En este sentido, no debería existir la posibilidad de endeudamiento contra estos ingresos. Más adelante se describe la delimitacion de los programas que la Comisión considera deben ser atendidos con recursos de la contribución.

## **2.1 Bienes Públicos**

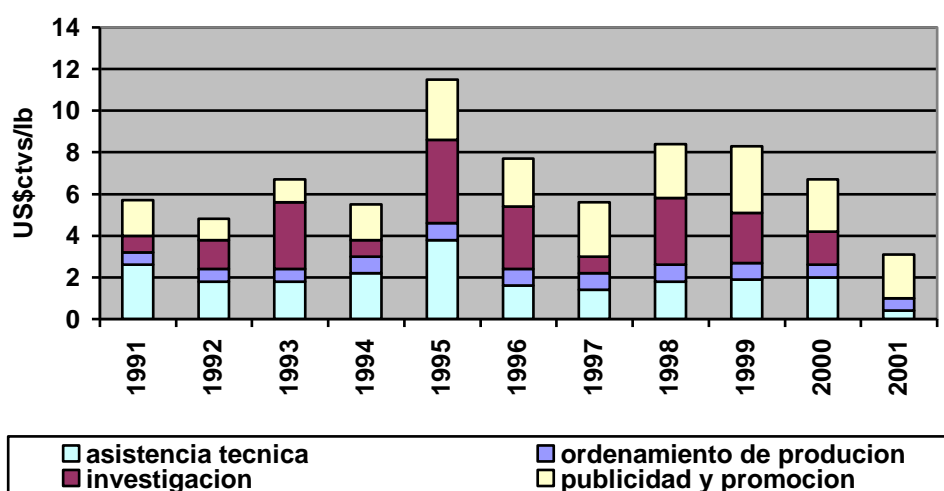
Una de las principales características de los bienes públicos provistos a través de instituciones políticas, es la generacion de externalidades positivas a sus beneficiarios. En este sentido, el beneficio de la accion colectiva que permite su provisión es mayor que el costo que se paga por ellos o el costo en que se incurriria sí fueran provistos de manera individua o privada.

Para efectos de este analisis los rubros se clasifican como bienes públicos provistos por la institucionalidad cafetera durante la última decada los siguientes:

- Asistencia técnica
- Investigación y experimentación científica
- Publicidad y promoción de café colombiano, y
- Ordenamiento de la producción.

Estos rubros representaron en promedio un gasto de US\$6.8 ctvs/lb exportada como se puede ver en el Gráfico 4.8, siendo 1995 el año en el cual tuvo lugar el mayor gasto con US\$11.5 ctvs/lb exportada y el año 2001 cuando se redujeron a su menor nivel, US\$ 3.1ctvs/lb exportada.

**Gráfico 4.8**  
**Bienes Públicos 1991 — 2001**



Fuente: Fedecafé. Calculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002,  
(1) En 2001 parte de la Asistencia Técnica fue asumida por los Comités

### 2.1.1 Asistencia Técnica

El programa de asistencia técnica ha sido el instrumento más importante de comunicación con los caficultores. Este programa, en el cual en promedio se invirtieron recursos de orden de US\$1.9 ctvs/lb exportada el 12% del total, se ha desarrollado a través de una red de más de 1,300 extensionistas que atienden a los caficultores en forma grupal o personalizada. Además de la capacidad de transformación y mejoramiento del proceso productivo que se deriva de este servicio, la asistencia técnica es el servicio más apreciado por los caficultores según encuestas desarrolladas por los Comités Departamentales.

Sin embargo, debido a las restricciones presupuestales, entre 1998 y 2002 el número de técnicos se redujo en un 57%. Actualmente existen 1,022 personas vinculadas a un servicio de extensión que incluyen personal de campo (67%), de apoyo (17%) y

administrativo (16%). De total del personal, 62% tienen contrato a término fijo mientras que el 38% tienen contrato a término indefinido.

La Comisión encontró que el servicio de extensión que se está prestando produce rotación en los técnicos y poco sentido de pertenencia. Esto es muy costoso para el sector puesto que se pierde capital humano especializado y más importante aun, se interrumpe el proceso de asistencia que es de mediano y largo plazo. La Comisión considera que es recomendable un cambio en la permanencia de los técnicos, en su contratación, privilegiando una subcontratación más estable a través de contratos duración mayor a un año, utilizando esquemas como los que se emplean actualmente de contratación a través asociaciones y cooperativas, y se den tener un mayor cuidado con el perfil y la disciplina que debe aplicar en la transferencia de los paquetes tecnológicos.

La asistencia técnica se presta básicamente en dos modalidades: extensión grupal para caficultores con unidades productivas, UPAS, menores de 10 hectareas, 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 para, frente a 2 visitas por año para el 15% de los productores que tienen menos de 10 hectáreas. Esto es aun más crítico cuando se observa a relación de técnicos por cada 1,000 UPAS, que es de 1 para los pequeños contra 14 para los grandes. La Comisión considera que esta pueda ser una de las explicaciones a las dificultades de absorción de tecnología mencionadas anteriormente (Cuadro 4.2.)

**Cuadro 4.2**  
**Indicadores de Asistencia Técnica 2000/2001**  
**Según tamaño de la UPA atendida**

	<b>Indicadores</b>	<b>Menos de 10 Hectáreas</b>	<b>Más de 10 Hectáreas</b>
1	N.o de UPAS	556.600	9.700
2	Area en Café	678.000	191.500
3	Agricultores atendidos en finca	85.846	5.491
4	Hectáreas atendidas	160.000	102.727
5	Técnicos	582	138
6	Técnicos por cada 1000 UPAS	1	14
7	% Técnicos	81%	19%
8	% UPAS atendidas (1/3)	15%	57%
9	% Hectareas atendidas (2/4)	24%	54%
10	Visitas a fincas	160.000	33.000
11	No visitas a la finca /año para los atendidos (10/3)	2	6
12	Eventos grupales	30.500	2.000
13	Asistentes registrados en los eventos grupales	497.780	30.000
14	Visitas recibidas en oficina	270.628	270.628

\*ENC 1997.

Fuentes: Fedecafe, Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

La Comisión encontró que no se manejan indicadores de absorción de tecnología y en ese sentido es 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.

Por lo tanto, la Comisión recomienda revisar la orientación que tiene la asistencia técnica ofrecida a los productores, teniendo en cuenta las limitaciones que actualmente existen para la transferencia y adopción de prácticas y procedimientos que permitan un enfoque empresarial de la actividad cafetera. El apoyo técnico se tiene que 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.

El esfuerzo para desarrollar la capacidad empresarial de los productores enfrenta barreras culturales y de educación y en ese sentido la asistencia técnica debe trabajar integralmente para identificar y resolver estas limitaciones.

La Comisión considera que este 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, por lo que se debe mantener en el nivel actual de US\$1.2ctvs/lb exportada.

### **2.1.2 Investigación y Experimentación Científica**

La investigación y experimentación científica a través de CENICAÉ, es uno de los principales activos con que cuenta el sector, siendo la inversión anual promedio en este rubro de US\$0.6 ctvs/lb exportada, menos del 4% de total de gastos institucionales. Los beneficios que ha generado, a través de las variedades resistentes a enfermedades y las prácticas del manejo eficiente del cultivo, son indiscutibles.

Sin embargo existe un rezago en la velocidad de adopción de tecnologías, respecto a la producción de innovaciones. Esto implica la necesidad de replantear la relación actual entre el proceso de investigación y su transferencia, ya que el rezago limita la continuidad entre la investigación y la asistencia técnica. Esto se supera con una integración efectiva entre CENICAFE y el servicio de extensión, para lograr una acción conjunta de transferencia de tecnología.

Adicionalmente la Comisión considera que CENICAFE 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 CENICAFE se podría utilizar en forma intensiva para hacer alianzas estratégicas con el Ministerio de Medio Ambiente y entidades internacionales para proyectos de manejo y uso de la biodiversidad en zonas cafeteras. Estas actividades permitirían que CENICAFE genere sus propios ingresos.

Por lo tanto la Comisión considera que este es un bien público complementario a la asistencia técnica y debe tener una prioridad equivalente, con un gasto mínimo de

US\$0,4 ctvs/lb exportada. La existencia de una capacidad de investigación garantiza que se dispondrá de los instrumentos necesarios para que la caficultura sea viable en un mercado donde los estándares de calidad y diferenciación de producción son cada vez más exigentes.

### **2.1.3 Ordenamiento de la Producción.**

Otro servicio ofrecido por la institucionalidad ha sido el ordenamiento de la producción a través de programas como los subsidios a la renovación, erradicación y sustitución de cultivos, al manejo de la broca, y los fertilizantes. Este programa tuvo un significativo nivel de gasto en ciertos períodos, por ejemplo en 1995 cuando alcanzó a ser de US\$4,3 ctvs/lb exportada, y en promedio representó el 12% del total de gastos institucionales. En estos programas no se observó una clara orientación en las actividades desarrolladas.

Mientras en la primera mitad de la década se invirtieron cuantiosos recursos en actividades de erradicación y sustitución de cultivos como resultado de la sobre producción presentada en 1992 y 1993, en los últimos tres años el subsidio se dirigió a un programa intensivo de renovación de cultivos que buscaba aumentar la productividad y densidad de los cafetales envejecidos.

Sobre este programa de incentivos existen cuestionamientos respecto a su naturaleza como bien público. La Comisión considera que sólo la orientación para la toma de decisiones respecto a si se debe renovar o no, debe formar parte de la asistencia técnica en la medida en que hace parte de un paquete de transferencia de tecnología que busca una mayor competitividad de la caficultura. En el pasado, en la medida en que se incentivaron y subsidiaron estos programas hubo una distorsión de las señales del mercado y se interfirió directamente en la toma de decisiones privadas del productor. No se cumplió entonces con las características de bien público, de no rivalidad y no exclusión.

En este orden de ideas la Comisión recomienda continuar con el Programa de renovación en el año 2002 por US\$1.4 ctvs/lb exportada, debido a los compromisos ya adquiridos, y la suspensión del incentivo a la renovación de cafetales que actualmente es financiado con recursos de Gobierno Nacional a partir de 2003. La renovación debe formar parte del programa de asistencia, promoviéndola como una práctica tecnológica eficiente de cultivo, sin que tenga el carácter de subsidio.

Adicionalmente se debe eliminar el programa de mejoramiento de la calidad asignado a la presente vigencia por US\$0.4 ctvs/lb exportada. Para cumplir el compromiso internacional de eliminar el 5% de calidades inferiores de café, se está diseñando un mecanismo que no requiere de estos recursos y que consiste en el establecimiento de requerimientos mínimos de calidad para el consumo interno, los cuales no permitirían el consumo de cafés de calidad inferior.

#### **2.1.4 Promocion y Publicidad**

El gasto de publicidad y promocion que contribuyó al posicionamiento del cafe colombiano, representa el mayor gasto centro de los bienes públicos, con una participacion del 15%. Entre 1991 y el año 2001 de total de gastos institucionales se gastaron US\$2.4 ctvs/lb. exportada en este rubro, lo cual redundó en beneficios directos para el productor ya que este gasto contribuyó a posicionar la totalidad de las exportaciones, entre 10 y 12 millones de sacos, con una prima promedio que estuvo alrededor de US\$9.5 ctvs/lb.

La Comisión considera que el gasto en publicidad y promoción debe continuar con el objetivo de darle un mantenimiento a la imagen de producto líder en el mercado masivo. A la vez, se debe complementar con una estrategia dual de marca que permita la incorporación de los cafés especiales en el segmento de cafés de calidad superior como también el desarrollo de productos especificos con contenido de café colombiano. Estas acciones se deben enmarcar dentro del alcance de la promocion de un bien público. La Comisión estimo que este gasto se debe mantener entre US\$10 y US\$12 millones por año.

El estudio detallado de la política de promoción y publicidad se encuentra capítulo dedicado al análisis de la competitividad del café colombiano.

#### **2.1.5 Recomendaciones sobre la Provision de Bienes Públicos**

A juicio de Comision la provisión de un conjunto claramente delimitado de bienes y servicios públicos de libre apropiación para todo el sector cafetero debe ser, despues de la garantia de compra, la segunda función prioritaria a cargo de la institucionalidad cafetera.

La Comisión considera que esta función institucional debe enfocarse hacia la creación de capacidaa empresarial y de un creciente ente diferenciación en la producción cafetera, características competitivas que deben promoverse prioritariamente dentro de la caficultura colombiana.

Durante los próximos tres años. Los fondos requeridos para la provisión del conjunto de bienes y servicios de beneficio común a los cafeteros, deben provenir conjuntamente del Gobierno y el FNC. A partir de entonces la totalidad de los gastos deben estar financiados por una contribución fija por libra exportadaa, que la Comisión propone se cobre para cubrir las actividades de asistencia técnica, investigación y experimentación científica y la publicidad, al ser tres bienes prioritarios dentro de la provisión de bienes públicos y que buscan aumentar la competitividad de le caficultura colombiana.

Las recomendaciones presentadas se desarrollaron con base en unos supuestos de precio externo, una devaluación consistente con las proyecciones de la Federación Nacional de Cafeteros y un flujo de ingresos y gastos que resulta de mondclar las propuestas de la Comisión.

Los supuestos de precio externo y devaluación utilizados en el escenario base que se presentan en el Cuadro 4.3, estiman que el precio externo promedio pasará de US\$ 70 ctvs/lb en el año 2002, a US\$ 75 ctvs/lb en el año 2003, US\$ 80 ctvs/lb en el año 2004 y US\$ 90 ctvs/lb en el año 2005 y la devaluación real será de 5% en el año 2003 mientras que en los años siguientes será de 3%. En el capítulo financiero se desarrolla una serie de escenarios que incluyen cambios en los supuestos y se evalúa el efecto de implementar una estrategia de prepago de deuda por medio de la liquidación del inventario histórico de café.

**Cuadro 4.3**  
**Supuestos Escenario Financiero**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Precio externo (Usctv/lb)	70	75	80	90
Producción (miles ss 60k)	11.300	11.200	11.000	11.200
Tasa de cambio promedio (\$/US)	2.407	2.625	2.797	2.965
Devaluación	5%	9%	7%	6%
Devaluación real	1%	5%	3%	3%
Contribución (US\$ctvs/lb)	2	4	6	6
Precio interno sin AGC (\$/carga cps)	279.500	321.250	359.750	442.875
Precio de referencia (\$/carga cps)	318.000	337.080	357.305	378.743
Inflación	6%	6%	6%	6%

Fuentes: Comisión de Ajuste, Fedecafe, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

Como se observa en el Cuadro 4.4, los programas de bienes públicos deben mantenerse para el año 2002 como están presupuestados, eliminando el programa de mejoramiento de la calidad. Es decir, de un costo total de US\$3.8 ctvs/lb exportada, de los cuales US\$2 ctvs/lb exportada están financiados por el Gobierno Nacional y US\$1.0 ctvs/lb exportada financiados con cargo a FNC, se propone reducirlo a US\$3.5 ctvs/lb exportada.

Entre el año 2003 y el año 2005, la Comisión recomienda asignar al programa de publicidad promoción US\$10 millones y eliminar el programa de renovación con lo cual el costo total ascendería a US\$2.3 ctvs/lb exportada, de los cuales US\$1.4 ctvs/lb exportada estarían a cargo del Gobierno Nacional y US\$0.9 ctvs/lb exportada a cargo del FNC. A partir de entonces, el monto asignado a bienes públicos debe permanecer en US\$2.3 ctvs/lb exportada y debe financiarse con parte de la contribución fija recomendada por la Comisión.

**Cuadro 4.4**  
**Costo y Financiación de los Bienes Públicos 2002-2005**

**Costo Actual**

**US\$ctvs/lb**

Programa	2002			2003		
	Total	Fuente	Gob	Total	FNC	Gob
Asistencia Técnica	1.2		1.2	1.2		1.2
Investigación	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
Publicidad	0.5	0.5		0.3	0.3	
Renovación	1.4		1.4	0.9		0.9
Programa mejoramiento calidad	0.4	0.4				
<b>TOTAL</b>	<b>3.8</b>	<b>1.0</b>	<b>2.8</b>	<b>2.7</b>	<b>0.5</b>	<b>2.3</b>

**Costo Propuesto**

**US\$ctvs/lb**

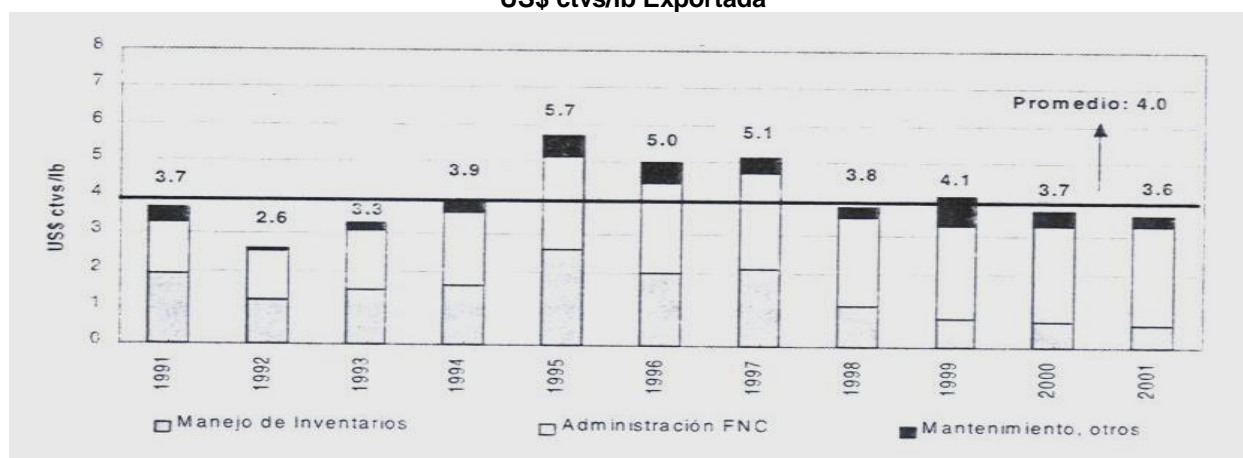
Programa	2002			2003		
	Total	Fuente	Gob	Total	FNC	Gob
Asistencia Técnica	1.2		1.2	1.2		1.2
Investigación	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
Publicidad	0.5	0.5		0.8	0.3	
Renovación	1.4		1.4			0.9
<b>TOTAL</b>	<b>3.8</b>	<b>1.0</b>	<b>2.8</b>	<b>2.3</b>	<b>0.5</b>	<b>2.3</b>

Fuentes: Comisión de Ajuste, Fedecafe, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

**2.2 Otros Gastos Institucionales**

En esta clasificación se incluyen los gastos operativos que permiten mantener la institucionalidad, y que representaron en promedio el 25% del total de los costos. Las categorías de costos que conforman este concepto son el manejo de inventarios, la administración de FNC, y otros costos (Grafico 4.9)

**Grafico 4.9**  
**Otros Gastos Institucionales 1991-2001**  
**US\$ ctvs/lb Exportada**



Fuente: Fedecafe. Calculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002



### **2.2.1 Manejo de Inventarios**

El esquema institucional cafetero puede generar tres tipos de inventarios, los propios de la actividad comercial, los resultantes de cumplir con la función de garantía de compra en exceso al programa de ventas y los que resultan de ejercer una política de retención. En el nuevo esquema que se propone el manejo de los inventarios comerciales debe ser financiado por la unidad de comercialización.

En la actualidad hay 1.8 millones de sacos de inventarios, que la Comisión considera deben ser financiados con cargo a los otros gastos de la institucionalidad y cuyo monto no debe exceder los US\$0.4 ctvs/lb exportada. Dado que las condiciones del mercado y el funcionamiento futuro de la comercialización no denen generar una acumulación de inventarios del nivel de los presentados en el pasado, estos recursos deben ser más que suficientes para los próximos años.

En el capítulo que incluye el análisis financiero del FNC se presenta una estrategia que mejoraría la situación financiera de Fondo y disminuiría los requerimientos de apoyo por parte del Gobierno. Esta estrategia consiste en liquidar el inventario histórico, con el objeto de cancelar anticipadamente las obligaciones de mediano plazo. Con esta propuesta, cuya ejecución debería tomar alrededor de un año, no solo se reducirían sustancialmente los costos de mantener este inventario sino que se aliviaría la situación financiera del Fondo.

No es la intención de la Comisión impedir que en coyunturas específicas se de una acumulación de inventarios, por ejemplo en caso de que se determine que dicha operación podría resultar ventajosa permitiendo la generación de utilidades. La Comisión reconoce así mismo, que la retención de inventarios también puede ser un importante instrumento de la política de comercio exterior del país. Por lo tanto, en caso que se decida realizar una retención de inventarios, el financiamiento de dicha operación debería realizar Bacoldex, siendo el inventario retenido la garantía de dicha operación, Las utilidades que se generen en la operación de retención y posterior venta de inventarios, se deberían destinar al fondo de estabilización del ingreso de los productores.

### **2.2.2 Administración del FNC**

La administración del FNC según el contrato vigente define que: “La Federación recibirá el valor de los costos derivados de dicha administración, correspondiente a los siguientes rubros de presupuesto operación comercial en el país y en el exterior; dirección general; servicios e informática y cómputo; administración financiera; administración de programas de inversión; administración de otros territorios cafeteros, y, coordinación de servicios de comercialización y apoyo al movimiento cooperativo caficutor,” Según el contrato este monto no podrá exceder el equivalente a US\$2.5 ctvs/lb exportada de volumen total de las exportaciones del país en 1998, ajustado anualmente por la inflación de los Estados Unidos.

Este gasto representó el 13% de los gastos institucionales y, aunque se ajustó a los parámetros definidos en el Contrato a lo largo de la década, su tamaño debió haberse reducido con mayor celeridad para ajustar la institucionalidad a las nuevas circunstancias financieras del negocio cafetero mundial. A partir del año 2001 se inició un proceso de redimensionamiento institucional que permitió una reducción de costos de US\$27ctvs/lb exportada a US\$1.2 ctvs/lb exportada.

No obstante que la disminución fue sustancial, su peso sobre los gastos totales, ahora reducidos, sigue siendo excesivo. La Comisión recomienda que se realice un análisis detallado del valor real de mercado del patrimonio de la Federación para determinar la cobertura de pasivos pensionales y sobre esta base fijar una meta de reducción adicional de costos institucionales. El máximo de US\$2.7ctvs/lb exportada debe modificarse en el contrato de administración a un nivel igual o menor a US\$ 1.2 cts/lb exportada.

La Comisión recomienda que la Federación Nacional de Cafeteros cubra el 50% de los gastos de la administración del FNC durante los años 2002 y 2003, para aliviar la situación financiera del FNC, lo cual corresponde a \$19 mil millones y \$20 mil millones respectivamente. En últimas, tanto el patrimonio del Fondo como el de la Federación tienen como objeto garantizar la viabilidad del sector cafetero por lo que en la medida en que el patrimonio sea positivo, este debe poder ser utilizado, haciéndolo líquido, para apoyar el sector. Para el efecto es fundamental realizar a la mayor brevedad posible una estricta valoración de mercadeo de los activos de la Federación Nacional de Cafeteros.

### **2.2.3 Transferencia para Obras y Servicios**

Las transferencias a los Comités Departamentales de Cafeteros merecen especial atención. Estas corresponden a un gasto que de acuerdo con la Ley de 1991 debe girarse contra recursos provenientes de la contribución cafetera, los otros ingresos del FNC o su patrimonio. Estas transferencias fueron definidas en la Ley 90 de 1991 como el 3,7% de los reintegros cafeteros

Aunque la Comisión reconoce la importancia que tuvo para las regiones cafeteras la construcción de infraestructura física y social a través de los Comités Departamentales, también es consciente que esta situación representó una transferencia de responsabilidades del Estado hacia los productores cafeteros. En efecto, con recursos propios se construyó una infraestructura de beneficio general para todos los habitantes de la región, permitiendo que las entidades nacionales y territoriales pudieran redireccionar recursos hacia otras zonas del país y de los departamentos cafeteros.

A pesar de su carácter de bien público, la Comisión considera que la limitante de recursos financieros y las prioridades de gastos, no permiten que se continúe financiando estas transferencias. Como ya sucedió en este año. Debido a lo anterior, la Comisión considera que el Estado debe ser el responsable de construir y mantener la infraestructura física y social que requieran las regiones cafeteras de país.

Sobre este aspecto, la Comisión desea llamar la atención a las diferentes entidades del Estado, que apoyándose en el aparente mayor desarrollo de las regiones cafeteras y en las responsabilidades que han tenido que asumir los productores, han excluido a estas regiones de muchos programas e inversiones nacionales, olvidando los resultados de varios estudios que demuestran el empobrecimiento y deterioro en la calidad de vida y en el cubrimiento de servicios en estas áreas, factor que ha conducido a un proceso de convergencia entre regiones cafeteras y no cafeteras (Cárdenas, M. y D. Yanovich, 1997).

Adicionalmente, y teniendo en cuenta la reconocida gestión de los Comités como eficientes ejecutores de proyectos, es importante que se mantenga su funcionamiento institucional, de manera que continúen desarrollando obras y servicios con recursos públicos o de cooperación internacional. Al respecto se debe continuar apoyando con la financiación de los gastos administrativos estimados en \$10.000 millones para 2002. La posibilidad de conseguir de recursos internacionales y nacionales (ei: Plan Colombia) y canalizarlos a través de los Comités, debe privilegiarse dado el reconocimiento que tienen los Comités y la Federación, Es necesario fortalecer al interior de la institución la labor de consecución de recursos. No obstante lo anterior, es evidente la necesidad de reducir el número total de comités y sus costos.

#### **2.2.4. Inversiones**

Este rubro, que representó el 7% de los costos institucionales, ha estado asociado principalmente con las inversiones en Fondos como Findicafé, Fondo Rotatorio de Crédito y Otros, y permitió que la institucionalidad otorgara crédito hasta el año 2001. Aquí también se incluyen las inversiones en Bancafé durante 1997, 1998 y 1999 por efecto de la capitalización del Banco por \$15 mil millones, \$70 mil millones y \$150 mil millones respectivamente, lo cual explica el importante crecimiento en este rubro durante ese periodo.

La Comisión considera categóricamente, que el FNC no debe hacer inversiones en empresas o títulos de renta variable y debe concentrar sus recursos de apoyar la comercialización de café y a provisión de los tres bienes públicos antes definidos. Incluso, es importante volver liquidas las inversiones improductivas o sin conexión alguna con la actividad, tanto del Fondo como de la Federación, de manera que estas provean recursos para requerimientos tales como facilitar el acceso al crédito.

#### **2.2.5 Crédito a los Productores Cafeteros**

Hacia el futuro la Comisión considera que el otorgamiento directo de crédito no debe ser una actividad a cargo de la institucionalidad cafetera, sino a cargo del sistema financiero de los mecanismos generales de apoyo del Estado como el caso del Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional (PRAN).

Aunque el sector cafetero enfrenta problemas importantes de acceso a crédito como todo el sector agrícola, los intentos de solucionarlo directamente a través de recursos de la parafiscalidad han tenido un alto costo (Banco Cafetero), con claras

características de regresividad ya que los créditos estuvieron concentrados en los productores de mayor tamaño.

No obstante, la Comisión considera que para cubrir parcialmente el riesgo crediticio se debe fortalecer y ampliar el Fondo de Garantías para Pequeños Caficultores que fue constituido en el 2001, sin que por ningún motivo con recursos de la parafiscalidad se tome posición de Banco de Primer Piso como en el caso del Fonco Rotatorio.

El Fondo de Garantías debe limitar el riesgo, garantizar que haya simetría entre los intereses del prestamista y los del Fondo y asegurar la progresividad de la asignación de los recursos. En los esquemas recientes estas características estaban ausentes, en la medida en que el FNC era el dueño del banco prestamista, o, aún más frágil, era el prestamista directamente.

No obstante el alto costo de esta estructura crediticia, que fue pagada en forma poco eficiente y equitativa de los productores a través de la contribución, sería simplista e irresponsable no reconocer que dentro de las preferencias reveladas de los cafeteros el acceso a crédito es prioritario y así lo ha sido a lo largo de la historia. La debilidad del sector agrícola como sujeto de crédito ha sido una eterna falla de mercado en el caso colombiano, por lo cual las posiciones ortodoxas extremas a este respecto tienen la debilidad de no haber proporcionado soluciones más allá del deber ser.

Teniendo en cuenta que el otorgamiento de crédito a través del Banco Agrario y otras entidades financieras demanda garantías, se hace necesario asignar recursos para tal fin, solucionando los incentivos perversos de no pago del esquema anterior. Esto es posible a través de mecanismos de riesgos compartidos con los bancos privados. Cabe profundizar entonces en preguntas tales como si para los cafeteros es más valioso capitalizar un fondo de garantías o mantener inversiones en empresas. Algunas de las inversiones actuales deberían ser la fuente para el fortalecimiento de este fondo de garantía para no generar requerimientos adicionales de contribución.

### **2.3 Recomendaciones sobre Otros Gastos Institucionales**

En conclusión, la Comisión recomienda que los otros gastos institucionales incluyan exclusivamente los rubros que se presentan en el Cuadro 4,5 <sup>23</sup> El costo total de estos rubros no debe superar US\$2,2 ctvs/lb exportada en adelante, existiendo un margen en la medida en que la liquidación de los inventarios históricos reduzca el costo de manejo de inventarios. Estos gastos deben seguir siendo financiados por el FNC con cargo a la contribución cafetera fija propuesta. El apoyo por parte de la Federación a la financiación de estos gastos con un aporte de su patrimonio durante 2002 y 2003, ascendería a US\$0.6 ctvs/lb exportada por año.

**Cuadro 4.5**  
**Costo y Financiación de Otros Gastos Institucionales 2002-2005**

**Costo Actual**

Programa	2002	2003
	Fuente	Fuente
	FNC	FNC
Administración FNC	1.2	1.2
Manejo de Inventarios	0.5	0.4
Otros gastos e inversiones	0.2	0.2
Transferencias a los Comites	0.3	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>2.2</b>	<b>2.2</b>

**Costo Propuesto**

Programa	2002			2003			2004-2005	
	Total	Fuente		Total	Fuente		Total	Fuente
		FNC	Fedecafé		FNC	Fedecafé		FNC
Administración FNC (1)	1.2	0.6	0.6	1.2	0.6	0.6	1.2	1.2
Manejo de Inventarios	0.5	0.5		0.4	0.4		0.4	0.4
Otros gastos e inversiones	0.2	0.2		0.2	0.2		0.2	0.2
Transferencias a los Comites	0.3	0.3		0.3	0.3		0.3	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>2.2</b>	<b>1.6</b>	<b>0.6</b>	<b>2.2</b>	<b>1.6</b>	<b>0.6</b>	<b>2.2</b>	<b>2.2</b>

Fuentes: Comisión de Ajuste, Fedecafé, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

**2.4 Recomendaciones Generales**

Las recomendaciones presentadas por la Comisión se desarrollaron con base en unos supuestos de precio externo, una devaluación consistente con la proyección de la Federación Nacional de Cafeteros y un flujo de ingresos y gastos que resulta de modelar las propuestas descritas anteriormente.

La Comisión recomienda que se cobre una contribución fija en el tiempo de US\$6ctvs/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 Comites departamentales, la publicidad y promoción e incluso elimina otros programas como el subsidio a la renovación.

Como los precios externos que se proyectan para los próximos tres años no son suficientes para cubrir la totalidad de la contribución, se propone que esta sea de US\$2ctvs/lb exportada a partir de julio de 2002, de US\$4 ctvs/lb exportada en el año 2003 y de US\$6 ctvs/lb exportada a partir de 2004. Adicionalmente, la Comisión considera que la mitad del costo de la administración del FNC durante 2002 y 2003 sea financiado por la Federación.

En el Cuadro 4.6 se presenta el balance entre la contribución y los gastos institucionales a cargo del FNC, los cuales incluyen los bienes públicos, otros gastos asociados a la institucionalidad y el servicio de la deuda proyectada por la Federación, la cual no considera la opción de prepagado de deuda.

**Cuadro 4.6**  
**Balance entre la contribución y los gastos institucionales a cargo del FNC**  
**2002- 2005**

	2002	2003	2004	2005
<b>TOTAL</b>	6.2	6.7	6.3	7.6
<b>COSTOS INSTITUCIONALES</b>	2.9	3.1	3.1	3.1
Bienes públicos	0.7	0.9	0.9	0.9
Otros costos de la Institucionalidad*	2.2	2.2	2.2	2.2
<b>SERVICIO DE DEUDA</b>	3.3	3.6	3.3	4.5
Pago de intereses	1.4	1.5	1.1	0.9
Amortización	1.9	2.1	2.2	3.6
<b>CONTRIBUCION</b>	1.1	4.0	6.0	6.0
Federación	0.6	0.6		
<b>Desfinanciacion</b>	<b>4.5</b>	<b>2.1</b>	<b>0.3</b>	<b>1.6</b>

Fuentes Comision de Ajuste, Fedecafe, Asesores de Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

- Año 2002. Con una contribucion fija de US\$2 ctvs/lb exportada a partir de julio de año 2002, lo cual equivale a una contribución de US\$ 11 ctv/lb exportada durante el año, y unos gastos totales de US\$6.2 ctvs/lb exportada, habría un déficit en terminos del FNC de US\$4.5 ctvs/lb exportada.
- Año 2003. Con una contribucion fija de US\$ 4 ctvs/lh exportada y unos gastos totales de US\$6.7 ctvs/lh exportada, el déficit seria de US\$2.1 ctvs/lb, monto equivalente a la amortización de la deuda de este año.
- Año 2004. Con unos gastos totales de US\$6.2 ctvs/lb exportada y una contribución fija de US\$6 ctvs/lo exportaba, habría un deficit de tan sólo US\$0.33 ctvs/lb exportada. Es decir como se está alcanzando el nivel maximo de contribución cafetera. Se estan generando los recursos suficientes para financiarlos gastos totales.
- Año 2005. Con unos gastos totales de US\$7.6 ctvs/lb exportada y una contribución de US\$6.0 ctvs/lb exportada, se generaría un déficit de US\$.6 ctvs/lb exportada. Los gastos aumentan debido al incremento en la amortización de la deuda producto del pago de la totalidad de los TAC por \$100.000 millones en este año.

En la medida en que el precio externo se encuentre en el ano 2002 por encima de US\$72 ctvs/lb y en el año 2003 y 2004 supere los US\$74 ctvs/lb, los incrementos

adicionales en el precio se deben distribuir en partes iguales entre el precio interno y la contribución hasta llegar a los US\$ 80 ctvs/lb en el año 2002 y a US\$78 ctvs/lb en el año 2003 y 2004, lo que equivale a establecer una contribución máxima de hasta US\$6 ctvs/lb exportada. Con este esquema, se obtendrían mayores ingresos por contribución que mejorarían la situación de FNC anteriormente descrita.

En el transcurso de los próximos tres años, y mientras se estabilizan las finanzas del FNC, el Gobierno debe continuar apoyando el Fondo con la financiación parcial de los programas de asistencia técnica e investigación por un valor de US\$1.4 ctvs/lb exportada y la Federación debe apoyar con la mitad de los pastos de administración durante 2002 y 2003. En el Cuadro 4,7 se modela el costo total por fuente de financiación para los bienes públicos y otros gastos institucionales, sin incluir el servicio de la deuda, entre el año 2002 y el año 2005

**Cuadro 4.7**  
**Costo y Financiación de los Bienes Públicos y Otros Gastos Institucionales**  
**2002-2005**

Programa	2002				2003				2004-2005		
	Total	Fuente			Total	Fuente			Total	Fuente	
		FNC	Gob	Fedecafé		FNC	Gob	Fedecafé		FNC	Gob
Bienes Públicos	3.5	0.7	2.8		2.3	0.9	1.4		2.3	0.8	1.4
Otros gastos institucionales	2.2	1.6		0.6	2.2	1.6		0.6	2.2	2.2	
<b>TOTAL</b>	<b>5.7</b>	<b>2.3</b>	<b>2.8</b>	<b>0.6</b>	<b>4.5</b>	<b>2.5</b>	<b>1.4</b>	<b>0.6</b>	<b>4.5</b>	<b>3.1</b>	<b>1.4</b>

Fuentes. Comisión de Ajuste, Fedecafé, Asesores de Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

Es de señalar que las anteriores recomendaciones requieren de una reforma de la Ley 9a de 1991 y modificaciones al Contrato de prestación de servicios entre la Federación Nacional de Cafeteros y el FNC.

### **3. Estabilización del ingreso de los Productores Cafeteros.**

Según sus estatutos, el objetivo prioritario del FNC es contribuir a estabilizar el ingreso cafetero mediante la reducción de los efectos de la volatilidad del precio internacional. La volatilidad de mediano y largo plazo se refiere a los ciclos de precios que enfrenta el mercado, y el ingreso efectivo a estabilizar es aquel que obtiene el productor en el momento en que vende su café.

La estabilización alrededor de un ciclo de precios se justificó como una forma de garantizar a pequeños productores, con poca capacidad de acumulación, y por consiguiente con muy poca posibilidad de ahorro que en épocas de bajos precios la institucionalidad cafetera amortiguara la caída de sus ingresos efectivos con los recursos aportados en épocas de precios altos.

En las condiciones actuales el cumplimiento de esta función institucional no es posible, fundamentalmente por el exceso de gasto en bienes públicos que existió en los últimos

años, impidió que se contara con un patrimonio suficiente para atender la crisis actual. Los cálculos presentados anteriormente muestran como en los últimos doce años solamente el 20% de los recursos de contribución cafetera se destinó a apoyar directamente el precio pagado a los productores cafeteros.

### **3.1 Apoyo a los Ingresos de los Productores en la Coyuntura Actual.**

Con base en las estructuras de costos asociadas a las diferentes tipologías de producción cafetera a los precios actuales y sin el apoyo gubernamental, el 5% de los productores y el 45% de la producción tiene costos de caja superiores a los ingresos. Si se asigna el costo de la mano de obra pleno, independientemente a que constituya o no erogación de caja, más del 95% de los productores tienen costos superiores al ingreso.

Sobre el supuesto de que el sector no tiene fuentes internas de ahorro y su acceso al crédito es prácticamente nulo, el prolongado desbalance entre ingresos y costos conduce a un descuido gradual del cafetal lo que genera caídas en productividad y un abandono del mismo cuando se cumpla el natural ciclo de renovación.

El fundamento de un proceso de estabilización es la necesidad de evitar el declive de un sector por efectos de una crisis coyuntural. Desde el punto de vista económico, el riesgo de perder la producción y el empleo asociado a ese sector es demasiado alto contra la alternativa de otorgarle un apoyo coyuntural para efectos de estabilización. Fiscalmente, el costo de no apoyar debe medirse en términos de gasto requerido por parte del Gobierno, para sustituir el nivel de actividad de un sector que se podría quebrar, por efecto de un ciclo de precios y no por una carencia de competitividad estructural.

La Comisión considera que los posibles gastos fiscales que tendría que asumir el Gobierno para apoyar el ingreso de los caficultores, los cuales decaen sustancialmente con el aumento de la devaluación y la recuperación de precios externos, se justifican con creces si se compara con el costo que significaría sustituir esta estructura económica y social en un país cuyas tasa de desempleo se acercan al 18%.

Varios de los productos agrícolas colombianos, como son la palma africana y el azúcar, están protegidos. El que los aranceles de estos productos se fijen sobre la base de promedios móviles implica que se grava con un impuesto a todos los consumidores de estos bienes cuando el precio internacional está coyunturalmente bajo.

La diferencia en el caso del café es que el precio de referencia no es el de paridad de importación, sino el de paridad de exportación y por lo tanto no se le puede proteger de ciclos a través de aranceles, sino que requiere aportes de presupuesto. Desde el punto de vista de equidad fiscal, no hay diferencia entre una y otra protección puntual. La única diferencia es que el café es el cultivo con mejor distribución de tenencia, por lo tanto el uso de recurso fiscal es profundamente más progresivo que en los demás cultivos mencionados.

Con base en los anteriores argumentos e independientemente de la dificultad actual



para contar con recursos para estabilización, la Comison considera que en caso de ser necesario se debe continuar el apoyo gubernamental a través del precio (AGC) para mantener la y viabilidad del capital social cafetero durante los próximos tres años.

Por las anteriores razones y considerando que fiscalmente este es un gasto con amplia prioridad respecto a muchos otros incorporados en el presupuesto, la Comisión recomienda el mantenimiento del AGC hasta que se cubran los costos promedio de producción que para la fecha se estiman en \$318,000 /carga,<sup>24</sup> hasta tanto el precio del café permita márgenes de contribución que permitan financiar esta sustentación de precios con recursos de la parafiscalidad.

El ejercicio para la determinación del monto del AGC se elaboró con base en el registro de costos de producción que se lleva la Federación Nacional de Cafeteros. Se seleccionó el rango de cafeteros empresariales entre 5 y 10 has. que son los cafeteros más vulnerables dentro del segmento que efectúa desembolsos de caja por todos los gastos asociados al cultivo, A partir de los costos de eficiencia de este rango, se cubre la caficultura empresarial que responde por el 45% de la producción y es el gran demandante de mano de obra, por lo que el apoyo se constituye en una importante fuente de empleo, y así mismo en un complemento de ingreso a los caficultores campesinos y minitundistas porque permite la remuneración de su trabajo.

Para determinar el nivel de costo se estableció una referencia competitiva que tuviera en cuenta cambios tecnológicos posibles a partir de los datos registrados en 1997. Esto incluye un cultivo tecnificado, con una densidad mínima de 5.600 árboles por hectárea y una productividad mínima de 180@ por hectárea<sup>25</sup>. El resultado para el año 2001 era un costo de eficiencia de \$300.000/carga. Considerando que el mayor componente del costo de producción es la mano de obra, se decidió que el precio de referencia de costos de eficiencia se incrementaría con la proyección oficial del Gobierno del IPC. Como resultado, se fijó un precio de referencia para 2002 de \$318.000 por carga de café.

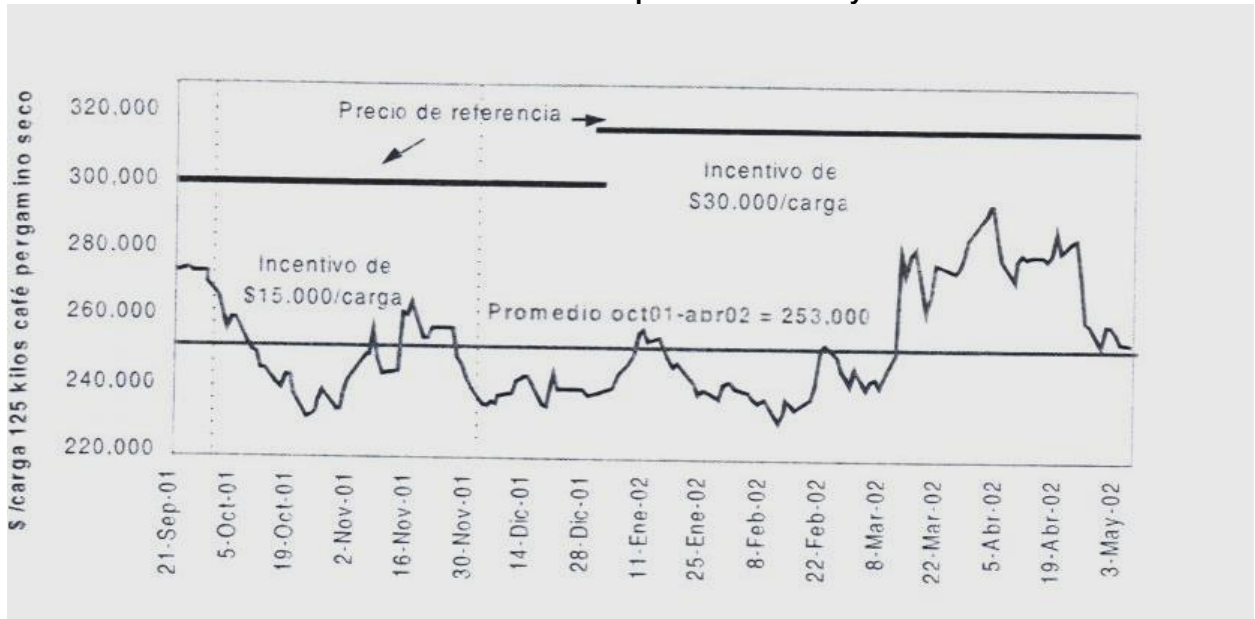
Inicialmente se determinó que el AGC tendría un monto máximo de \$15.000 por carga de café pergamino seco, el cual se incrementó posteriormente a \$30.000 por carga debido al deterioro adicional de las cotizaciones internacionales. (Grafico 4.10)

---

<sup>24</sup> La explicación del cálculo del costo promedio de producción se desarrolló en el capítulo 3

<sup>25</sup> Estos datos no incluyen la adopción completa del paquete tecnológico

**Gráfico 4.10**  
**Precio interno sin AGC-Septiembre 2001-Mayo 2002**



Fuente. Federacafe. Cálculos Asesores de Gobierno en Asuntos Caleteros, mayo de 2002.

Es claro para la Comisión que la adopción de un mecanismo como el AGC no debe alejar al productor de las tendencias de largo plazo del mercado, ni debe significar una compensación permanente, sino que fundamentalmente es un instrumento de protección del capital social cafetero en la coyuntura actual de bajos precios externos.

Este mecanismo tiene justificación en la Ley 101 de 1993 que establece que “cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales, orientadas a la protección agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción”. Entre los productos que cuentan con este incentivo se encuentran el algodón, el arroz, el maíz y la leche.

El Cuadro 4.8 incluye las simulaciones de AGC teniendo en cuenta diferentes supuestos de precio externo y devaluación, ya que estos parámetros determinan el precio interno de referencia y por lo tanto la necesidad de apoyo gubernamental. Este ejercicio es más importante debido a que el costo de la medida es altamente sensible a cambios en precio externo y tasa de cambio. El precio interno de referencia para el pago del AGC debe ajustarse de acuerdo a la inflación de cada año y el valor máximo de AGC debe permanecer en pesos corrientes en \$30.000 por carga, durante toda su vigencia. Los supuestos utilizados en cada escenario se presentan en el cuadro 4.9.

En el escenario base, el monto del aporte gubernamental se estima en \$200 mil millones para cada año 2002 y \$107 mil millones para el año 2003.

**Cuadro 4.8**  
**Costo según Escenarios para el Programa de Apoyo al Precio Interno AGC 2002-2005**  
**Millones de pesos**

<b>Escenarios</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>
Base	200.000	107.000	198.000	133.000	307.000
Pesimista	200.000	200.000			731.000
Optimista	200.000				200.000

**Cuadro 4.9**  
**Supuestos para cada escenario**

<b>PARAMETROS</b>				
<b>Escenarios</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Base</b>				
Precio externo (Usctv/lb)	70	75	80	90
Producción (miles ss 60k)	11.300	11200	11.000	11.200
Tasa de Cambio promedio	2.407	2.625	2.797	2.965
Devaluación Nominal	5%	9%	7%	6%
Devaluación Real	1%	5%	3%	3%
Contribución (US\$ctv/lb)	2	4	6	6
Precio Interno sin AGC (\$/carga cps)	279.500	321.250	359.750	442.875
Precio de Referencia (\$/carga cps)	318.000	337.080	357.305	378.743
<b>Pesimista</b>				
Precio externo (Usctv/lb)	65	70	75	80
Producción (miles ss 60k)	11.300	11.200	11.000	11.200
Tasa de Cambio promedio	2.300	2.484	2.633	2.791
Devaluación Nominal	0%	8%	8%	6%
Devaluación Real	-3%	4%	2%	2%
Contribución (US\$ctv/lb)	2	4	6	6
Precio Interno sin AGC (\$/carga cps)	243375	278.250	311.375	359.000
Precio de Referencia (\$/carga cps)	318.000	337.080	357.305	378.743
<b>Optimista</b>				
Precio externo (Usctv/lb)	70	80	90	100
Producción (miles ss 60k)	11.300	11.200	11.000	11.200
Tasa de Cambio promedio	2.400	2.712	2.875	3.047
Devaluación Nominal	4%	13%	6%	6%
Devaluación Real	1%	9%	2%	2%
Contribución (US\$ctv/lb)	2	4	6	6
Precio Interno sin AGC (\$/carga cps)	278.750	360.000	429.375	518.375
Precio de Referencia (\$/carga cps)	318.000	337080	357.305	378.743
AGC máximo (\$/carga)	30.000	30.000	30.000	30.000
<b>Inflación</b>	6%	6%	6%	6%

Fuente: Comisión de Ajuste, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

Es un escenario optimista donde a devaluación nominal en el año 2003 es de 13% y la devaluación real de 9%, y el precio externo promedio llega a US\$ 80 ctvs/lb, no se requiere recursos de AGC en ese año y los años subsiguientes.

En un escenario pesimista, donde la devaluación nominal es 8%, la devaluación real es 4% y la recuperación del precio es más lenta ya que se estima un precio externo promedio de US\$70 ctvs/lb, el monto de AGO en el año 2003 sería de \$200 mil millones en el año 2004 de \$198 mil millones en el año 2005 de \$ 133 mil millones.

Los resultados muestran como el costo total del AGC para el periodo comprendido entre el año 2002 y el año 2005 puede oscilar entre \$200.000 millones y \$731.000 millones dependiendo de los precios y la tasa de cambio.

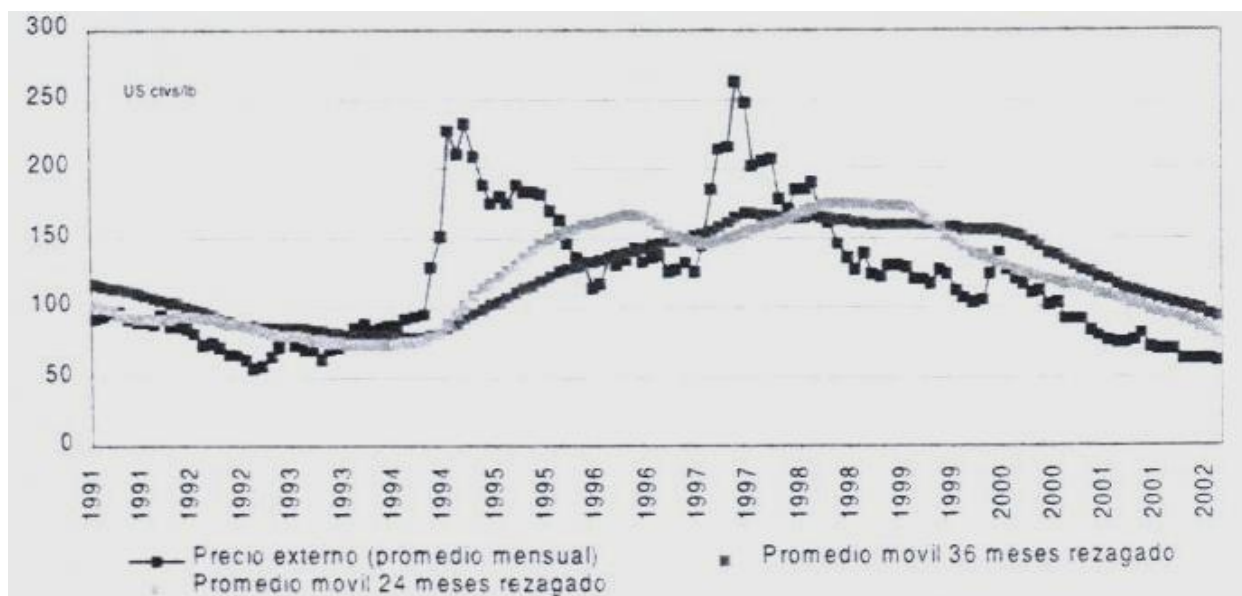
### **3.2 Análisis de Opciones de Estabilización de Ingresos para ser Implantadas a Mediano Plazo.**

A continuación se presenta una discusión sobre las características que a juicio de la Comisión, debería tener un nuevo esquema de estabilización permanente de ingresos de los productores como parte de las funciones a cargo de la institucionalidad cafetera. Independientemente de la coyuntura de bajos precios actuales y con la necesidad de preservar el capital social cafetero, el objetivo de mediano plazo de estabilizar los ingresos de los productores está justificada por el aumento en el bienestar que se deriva de la suavización de los ciclos de precios que pueden vulnerar la viabilidad futura del sector. Esto puede lograrse a través de varios mecanismos diferentes, dentro de los cuales los más comúnmente empleados en productos agrícolas se refieren a la estabilización de ingresos mediante el empleo de precios de referencia, o el reconocimiento de una compensación frente a los costos de eficiencia cuando los precios bajan por debajo de este nivel. En este tipo de mecanismos no se consideran los instrumentos de bolsa o coberturas financieras, ya que son de muy corto plazo y su acceso generalizado es muy difícil.

Para evaluar la conveniencia de iniciar un mecanismo autofinanciado de estabilización de los ingresos de los caficultores colombianos, se simuló en primera instancia la operación mensual de un fondo que hubiera funcionado durante el periodo 1990-2002 bajo el esquema de estabilización de precios de referencia. El esquema de aportes o compensaciones a los productores se determinó como la diferencia entre el precio externo y un precio de referencia dado por el promedio móvil de precios de los últimos 36 o 24 meses. Se realizó este cálculo suponiendo diferentes proporciones del monto a aportar o compensar en la diferencia entre el precio externo y el de referencia (Parámetro Alfa).

El gráfico 4.11 simula el comportamiento mensual de los promedios móviles frente al precio externo en finca durante dicho periodo.

**Gráfica 4.11**  
**Precio Externo del Café vs. Promedios Móviles de Precios, 1990-2002.**



Fuente: Calculos asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abn 2002

Los resultados de este ejercicio, que se muestran en los Cuadros 4.10 y 4.11 son los siguientes:

1. Suponiendo la regla de aportes y compensaciones antes planteada, el deficit acumulado de un fondo que hubiera operado de enero de 1991 hasta marzo de 2002, oscile entre US\$90 millones a US\$562 millones. Las variaciones se deben al empleo de promedios móviles de 24 o 36 meses, y al uso de diferentes proporciones de compensacion o aportes de la diferencia entre el precio externo y el promedio móvil (Parámetro Alfa), que van desde el 100% al 25% de la diferencia.
2. Para que el fondo de estabilización se hubiera autofinanciado durante todo el periodo, se habria requerido disponer de un capital propio equivalente a los déficits calculados. Por ejemplo, para lograr un fondo autofinanciado de 1991 a 2002 y que tenga como precio de referencia un promedio móvil de 24 meses y un parámetro Alfa igual a 0.50, se hubiera requerido disponer de un capital de US\$180 millones, el cual se habría logrado conformar con un aporte adicional de los productores de US\$2.0 cts/lb exportada durante dicho periodo.
3. Es de señalar que el aporte adicional se refiere a una suma incremental sobre los aportes y compensaciones que el mecanismo de precio de referencia determine. Otra forma de cubrir las necesidades de autofinanciación del fondo habría sido con el aporte de un capital semilla, tal como lo ha efectuado el Gobierno con otros productos que en los últimos años han iniciado mecanismos de estabilización. En este ejercicio se consideran únicamente flujos anuales, sin tener en cuenta posibles rendimientos financieros.

4. Los cálculos realizados tienen en cuenta períodos importantes de potencial aporte de los productores al fondo, que fueron los años de 1994, 1995 y 1997 en los cuales los precios estuvieron particularmente altos. Sin embargo, no es fácil determinar ex ante los requerimientos de capital que requiere un fondo autofinanciado, dada la incertidumbre sobre los precios futuros. Por ejemplo, un fondo que se hubiera iniciado en 1998, momento en el cual comenzó la actual baja de precios, habría tenido que hacer pagos de compensación a los productores en los últimos cuatro años en montos que van desde los US\$462 a US\$1,800 millones, según la proporción de la diferencia entre el precio externo y el de referencia que se considere (En el cuadro 4.12 se presentan estos valores para un Parámetro Alfa del 50%).

**Cuadro 4.10**  
**Simulación de un Fondo de Estabilización de Precios de Café 1991-2002**

Comparativo ingresos Totales según precio externo y Promedios móviles Alfa 0.50								Millones de US\$	
ANOS	VOLUMEN EXPORTADO (a)	Ingreso Total P.Externo (b)	Precio Externo US\$ ctvs/lb (a/b)	Promedio móvil 36 meses		Promedio Móvil 24 meses		Diferencia (b/c)	Diferencia (b/d)
				Ingreso total (c)	P.externo US\$ ctvs lb (c/a)	Ingreso Total (d)	P. externo US\$ ctv lb (d/a)		
1991	12.595	1.193.45	90.47	1.254.66	99.62	1.163.42	92.37	(152.07)	(31.64)
1992	16.569	1.146.02	69.17	1.308.81	78.99	1.256.55	77.65	(214.88)	(185.51)
1993	13.574	1.038.19	76.48	1.070.77	78.88	1.027.04	75.66	(43.00)	14.71
1994	11.775	1.880.65	159.72	1.844.99	123.01	1.471.01	124.93	570.45	50.72
1995	9.815	1.550.09	157.93	1.368.86	139.47	1.490.73	151.88	239.22	78.36
1996	10621	1.397.39	131.57	1.458.38	137.31	1.542.14	145.20	(80.50)	(191.07)
1997	10.932	2.200.70	201.31	1.989.27	181.97	1.947.04	178.10	279.08	334.83
1998	11.260	1.624.13	144.24	1.722.98	153.02	1.787.19	158.72	(130.48)	(215.24)
1999	9.995	1.198.41	119.90	1.386.01	138.67	1.352.58	135.33	(247.63)	(203.60)
2000	9176	905.82	98.72	1.078.56	117.54	997.55	108.71	(228.02)	(221.09)
2001	9.943	694.04	69.80	875.65	88.07	828.70	83.34	(239.73)	(177.75)
2002	1.612	99.04	64.44	125.84	78.06	116.09	72.02	(35.38)	(22.52)
<b>TOTAL</b>	<b>115.272</b>	<b>13.734.46</b>		<b>15.088.27</b>		<b>15.010.04</b>		<b>(282.94)</b>	<b>(179.69)</b>

Fuente: Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros . Abril de 2002

**Cuadro 4.11**  
**Simulación de un Fondo de Estabilización de Precios de Café según Diferentes Valores de Parametro Alfa**

PARAMETRO ALFA	Promedio Móvil 36 Meses	Promedio Móvil 24 Meses
	Déficit Acumulado 1991 – 2002 US\$ Millones	Déficit Acumulado 1991 – 2002 US\$ Millones
Alfa =1.0	565.8	359.3
Alfa=0.50	282.9	179.6
Alfa = 0.33	186.74	118.5
Alfa =0.25	141.47	89.8

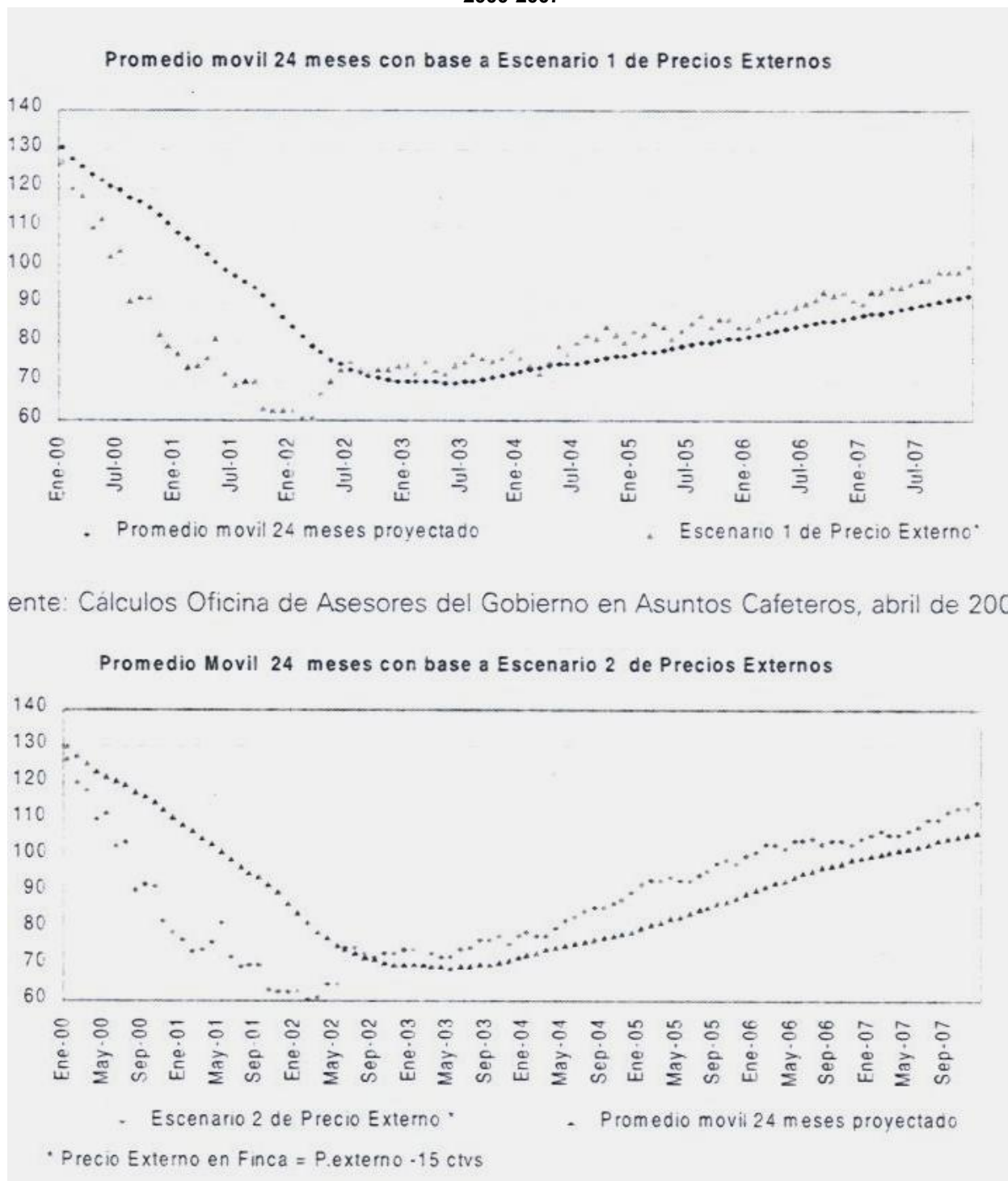
Fuente Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros . Abril de 2002

Como complemento de los ejercicios antes descritos, se realizó la simulación de operación del Fondo para el periodo 2002-200 y suponiendo dos escenarios de precios futuros, un periodo de referencia de 24 meses, un parametro alfa igual a uno y que las cantidades exportadas se mantengan constantes.

El primer escenario de precios plantea una recuperación muy lenta de los precios externos, los cuales llegarían a US\$1.00 por libra en el año 2007. El segundo escenario

supone una recuperación mas rápida, llegando a un precio de US\$1.15 en el año 2007. En el Gráfico 4.12 se presenta, en forma de series mensuales, estas proyecciones de precios externos y de referencia en los dos escenarios considerados.

**Gráfico 4.12**  
**Simulación de un Fondo de Estabilización de Precios de Café**  
**2000-2007**



Fuente. Calculos Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril de 2002,

Los resultados de esta simulación que se muestran en el Cuadro 4.12, indican que dada la relativa recuperación de precios que se espera para este año, al pasar de un promedio de precios de US\$70 ctvs/lb por libra en el año 2001 a un promedio de US\$75 en el año 2003, el promedio móvil en el primer escenario de precios estaría ligeramente por debajo del precio externo y por consiguiente el fondo no tendría posibilidad de recibir aportes en los próximos años. Los cálculos de cuadro muestran las máximas posibilidades de aportes a partir del año 2005 suponiendo que toda la diferencia entre precio externo y el promedio móvil se aporta. Naturalmente con una proporción menor de aportes, los montos acumulados en el fondo se reducirían en forma proporcional.

**Cuadro 4.12**  
**Simulación de un Fondo de Estabilización de Precios de Café según dos Escenarios de Precios Externos- 2002- 2007**

Escenario 1  
Alfa =1.0

Años	Volumen exportado Sacos de 60 Kg a	P. externo US ctvs lb b	Ingreso total USS Millones C= (a*b)	Promedio Móvil 24 meses		Diferencia (e-c)	Capitalización Posible
				P. externo US ctvs /lb d	Ingreso total US ctvs/lb e= (d*a)		
2202	9.9943	70.1	919.5	74.4	976.6	-57.1	0
2003	9.9943	74.9	933.5	70.5	925.9	57.6	0
2004	9.9943	79.0	1.036.7	75.0	984.4	52.3	0
2005	9.9943	84.3	1.106.0	79.5	1043.5	62.6	0
2006	9.9943	89.7	1.077.6	84.6	1.110.5	67.1	67.12
2007	9.9943	95.9	1.258.8	89.9	1.179.6	79.2	679.23

Fuente: Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril de 2002

Escenario 2  
Alfa 1.0

Años	Volumen exportado Sacos de 60 Kg a	P. externo US ctvs lb b	Ingreso total USS Millones C= (a*b)	Promedio Móvil 24 meses		Diferencia (e-c)	Capitalización Posible
				P. externo US ctvs /lb d	Ingreso total US ctvs/lb e= (d*a)		
2202	9.9943	69.7	914.6	74.2	934.5	-59.9	0
2003	9.9943	75.0	984.1	70.2	921.6	62.5	0
2004	9.9943	84.2	1.105.1	76.3	1.001.0	104.1	0
2005	9.9943	95.9	1.258.2	85.2	1.118.2	140.0	140
2006	9.9943	103.5	1.358.5	95.0	1.257.0	101.5	101
2007	9.9943	110.0	1444.3	103.5	1.358.7	85.7	85

Fuente: Cálculos Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril de 2002

Los resultados anteriores deben tomarse con mucha cautela, ya que si bien la aplicación inmediata de los mecanismos de un fondo generaría en teoría la posibilidad de aportes para capitalizar el fondo, el precio de referencia que recibiría el productor estaría por debajo de los costos actuales de eficiencia de la caficultura, estimados por la Federación para el año 2001 en \$300.000 por carga de café pergamino seco. Estos costos, actualizados y con la tasa de cambio de \$2,270/US se cubren con un precio externo de US\$80 ctvs/lb, a lo que es igual con US\$66 ctvs/lb trasladado a precio en



finca, es decir descontando los costos de transporte y comercialización que equivalen a US\$14 ctvs/lb.

Por consiguiente, con los escenarios de precios previstos, las cifras del Cuadro 4.14 muestran que el Fondo solo podría comenzar a recibir aportes en el año 2006 en el escenario de bajos precios, y en el los precios mas altos en el año 2005. Hasta ese momento se debería transferir totalmente el precio externo al productor y continuar con algun mecanismo de apoyo directo, como el actual AGC, especialmente en el escenario de lenta recuperación de precios.

Con relación al empleo de mecanismos de estabilización que se basan en promedios móviles, se debe señalar la dificultad que tienen debido al control administrativo requerido para evitar que los agentes participantes en el mecanismo arbitren importantes rentas a su favor en una comparación de precios de volatilidad tan disímil, como es la que se requeriria para determinar los aportes o compensaciones que resulten de comparar los precios de Bolsa con un promedio móvil de 24 o 36 meses. Sin embargo, a pesar de esta dificultad se debe reconocer su fortaleza conceptual como mecanismo estabilizador.

Dadas las dificultades antes señaladas, en varios países se ha empleado como alternativa de estabilización de los ingresos de los productores mecanismos que toman como referencia los costos de eficiencia de sector. Para la Comision es claro que esta no es la opción óptima para un mecanismo permanente de estabilización, ya que la referencia a costos de producción para la estabilización de ingresos, tiene el riesgo de alejar a los productores de las tendencias de mercado y de perpetuar ineficiencias. Sin embargo, desde el punto de vista fiscal, o de aportes requeridos para conformar un fondo, este mecanismo tiene la ventaja que permite calcular los valores máximos de recursos que se requerirían para un periodo determinado de tiempo.

Este tipo de mecanismo de estabilización de ingresos es el que adoptó Costa Rica en 1993 cuando estableció el FONECAE, tambien es el que se emplea en el fondo canadiense NISA, y es el criterio para calcular el AGC actual.

Sobre la base de las anteriores consideraciones y ejercicios de cálculo, en el siguiente numeral se presentan las caractersticas que la Comisión considera debe tener un instrumento permanente de estabilización de ingresos de los productores cafeteros colombianos.

### **3.3 Características para la Conformación de un Mecanismo Permanente de Estabilización del Ingreso de los Productores Cafeteros**

La viabilidad de un mecanismo permanente de estabilización de ingresos de los productores cafeteros depende de varias condiciones, dentro de las cuales las más importantes son su aceptación generalizada por parte de los participantes, la disponibilidad de recursos en el momento de su iniciación, la existencia de un ciclo de precios alrededor de un promedio de largo plazo, el uso prudente de sus recursos y el establecimiento de unas reglas sencillas y claras de operación.

Los recursos del mecanismo de estabilización deber ser manejados en un fondo naturalmente independiente de las otras funciones institucionales. Sus estatutos deben obligar a un manejo muy prudente de sus activos, los cuales deben estar en inversiones a la vista y de muy bajo riesgo, para contar con total disponibilidad en momentos inesperados de bajas de precios.

Para la Comisión es fundamental que la conformación del fondo de estabilización de ingresos sea una decisión tomada en forma amplia y democrática por todos los productores cafeteros. Esta consulta abierta le daría legitimidad a compromiso de sacrificar una parte de los ingresos adicionales en épocas de aumentos de precios, por el objetivo de darle viabilidad financiera al fondo y lograr que este sea un instrumento adecuado de protección en una crisis futura. El resultado de esta consulta interna entre los productores cafeteros, debería servir de base para el establecimiento por ley de una contribución adicional con el propósito específico de fundear el mecanismo de estabilización de los ingresos de los caficultores que se adopte.

Una consideración importante para determinar la viabilidad de un mecanismo de estabilización de ingresos, es la de tener en cuenta que los aportes que realicen los productores para constituir el Fondo son adicionales a los recursos de contribución requeridos para asegurar los bienes y servicios públicos que la institucionalidad cafetera provee a todo el sector.

Respecto a la adopción futura de un sistema específico de estabilización de ingresos, la Comisión considera que los análisis planteados en este documento sobre las conveniencias y desventajas entre un fondo de estabilización basado en promedios móviles de precios y otro que tome como referencia los costos de producción para la estabilización de ingresos, muestran que se debe preferir el empleo de promedios móviles a pesar de sus limitaciones operativas, ya que la estabilización respecto a costos tiene el riesgo de alejar a los productores de las tendencias de mercado.

El mecanismo se debe estructurar de manera tal que proteja al productor de las fluctuaciones del precio externo, pero sin eliminar la tendencia de precios del mercado. No se puede incurrir en el error de mantener indefinidamente una estructura de

ingresos, o de sostenimiento de costos, que no consulte las condiciones estructurales de su actividad, Los caficultores deben conocer las tendencias del mercado y tomar decisiones productivas en función de las realidades de precios.

Según varios escenarios de proyección de precios externos, se considera que solo a partir del año 2005, los precios recibidos en finca estarían por encima de los costos de eficiencia del sector, momento en el cual se podrían iniciar los aportes de los productores a un fondo para iniciar la conformación de un capital de compensación para una nueva época de bajos precios.

Sí se toma como referencia los ejercicios de un fondo de estabilización que utilice promedios móviles para el periodo 2002-2007 o alternativamente los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado a AGC, se podría afirmar que un fondo que soporte un periodo de dos años de bajos precios debería contar con un capital aproximado de US\$160 millones, los cuales podrían ser aportados durante cuatro años por los productores, con un aporte de US\$3ctvs por libra exportada.

En este contexto, y dado los elevados requerimientos necesarios para financiar la función de estabilización de ingresos, la Comisión considera que en el corto plazo el Gobierno debe continuar financiando el ingreso complementario a través del AGC. Cuando se recuperen los precios externos por encima de los costos de eficiencia de la industria, se propone realizar una consulta abierta para determinar la preferencia de los caficultores entre la transferencia plena del precio externo, vía ingreso con volatilidad, o la recepción de un ingreso diferido por efecto de descontar un aporte que se dirija a conformar un fondo de estabilización. Esta posibilidad de estabilización debe provenir de una decisión colectiva y democrática, la cual tendría el efecto de restarle discrecionalidad a las futuras reglas de juego, y legitimaría, no sólo la existencia del fondo de estabilización, sino de la institucionalidad cafetera en general.

#### **4. Costo Total de la Política Cafetera durante el Periodo 2002-2005**

El Cuadro 4.13 presenta en forma integrada, el costo y las fuentes de financiación de la política cafetera para los próximos cuatro años, de acuerdo con el escenario base que se explicó en detalle anteriormente. En el capítulo financiero, se analiza detalladamente este aspecto.

**Cuadro 4.13**  
**Costo y Financiación de la Política Cafetera**  
**Propuesta Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera**  
**Centavos de dólar por libra exportada**

	2002			2003			2004			2005		
	Total	Fuente		Total	Fuente		Total	Fuente		Total	Fuente	
		FNC	Gob		FNC	Gob		FNC	Gob		FNC	Gob
<b>COSTO TOTAL</b>	15.3	6.2	9.1	11.1	6.7	4.4	7.7	6.3	1.4	8.9	7.6	1.4
<b>COSTOS INSTITUCIONALES</b>	5.7	2.9	2.8	4.5	3.1	1.4	4.5	3.1	1.4	4.5	3.1	1.4
<b>1 Bienes Públicos</b>	2.1	0.7	1.4	2.3	0.9	1.4	2.3	0.9	1.4	2.3	0.9	1.4
Asistencia Técnica	1.2		1.2	1.2		1.2	1.2		1.2	1.2		1.2
Investigación	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
Promoción y publicidad	0.5	0.5		0.8	0.8		0.8	0.8		0.8	0.8	
Programa de Mejoramiento de la calidad												
<b>2. Otros constos de la Institucionalidad</b>	2.2	2.2		2.2	2.2		2.2	2.2		2.2	2.2	
Administración del FNC	1.2	1.2		1.2	1.2		1.2	1.2		1.2	1.2	
Manejo de Inventarios	0.5	0.5		0.4	0.4		0.4	0.4		0.4	0.4	
Otros egresos e Inversiones	0.2	0.2		0.2	0.2		0.2	0.2		0.2	0.2	
Administración Cómites	0.3	0.3		0.3	0.3		0.3	0.3		0.3	0.3	
<b>3. Renovación</b>	1.4		1.4									
<b>II APOYO AL PRECIO INTERNO –AGC</b>	6.3		6.3	3.1		3.1						
Aprobado	3.3		3.3	3.1		3.1						
Faltante	3.0		3.0									
<b>III. SERVICIO DE DEUDA</b>	3.3	3.3		3.6	3.6		3.3	3.3		4.5	4.5	
Pago de Intereses	1.4	1.4		1.5	1.5		1.1	1.1		0.9	0.9	
Amortización	1.9	1.9		2.1	2.1		2.2	2.2		3.6	3.6	
<b>FINANCIACION</b>	15.3	6.2	9.1	11.1	6.7	4.4	7.7	6.3	1.4	8.9	7.6	1.4
Gobierno												1.4
FNC		6.2	9.1		6.7	4.4		6.3	1.4		7.6	
Ingresos de Contribución		1.1			4.0			6.0			6.0	
Apoyo Federacafé		0.6			0.6							
Monto por Financiar		4.5			2.1			0.3			1.6	

Exportaciones	10.000	10.000	10.000	10.000
Tasa de CAMBIO PROMEDIO	24.065	26.251	27.826	24.496
Inflación	6%	6%	6%	6%
Producción (miles de \$ 60 kilos verde)	11.300	11.200	11.000	11.200
Precio extremo promedio (US\$ ctvs/lb)	70	75	80	90
Contribución (US\$ ctvs /lb)	2.0 fija	4 fija	6 fija	6 fija
Precio Interno promedio sin AGC	279.500	321.250	359.750	442.875
AGC máximo	30.000	30.000	30.000	30.000
Costo de eficiencia	318.500	337.080	357.305	378.743

2002  
 (1) Sostenimiento del precio para todo el año hasta en \$30.000 carga si el precio es menor que el precio de referencia . Actualmente solo hay apropiados en el presupuesto general \$94.800 millones . Los \$10.000 millones restantes quedaron como recomendación

2003  
 (2) Sostenimiento del precio para todo el año hasta en \$30.000 carga si el precio es menor que el precio de referencia. En la propuesta corresponde a lo que tiene presupuestado la Federación. El Gobierno avala el proyecto por limitaciones fiscales.

Fuente: Comisión y calculos Asesores Cafeteros del Gobierno, mayo de 2002.

## V. COMPETITIVIDAD ACTUAL DE LA CAFICULTURA COLOMBIANA

En este capítulo se busca consolidar los diferentes elementos característicos del mercado mundial, de la estructura social y productiva, y de las funciones y servicios provistos por la institucionalidad cafetera de Colombia, con el objeto de presentar una caracterización de la competitividad actual de la caficultura colombiana, y de los ajustes que a juicio de la Comisión se requieren para garantizar su competitividad futura.

La competitividad de un producto se define como su capacidad de permanencia y liderazgo en el tiempo, y de adaptación a las cambiantes condiciones de los mercados. En el caso de productos transables internacionalmente como el café, la competitividad no solo se logra con una alta productividad interna, sino con un amplio conjunto de políticas y acciones exógenas al productor, las cuales se refieren a un marco macroeconómico adecuado, y a la oportuna disponibilidad de políticas y programas de desarrollo tecnológico y de comercialización que aseguren su permanencia en el mercado.

Se debe resaltar que la situación actual de competitividad de la producción y comercialización externa del café colombiano no solo es el resultado de condiciones ambientales favorables para una caficultura de alta calidad sujeta a unas estructuras de costos determinadas por diferentes formas de producción, sino que también se debe a décadas de esfuerzos encaminados a garantizar una alta calidad para toda la producción exportable, a la confiabilidad de suministro en cualquier época del año, y a una activa campaña de promoción.

Muchas de las características competitivas del café colombiano se deben a las actividades que han desarrollado el FNC y la Federación Nacional de Cafeteros en el país y en el exterior, que se describieron en el Capítulo 4, y que demuestran que el fortalecimiento de una institucionalidad eficiente es fundamental.

Las características competitivas del café colombiano, sean estas intrínsecas a las condiciones naturales de país o resultantes de la acción institucional, han permitido obtener en los mercados externos una prima especial de precio para el café colombiano con relación al de otros cafés suaves, particularmente los centroamericanos. Esta prima, reconocida en las bolsas y mercados como el Diferencial FOB, en los últimos 20 años ha significado un precio adicional promedio de US\$7.5 ctvs. por libra exportada del café colombiano frente a Contrato C.<sup>26</sup>

La Comisión considera que en términos generales las estrategias que adoptó el país para posicionar el café colombiano fueron acertadas hasta finales de la década de los años noventa momento en el cual se presentan nuevas condiciones en el mercado mundial que amenazan la posición de la caficultura colombiana en caso de no adoptarse los ajustes requeridos.

En el mercado externo las nuevas condiciones y amenazas se refieren a una creciente sustitución entre variedades, a la disminución de las diferencias en calidades y primas

---

<sup>26</sup> Cifras tomadas de "Aproximación a la crisis de la caficultura colombiana", documento borrador preparado por la oficina de la Federación en Nueva York, marzo de 2002

de precios entre los cafés suaves, y a la consolidación de un mercado muy dinámico de cafés especiales en el cual Colombia tiene una participación marginal. Internamente, la mayor debilidad competitiva se encuentra en la baja capacidad empresarial de la mayoría de los productores cafeteros colombianos.

Los tres aspectos que se consideran determinantes para sustentar la caracterización competitiva son: la investigación y transferencia tecnológica, la política de calidad y determinación en el mercado; y, la estrategia de marca y de comercialización externa.

## **1. Investigación y Transferencia Tecnológica.**

Uno de los mayores esfuerzos distintivos que ha desarrollado el gremio cafetero en relación con otros países, es el de establecer a través de CENICAFE una capacidad propia para la investigación y el desarrollo tecnológico. CENICAFE ha sido la entidad encargada de desarrollar nuevas variedades y técnicas de cultivo que en general se han denominado producción tecnificada, la cual se resume en la introducción de variedades sin sombrero, intensivas en insumos, resistentes a algunas plagas, con una alta productividad por árbol y adaptadas a las condiciones de casi nula mecanización que tiene la producción nacional. La generalización de la variedad Colombia en los últimos 20 años es un ejemplo de esta política.

La difusión y generalización de los desarrollos tecnológicos logrados en CENICAFÉ y otras instituciones, se ha visto limitada por el bajo nivel educativo y la falta de capacidad empresarial de los productores cafeteros, de los cuales según investigaciones del CRECE, apenas un 11% lleva algún registro de producción, y en una proporción aún menor, registros de costos. Esto se explicaría porque la escolaridad promedio de los administradores de las fincas cafeteras es de 3.7 años y el 19% no ha realizado ningún tipo de estudios.

La orientación del desarrollo tecnológico en café enfrenta dos dificultades importantes: los altos costos de producción que tiene la caficultura colombiana y la relativamente escasa divulgación de variedades y técnicas de producción alternativas.

Con relación a los costos de producción, Colombia si bien recibe un valor mayor en la prima referente al precio externo frente a sus competidores directos, y tiene una alta y homogénea calidad en sus exportaciones de café, es uno de los productores de mayor costo unitario de producción del mundo. En efecto, el 95% de la oferta mundial de café tiene un costo menor que el de Colombia, lo cual coloca al país en el extremo derecho de la curva mundial de oferta de café es decir, se enfrenta un riesgo alto de salir, al menos parcialmente del mercado, si continuara la oferta global creciendo más rápidamente que el consumo y una mayor sustitución. El costo de producción CIF por tonelada de café en Colombia es de US\$2.100, comparado con US\$1.800 en Centroamérica y US\$1.050 en Brasil.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Cifras tomadas de Análisis de la situación cafetera colombiana. Valenzuela, Luis C, mayo 2001.

La principal diferencia en técnicas productivas de Colombia con Brasil, se encuentra en el alto nivel de mecanización de la producción brasilera debido a las ventajas topográficas. En cuanto a Centroamérica, el tamaño promedio de las fincas productoras es significativamente mayor, y algunas actividades como el beneficio del café se realizan en centros de acopio y no en forma individual como en el país.

Como se menciona en el capítulo 3, el alto costo de la producción colombiana se debe al uso intensivo de la mano de obra, por efecto de la topografía montañosa donde están los cultivos que impide la cosecha mecanizada, y al régimen de lluvias en esas áreas, que resulta en varias etapas de recolección en una misma unidad productora. Sin embargo, se debe señalar que la diversidad biofísica y climática que enfrenta la producción colombiana, también representa una importante ventaja al permitir cosechar a lo largo de todo el año, 11 millones de sacos de un café de calidad, característica que ningún otro país productor puede ofrecer.

La diversidad de regiones y de condiciones ambientales en las que se produce café en Colombia, también representa una ventaja competitiva adicional, al permitir la producción de una gran variedad de cafés especiales de diferentes orígenes certificados. Esta ventaja sin embargo, no ha sido suficientemente aprovechada por el país.

Dado que Colombia es un país de ingreso per cápita medio, el costo de mano de obra es determinante en la competitividad de su producción. Ante esta situación, los desarrollos tecnológicos que se divulguen hacia el futuro deben enfocarse hacia la reducción de costos y a la diferenciación de la producción. El énfasis debe estar en eficiencia y mayor rentabilidad.

A pesar de las limitaciones antes planteadas, el margen para reducción de costos es apreciable, especialmente en la adopción de algunas prácticas culturales no difundidas ni adoptadas hasta el momento, a pesar de que están disponibles en CENICAFE. Un ejemplo es el uso del selector para el manejo de malezas, el cual puede reducir costos hasta en un 80% en esta actividad, o la adopción de prácticas de agricultura sostenible. Otra área importante de reducción de costos es la promoción de actividades comunes a un grupo cercano de productores, como es el caso de beneficiaderos comunes, compra en escala de insumos, transporte, etc. En síntesis, se debe lograr una adecuada correspondencia entre investigación, asistencia técnica y capacitación para una efectiva apropiación de nuevas prácticas que aumenten la rentabilidad de la caficultura.

Para la Comisión es claro que no hay una buena disciplina en la aplicación por parte de los caficultores de los desarrollos tecnológicos de CENICAFE. El Centro ofrece varias opciones, sin que realice esfuerzos suficientes para que se apliquen las más apropiadas y reconocidas, se debe ampliar la difusión de sus recomendaciones técnicas, su aplicación, y resultados, con el fin de evaluar su impacto y afinar sus propias estrategias tecnológicas. Una medición anual de la penetración de la información técnica en la comunidad cafetera, es recomendable. Igualmente, la Comisión recomienda al Gobierno Nacional, apoyar prioritariamente el Programa de identificación del genoma de café, planteado por CENICAFE a diferentes entidades de cooperación internacional, el cual busca dar un salto en calidades, adaptabilidad ambiental, resistencia a plagas y orientación hacia cafés especiales. Brasil ya tiene en

curso un programa de investigación al respecto. Igualmente resulta urgente hacer estudios sobre la vinculación del cultivo de café a la absorción de CO<sub>2</sub> para que pueda beneficiarse de los mecanismos del Protocolo de Kyoto o mediante a reforestación en las zonas marginales.

Con relación a la investigación y desarrollo de una producción diferenciada, a esta opción no se le ha dado la debida importancia, aunque se considera fundamental para mantener le competitividad de la caficultura colombiana hacia el futuro.

Al respecto, la Comisión considera que CENICAFE reúne todas las condiciones de capacidad teorica y respetabilidad internacional para convertirse en entidad certificadora da origen y calidad de los cafés escasez que se produzcan en el país, con lo cual no solo se le da un importante elemento de apoyo para la comercialización internacional o estas producciones, sino que tambien se genere una fuente de ingresos propia al Centro.

Dentro de este contexto, el apoyo al desarrollo de cafés especiales como uno de los componentes presentes en cada uno de los servicios ofrecidos por la institucionalidad cafetera, se justifica no solo como una forma de genear ingresos adicionales a los productores, sino por la importante generación de externalidades y beneficio para toda la producción cafetera nacional. Este énfasis en el desarrollo de cafés espciales permitirá una mejoría generalizada de las prácticas de cultivo, del manejo de postcosecha, de la calidad promedio y de estrategias de comercialización. Estos efectos se logran a traves del apoyo a grupos de pequeños y medianos productores dedicados al desarrollo de producciones diferenciadas de mayor valor agregado, tal como se ha observaoo en los paises donde se ha consolidado este tipo de caficultura.

## **2. Política de Calidad y de Diferenciación en el Mercado.**

Una de las estrategias mas claras que ha impulsado la institucionalidad cafetera a lo largo de varias decadas para mantener la competitividad de café colombiano, es la de unificar la calidad del cafe exportado. Esto se ha logrado con medio de varias acciones, incluyendo la cuidadosa cosecha y beneficio de los granos maduros, la promoción de prácticas estandarizadas de cultivo, la implantación de rigurosos controles de unificación de calidad en la producción exportada, la promoción de un tipo único de café de calidad en los mercados externos y disposiciones legales que hasta hace poco tiempo hacían difícil la diferenciación en las exportaciones de cafe.

Esta estrategia competitiva fue acertada ya que fue uno de los elementos que logró consolida una prima de precio para todo el volumen exportado por Colombia. En contraste, países productores de suaves, hasta hace pocos años sólo obtuvieron primas de precios similares a la colombiana para cafés muy especiales, que representaban una proporción pequeña de sus exportaciones.

De esta manera, Colombia logró un reconocimiento muy importante en el mercado de importadores, tostadores y supermercados, quienes han estado dispuestos a pagar el diferencial de precios, dada la alta y uniforme calidad del cafe colombiano, el cual ademas siempre ha estado disponible y fresco en volúmenes grandes en cualquier época del año. Los otros paises productores de suaves no lograron estas condiciones

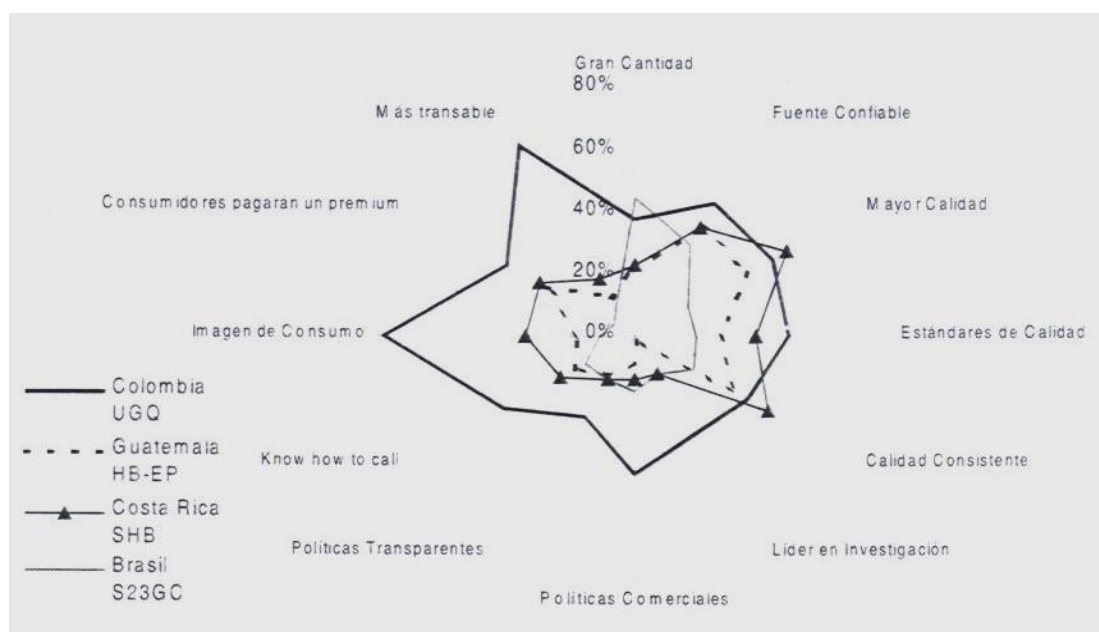


especiales por varias razones, dentro de las cuales está la ausencia de una entidad que haya podido estandarizar una alta calidad en toda la producción exportable, además de tener una cosecha única en una época determinada del año.

Sin embargo, en la última década el aumento de calidad en los otros productores de cafés suaves ha sido significativo, especialmente en Centroamérica y en la producción de arábigos en Brasil. Al respecto, un estudio reciente de Roper Starch Worldwide muestra algunos indicadores que explican la valoración actual que los tostadores y comercializadores tienen sobre la competitividad del café colombiano y de otros orígenes con calidades similares en el mercado de consumo masivo de los Estados Unidos. Los elementos considerados por capacidad de abastecimiento, confiabilidad de la fuente, calidad, liderazgo en investigación, políticas comerciales, imagen de consumo y la disponibilidad por parte de los consumidores para pagar un diferencial de precios.

En los resultados de la investigación, los mayores valores indican una percepción más favorable respecto a cada indicador, Como se aprecia en el Gráfico 5. Colombia tiene la mejor combinación de elementos favorables. Entre mas alejado de punto central, mejor valorado está el país en cada criterio de clasificación.

**Gráfico 5.1**  
**Apreciación de Tostadores y Comercializadores sobre la Competitividad del Café Colombiano frente a otros Orígenes con Calidades Similares en el Mercado de Consumo Masivo**



Fuente "Roper Starch Worldwide" september 2000

Es claro que mientras se consideran como las características más favorables y distintivas del café colombiano su imagen, la garantía y volumen de abastecimiento y sus prácticas comerciales, en cuanto a la calidad existe un acercamiento relativo con los indicadores de los otros países.

Este resultado apoya la operación de otros estudios de mercado, de que la identificación del café colombiano como un café de alta calidad en el mercado de consumo masivo no representa la ventaja competitiva que anteriormente tenía, dado que la diferenciación de calidad entre los cafés suaves de diferentes orígenes se ha reducido considerablemente en los últimos años.

Si las políticas y prácticas de calidad y estandarización de la producción no se revisan y ajustan de acuerdo con las cambiantes condiciones de los mercados, se corre el riesgo de perder su eficacia para mantener la competitividad de la caficultura colombiana. Al respecto, varios caminos relativamente recientes indican la necesidad de ajustar la estrategia competitiva que ha seguido el país. Los principales aspectos a destacar son los siguientes:

### **2.1 Cambios en la Elasticidad de Sustitución entre Variedades.**

La elasticidad de sustitución entre variedades de café ha aumentado gracias a cambios tecnológicos recientes, como es el caso de proceso de vaporización de cafés robustas, las nuevas plantas de lavado del café arábico brasileño; y el mayor control de calidad y desarrollo tecnológico en las nuevas áreas productoras de Brasil, incluyendo dentro de ello los efectos futuros de investigaciones del genoma del café sobre la competitividad brasileña. Este factor atenta contra la participación del café colombiano en las mezclas.

### **2.2 Aproximación Relativa en las Primas de Precio de los Cafés Suaves.**

En los últimos años casi todos los países productores de cafés suaves han logrado, para ciertas producciones, reducidas en volumen pero de alta calidad, una prima o precio muy similar a la colombiana. En este momento existe en el mercado un volumen cercano a los 5 millones de sacos que son directamente sustitutos de café colombiano, lo cual representa una competencia directa para Colombia en el mercado de mezclas. Se debe resaltar la importancia relativa que tienen los cafés con prima alta, frente a la producción total, en Guatemala, Perú, Costa Rica, Kenia y Tanzania ya que en todos los casos su participación es superior al 25% de total de la producción, llegando a cerca del 35% en Guatemala y 40% en el Perú. (Cuadro 5.1).

**CUADRO 5.1**  
**Calidades de Café Sustitubles con el Colombiano Exceso**

<b>Pais</b>	<b>Cantidad Sustituta</b>	<b>Producción Total país 2001</b>	<b>% Café sustituto colombiano/ Total país</b>	<b>Tipo de Café</b>
	<b>Miles ss 60</b>			
Guatemala	1.500	4.250	35%	Strictlyhardbean y/o hardbean genéricos
Perú	1.00	2.540	39%	Hardbeeans de zonas cuzco chanchamayo
Costa Rica	700	2.520	28%	Strictly hardbean genericos. Hardbean de algunos regiones/exportadores
Mexico	300	4.620	6%	Highgrow regiones / exportadores denominados regiones oaxaca chiapas
India (1)	300	4.900	6%	Varios Lavados
Kenya	300	1.050	29%	A,b,c, según subastas
Papua NG	200	1.041	19%	Estate coffees
Tanzania	200	827	24%	Región Moshi/kilimanjaro
Honduras	100	2.667	4%	Strictly highgrown de unas regiones específicas
Salvador	100	1.770	6%	Strictly highgrown regiones santa ana, ahuahapan
Brasil	100	33.000	0%	Lavados de Bahia, etc
Otros	100			(Panama Ecuador Nicaragua Zambia Zimbabwe, Congo)
Camerum	75	1.438	5%	Lavados a/b región Bafoussam
Ruamda	75	610	12%	Según Subastas
Total	5.050			

Fuente: Oficina de Ventas Fedecafé, La Haya. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

Todos los países mencionados venden estos cafes con una clara estrategia de diferenciación frente a la producción tradicional, En general, la comercialización es llevada a cabo directamente por productores individuales, con una importante capacidad empresarial para diferenciar su producción sobre la base de características propias, como es el caso de los cafés de altura en la región de Antigua en Guatemala, que se venden a través de agresivas campañas con posicionamiento de la producción, con la garantía de tener un origen geográfico específico, que asegura una calidad especial y estable. Una parte importante del éxito de estos cafés se encuentra en la consolidación de diferencias regionales reconocidas por el mercado.

La respuesta de país a esta situación debe ser el fortalecimiento de aquellas características que permitan diferenciar la oferta colombiana, como es el caso de la campaña 100% Café Colombiano y la promoción de cafés especiales y de otros productos derivados del café, para retirar el mercado de mezclas volúmenes importantes de la oferta colombiana.

En efecto, como se analiza en las siguientes secciones, la estrategia competitiva del país hacia el futuro debe buscar la segmentación de la oferta total colombiana en varios productos diferenciados, de manera que la creciente presencia de cafés sustitutos del colombiano en el mercado de mezclas no genere una sobreoferta.

### **2.3 Crecimiento de Segmento de Cafés Especiales**

En la década de los años noventa se desarrolló en Estados Unidos el consumo de nuevos tipos de café, los cuales se identifican con los nombres genéricos de cafés diferenciados o especiales, cubriendo varios tipos de cafés en el segmento super-premium, denominados café gourmet, de origen controlado, orgánico, de comercio justo, cafés de sombra, altura, etc. Todos estos tipos de café se han posicionado por encima de la calidad premium en la cual se encuentra el café colombiano.

En el año 2000, los cafés diferenciados significaron el 17% de las importaciones de Norteamérica, es decir cerca de 4 millones de sacos que representaron el 40% del valor de las importaciones. El crecimiento previsto para este mercado es del 7% anual para los próximos años, frente a un relativo estancamiento del resto del consumo. En Estados Unidos los líderes en la promoción de este tipo de consumos han sido cadenas como Starbucks, Peets Coffee & Tea y Timothy's entre otras, como también algunas marcas de café gourmet.

En Europa y Japón el crecimiento de estas calidades ha sido menor, dado que tradicionalmente han consumido cafés de mejor calidad que en Estados Unidos, lo cual no impide que puedan llegar a tener un crecimiento muy dinámico, impulsado por las cadenas de cafeterías y almacenes de cafés especiales, la preferencia de productos orgánicos y la defensa del comercio justo que hacen algunas organizaciones. En el grupo de países productores de cafés suaves, 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 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. Actualmente las exportaciones de cafés especiales, sin incluir los supremos, no pasan de 550,000 sacos anuales, destacándose el caso de Empresas de Nariño, entidad privada que vende 100,000 sacos anuales de café de altura a Starbucks, con una prima para los comercializadores de US\$50cts/lb. La Federación ha posicionado el Emerald Mountain con una prima similar, del cual se espera colocar 100,000 sacos en el presente año.

La Federación inició en 1998 un Programa de Cafés especiales, el cual tuvo como primera etapa una investigación sobre las características físicas, sensoriales y de

prácticas culturales de 5,000 muestras representativas de la producción de los 86 ecotopos, o áreas diferenciadas, en las cuales se produce café en el país. Se identificó que un 10% de estas muestras tenía potencial de desarrollo de una taza de alta calidad que permita por lo menos obtener un sobre precio de US\$0.20 sobre el café excelso vendido por la Federación. El Programa tiene como meta llegar a un volumen de un millón de sacos anuales de exportación en los próximos cinco años, para lo cual tiene en el momento identificados 73 proyectos en 18 departamentos del país.<sup>28</sup>

Un proyecto para consolidar la exportación de un café especial requiere una larga y continua asistencia técnica para el desarrollo de una calidad diferenciada, para la selección y beneficio de los granos, almacenamiento, posicionamiento de marca, financiación y comercialización externa, actividades que no están fácilmente al alcance de productores individuales, para lo cual, la Comisión considera necesario el apoyo de la institucionalidad cafetera a cooperativas y asociaciones de productores, como también a aquellos productores individuales que quieran participar de este mercado. Para la Comisión es claro que el apoyo institucional al desarrollo de los cafés especiales debe observar claros límites de servicio general, para que cumpla rigurosamente con su condición de bien público. La acción de PROEXPORT para apoyar el crecimiento de nuevas exportaciones, ofrece un guía adecuado del tipo de acciones que se pueden realizar en este aspecto.

A juicio de la Comisión es deseable que en la institucionalidad cafetera el programa de cafés especiales tenga prioridad estratégica para su desarrollo, incluyendo el compromiso de sus diferentes estamentos institucionales, como son la investigación, y la certificación de origen, asistencia técnica, oficina de calidades, comercialización, y promoción, dada la importancia que su desarrollo tiene para la competitividad total de la caficultura colombiana.

En los países en los cuales se han desarrollado los cafés especiales, se han logrado importantes externalidades para toda la producción, como es el caso de la mejora generalizada de calidades y de imagen de su producción que ha ocurrido en Brasil con la celebración desde 1990 de concursos anuales de calidad, y de programas de taza de excelencia que promueve internacionalmente; o las mejoras generalizadas que se observen en las prácticas de beneficio, almacenamiento y transporte en Centroamérica.

La Comisión considera importante evaluar la conveniencia de ajustar la meta actual de la Federación de desarrollar la producción de un millón de sacos de cafés especiales. Por ejemplo, si se llegara en cinco años a una exportación anual de dos millones de sacos de cafés especiales, el beneficio directo por mayores ingresos, sin contar las externalidades antes planteadas, sería en valor presente de US\$ 800 millones.

### **3. Estrategia de Marca y de Comercialización Externa.**

La Federación, paralelamente con las estrategias de desarrollo tecnológico y de calidad analizadas anteriormente, ha mantenido una activa política de promoción del café colombiano en los mercados externos. El posicionamiento de marcas institucionales a través de acuerdos directos con los tostadores y comercializadores y campañas publicitarias han sido la estrategia privilegiada para alcanzar dichos objetivos.

---

<sup>28</sup> Información tomada del Plan de Comercialización de Cafés Especiales- Año 2002, Gerencia General, Fedecafe, Enero 2002

Este esfuerzo ha creado un conjunto de marcas de muy alto reconocimiento tales como Café de Colombia, el logotipo de Juan Valdez la referencia de “100% Café colombiano” y el lema de “El más rico café del mundo”. Cerca del 90% del esfuerzo publicitario y de promoción se ha concentrado en Estados Unidos, el cual ha tenido un costo del orden de US\$500 millones en los últimos 10 años.

En el mercado norteamericano el programa de acuerdos con los tostadores y supermercados para vender productos que contengan 100% café colombiano, ha resultado exitoso, ya que en el año 2000 se retiraron de mercado de mezclas un volumen de 2.5 millones de sacos, mientras que en Europa se vendieron 350.000 sacos con este distintivo<sup>29</sup>. De esta manera el 33% de las exportaciones del país se efectuarán a clientes comprometidos a no emplearlas en mezclas y a señalar el origen de sus productos. Esta estrategia ha apoyado el mantenimiento de la prima para todo el café colombiano, ya que permite reducir en cerca de 3 millones de sacos la participación del café colombiano en el mercado de mezclas.

En cuanto a las campañas publicitarias, diferentes pruebas de recordación de marcas indican que Café de Colombia, está entre las cinco marcas más recordadas entre los consumidores de los Estados Unidos. A pesar de los logros antes indicados, un reciente análisis de opciones estratégicas para ingresar en la cadena de comercialización de productos derivados del café en Estados Unidos, llevado a cabo por Violy, Byorum & Partners,<sup>30</sup> señala la limitación que tienen actualmente las marcas distintivas de café colombiano para su comercialización en nuevos negocios de café, o en el segmento de las especialidades, ya que están siendo relegadas al mercado masivo de los supermercados por dos fuerzas opuestas.

De una parte, esta la consolidación de ciertas marcas como Yubar y Folgers en el segmento de supermercados, las cuales sustentan su posición de mercado en ser 100% Café Colombiano; por otra parte, se observa la creciente diferenciación que en el segmento de especialidades han logrado cafés de otras regiones y países al asociarse con cadenas de distribución gourmet como Starbucks. Colombia no tiene una presencia líder o reconocida en ese nicho.

Según el mencionado estudio, la estrategia de promoción debe buscar, además de mantener la presencia en el mercado masivo con la estrategia actual de marcas, construir una nueva imagen que sobre la base de gran reconocimiento que ya tiene el café colombiano, permita participar en nuevos segmentos de mercado como es el de las especialidades, las cafeterías gourmet, productos derivados de café, etc. Al respecto existen varios ejemplos de marcas que a partir de un gran reconocimiento de alta calidad en el mercado masivo, han logrado consolidar productos diferenciados en segmentos especializados de alto nivel, en donde el consumo es relativamente pequeño, pero los márgenes y utilidad total son mucho mayores. Tal es el caso de la industria del vino, con los relativamente recientes ejemplos de Ernets and Julio Gallo o de Mondavi, o de otros sectores como Dreyers en helados, Marriott en hoteles y Volkswagen en automóviles.

---

<sup>29</sup> Cifras tomadas de “Aproximación a la crisis de la caficultura colombiana. “documento borrador preparado por la oficina de la Federación en Nueva Cork, marzo 2002.

<sup>30</sup> Sobre este tema ver “Project Espresso”, Violy Byorum & Partners, february; como también su estudio de base “Análisis of market opportunities from a brand perspectiva”, VBP – Prophet, november, 2001

Un reciente estudio de caso, preparado por el Harvard Business School<sup>31</sup> sobre las marcas registradas para la promoción de café colombiano, plantea la necesidad de optar por una estrategia de mando dual de marcas e imagen, en la cual se mantenga el posicionamiento en el mercado masivo, pero a la vez sea claro que en el país dispone de otros tipos de cafés que compiten con los mejores en mercados diferenciados. Un ejemplo de este manejo dual de marcas de alta calidad en segmentos de mercado diferentes, lo ofrecen Polo y Ralph Lauren en el sector de ropa y accesorios.

Para la Comisión es prioritario el mantenimiento de la imagen externa y la posición de mercado que ha logrado el café colombiano, para lo cual se requiere asignar recursos para mantener las marcas existentes, acción que debe complementarse con un progresivo desarrollo de marca por medio del manejo adecuado y balanceado de un portafolio de productos que se promuevan en diferentes categorías de consumidores. Este portafolio debe estar compuesto por un grupo de productos y programas, que segmenten sin aumentar la oferta total colombiana, para lo cual continuar con el programa 100% Café Colombiano, e iniciar la promoción de cafés especiales y el desarrollo de productos con contenido de café colombiano son estrategias adecuadas. Cada una de estas opciones le sustraen a la oferta total del país importantes volúmenes, lo cual genera una escasez relativa y amplía la prima para todo el café exportado.

La puesta en marcha de proyectos en nuevos mercados, en los cuales la institucionalidad cafetera puede generar nuevas fuentes de ingresos es una opción que requiere atención inmediata. En el trabajo citado anteriormente de Violy, Byorum & Partners, "Proyecto Espresso" se plantean y evalúan varias opciones de nuevas oportunidades. La base es establecer alianzas estratégicas alrededor de los cafés y marcas de Colombia, como sería la distribución de un café especialmente diferenciado a través de una cadena de comida rápida, la asociación con una compañía productora de alimentos que quiera entrar en la distribución minorista de café, el establecimiento de una cadena de cafeterías de cafés especiales como Starbucks, y el desarrollo de productos lácteos o de otro tipo que contengan café colombiano.

La Comisión considera que la institucionalidad cafetera no debe dilatar la toma de decisiones sobre estas posibilidades y recomienda iniciar a la mayor brevedad posible, la estructuración de los planes de negocio definitivos sobre aquellas alternativas que le generen mayor valor a la oferta colombiana de café.

Para la Comisión es claro que se requiere una estrategia técnicamente diseñada que garantice el desarrollo de la imagen y permite apalancar las marcas existentes para lograr hacia el futuro, el posicionamiento de los cafés colombianos en los distintos segmentos del mercado. Por ejemplo, se podría analizar el impacto de dejar el nombre de Café de Colombia para el mercado masivo; el logo de Juan Valdez para apoyar productos derivados del café para jóvenes, cadenas de cafeterías, dulces, refrescos, etc. para los cafés especiales se podrían establecer marcas genéricas de ciertas regiones del país.

---

<sup>31</sup> Café de Colombia, Case study, Harvard Business School, September, 2001

Dentro de esta estrategia, la Federación debe implementar una política de licenciamiento de marcas que maximice la protección de la propiedad intelectual del gremio y genere el mayor valor agregado posible desde el punto de vista de diferenciación y apertura de nuevos segmentos para los cafés colombianos.

Con relación a la promoción institucional de cafés especiales la estrategia debe sustentarse en la imagen ya establecida para el café colombiano, resaltando nuevos aspectos, como por ejemplo, la gran diferenciación regional que puede tener la producción de cafés en Colombia, un país que cuenta con la mayor biodiversidad del mundo.

#### 4. Factores Determinantes de la Prima del Café Colombiano.

El Cuadro 5.2 presenta, para el periodo 1982-2000, indicadores sobre la magnitud de la prima del café colombiano frente a otros cafés suaves

**Cuadro 5.2**  
**Prima del café colombiano en relación con otros cafés suaves**  
**1982- 2000**

	US Ctvs/lb			
	Promedio	Desviación Estandar	Vr Minimo	Vr Maximo
<b>Bolsa Nueva York</b>	7.5	5	1.1	19.1
<b>Mexico</b>	9	6.1	1.6	22
<b>Guatemala</b>	6.4	4.3	1.5	18.3
<b>Otros suaves N.Y.</b>	7.2	4.6	1.5	19.1

Fuente: Colombias Premium on Green Coffee Beans: A first approximation to the effects ingredient branding, Nancy Lozano. Maryland University, Abril 2002

Como se observa, las menores diferencias se tienen con Guatemala y las mayores con Mexico. En el año 2001 el promedio de la prima sobre el Contrato C de la Bolsa de Nueva York, fue de US 8.7ctvs/lb y actualmente es de US 9.5 ctvs/lb, aunque con Guatemala es mucho menor, dada la relativa aproximación de las primas promedios pagadas a los cafés de este origen. Las variaciones alrededor de los promedios se deben a épocas en que se aumenta la relativa escasez de café colombiano, como fue el caso de 1999 cuando la prima tuvo un máximo, o valores mínimos en época de abundante oferta como la registrada en 1992.

Dado un volumen de exportaciones anuales de 10 millones de sacos, y suponiendo una prima de US 8.5 ctvs/lb., la ganancia para el país por este diferencial es de US\$112 millones anuales, valor que representa el 12% del valor total de las exportaciones de café en un año. Es de resaltar que en épocas de bajos precios como la actual, la importancia relativa de la prima con relación a los ingresos totales es mucho mayor que en periodos de precios altos.

Los diferentes elementos analizados en la caracterización competitiva de la caficultura colombiana permiten señalar tres factores que se han identificado en varios estudios<sup>32</sup> como determinantes principales de la prima, o diferencial FOB, que se paga por el café colombiano.



En primer lugar se menciona una condición intrínseca, y en gran medida asociada con factores naturales que permite la continua disponibilidad durante todo el año de un gran volumen de café de buena calidad para ser utilizado en una forma confiable en el mercado de mezclas, que es el principal destino de la producción colombiana. En segundo lugar se señala la existencia de una institucionalidad con presencia importante en la comercialización internacional de café, lo cual garantiza la calidad y continuidad de la oferta exportable del país. Finalmente el tercer grupo de factores explicativos tienen que ver con la estrategia de promoción externa que ha desarrollado la institucionalidad cafetera.

La cuantificación de la importancia relativa cada uno de estos elementos como factores explicativos de la existencia de la prima del colombiano no es fácil, más si se tiene en cuenta los cambios estructurales que se han dado en los últimos años en el mercado cafetero mundial, lo cual hace poco confiable emplear estimaciones econométricas que permitan proyectar el comportamiento futuro de la prima, con base en sus variables determinantes en el pasado.

En el estudio de Lozano se plantean varios modelos econométricos para explicar la prima en el mercado de Estados Unidos, encontrando que las principales variables que determinan el diferencial son el tamaño de la oferta colombiana con relación a la producción total de café arábigo, variable que mide la escasez relativa del café colombiano: la magnitud de Programa 100% Café colombiano, variable que se aproxima al efecto de imagen y la seguridad que representa en el mercado el respaldo de la institucionalidad cafetera a la oferta colombiana.

La Comisión considera que es prioritario mantener la prima hacia el futuro, lo que se asegura con la participación del FNC en la venta de café en los mercados externos, ya que a diferencia de los comercializadores privados, su función es obtener un máximo diferencial de precios y no un margen determinado. En cuanto a los gastos en promoción, publicidad, se deben invertir recursos para mantener la imagen, la cual se debe desarrollar progresivamente en nuevos productos y segmentos. Es imperativo no se pierda el posicionamiento de las marcas del café colombiano.

## **VI. REGULACIÓN DE LA POLÍTICA CAFETERA Y AJUSTES NORMATIVOS REQUERIDOS**

La institucionalidad cafetera y su operatividad actual está regidas por un marco regulatorio que debe ser modificado para darle viabilidad a las propuestas de transformación institucional que hace la Comisión. Dado que este informe contiene las pautas con una nueva política cafetera, los comisionados consideran que no es suficiente con reahar algunos ajustes a la normatividad actual sino que se hace indispensable tramitar una ley en la cual se hagan expresos los principios de la nueva institucionalidad. Igualmente, se debe redefinir el contrato de administración del FNC entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno para ajustarlo a las recomendaciones aquí contenidas.

## **1. Regulación de la Política Cafetera**

Si bien es cierto que el mercado internacional cafetero viene operando en un régimen de mercado libre desde 1989, para la Comisión es claro que este mercado está expuesto a imperfecciones de información de competencia que pueden afectar el ingreso del caficultor, lo cual justifica la utilización de instrumentos de regulación. En este contexto, las acciones de regulación deben cumplir con la función de prevenir eventuales distorsiones, sin olvidar que el Gobierno y los mercados son complementarios y no excluyentes, y que no se deben utilizar para limitar la eficiente y transparente participación de todos los agentes del mercado.

La principal preocupación de los agentes privados que participan en la comercialización de café, y que ha afectado sus decisiones de inversión de largo plazo, es la incertidumbre institucional derivada de la discrecionalidad e inestabilidad en la regulación del sector. Esta incertidumbre se acentúa por la integración entre la función de comercialización y la función de regulación, lo cual convierte a la institucionalidad cafetera en juez y parte dentro de la actividad.

Los principales aspectos de regulación examinados por la Comisión son los siguientes:

### **1.1 La Contribución Cafetera e Instrumentos Derivados**

El sistema vigente para la determinación de la contribución cafetera tiene fundamento legal en la definición establecida en la Ley 9 de 1991, y su cumplimiento implica la intervención de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Agricultura y el Comité Nacional de Cafeteros. La estructura jurídica actual permite posibilidades de discrecionalidad en la determinación del valor de la contribución, lo que ha resultado en una tasa variable e impredecible, con alta volatilidad: entre 1996 y el corrido de 2002, la tasa implícita de contribución estuvo entre el 7% y el 30% del precio externo. Con esta discrecionalidad se han generado riesgos innecesarios para el productor, los exportadores, e incluso para el FNC, como se explica en detalle en el capítulo 4.

En términos prácticos, la Ley 9 de 1991 define la contribución como el medio de reintegro (precio externo más la prima en pesos, menos el costo del café a exportar y los costos internos).

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene la potestad para determinar la fórmula del precio de reintegro al establecer los criterios para calcular tanto el precio externo relevante como la prima, así como los costos internos que deben ser incluidos en la fórmula. En cuanto al costo del café a exportar, este es determinado en el Comité de Precios.<sup>33</sup> En la práctica, las decisiones que cubren estos parámetros son tomadas con anterioridad en el Comité Nacional.

Es importante resaltar que la diferencia del pasado cuando el precio de reintegro definía el precio de venta del FNC y el precio interno que ofrecía el FNC era el costo de la materia prima, en la actualidad estos parámetros sólo se utilizan para efectos del cálculo de la contribución cafetera y la determinación del incentivo al precio que otorga el Gobierno Nacional, AGC.

---

<sup>33</sup> Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Gerente General de la Federación.

El instrumento diseñado para calcular diariamente el valor de la contribución cafetera se denomina Cuenta del Exportador y reúne todos los elementos anteriores. Los problemas con este mecanismo son la volatilidad de valor de la contribución y la posibilidad de que el exportador privado manipule los anuncios para minimizar el pago de a contribución.

A pesar de la conveniencia económica y operativa que se deriva de tener un conjunto de reglas claras y estables, la Ley 9 de 1991 no permite en la práctica que las autoridades puedan controlar el monto de la contribución a recaudar. Como respuesta se ha desarrollado un sistema en el cual la fijación del costo de la materia prima, es decir el precio interno, se convierte en una “meta intermedia” para lograr recaudar un monto de recursos por contribución. Este mecanismo no permite tener un resultado estable ya que cualquier modificación en la tasa de cambio, el precio externo o en un factor de costos, afecta el valor de la contribución.

Este esquema, al hacer totalmente impredecible el valor de la contribución a recaudar genera riesgos excesivos en terminos de los ingresos del FNC y por ende en la fuente de financiación de los bienes públicos y otros gastos institucionales. Así mismo, afecta a los agentes comercializadores y a los productores, en terminos tanto de margen como de estabilización de precios, al disminuir la efectividad de los instrumentos de cobertura y dificultar las ventas a futuro y la constitución de contratos a largo plazo, situación que tiene costos altos y le quita viabilidad a muchas posibilidades de acuerdos estables de producción y comercialización.

La recomendación de la Comision de establecer una contribución fija destinada únicamente a la prestación de los bienes y servicios publicos fundamentales para el sector, incluyendo los gastos institucionales asociados, elimina los problemas que se derivan de la discrecionalidad y variabilidad de la reglamentacion actual. Esta propuesta implica necesariamente la modificación del artículo 19 de la Ley 9 de 1991, al definir que la contribución debe liquidarse como un valor fijo, independiente del nivel de precios y de los demás costos derivados de la actividad. Esta modificación sique el espíritu de las contribuciones parafiscales en el sector agropecuario, que en general son cobradas con una regla conocida y fijada por Ley.

Al modificar este artículo se vuelve obsoleta la cuenta del exportador, ya que se hace innecesario el cálculo de la prima del café, el precio de reintegro, de costo de la materia prima y los costos internos.

En el periodo de transición hacia este nuevo sistema, que exige las modificaciones legales a la Ley 9 de 1991 arriba mencionadas, y con el objetivo de minimizar la incertidumbre sobre la contribución, la Comision considera indispensable que el Comité Nacional transmita un mensaje claro a todos los agentes cafeteros de su compromiso con una regla de contribución estable y fija en el tiempo, hasta el momento que ésta sea establecida por ley.

## **1.2 Instrumentos de Política Comercial**

El segundo aspecto regulatorio discutido por la Comisión está relacionado con algunos

instrumentos de la política comercial interna y externa, cuya determinación constituye una de las funciones del Comité Nacional de Cafeteros dentro del contrato de administración de la Federación Nacional de Cafeteros con el Gobierno Nacional.

### **1.2.1 Aperturas y Cierres de Registros.**

El Contrato estableció como una función del Comité Nacional de Cafeteros la reglamentación y aprobación de la apertura y cierre de registros de venta de café colombiano en el exterior, siendo el objetivo contractual garantizar la agilidad que requiere la comercialización del café colombiano y la oportunidad de su presencia en el mercado externo. Por delegación de Comité, al Gerente General de la Federación se le otorga discrecionalidad para fijar las aperturas y cierres.

Este instrumento fue útil en el pasado para que la comercialización de café cumpliera con los programas de ventas y con las condiciones establecidas en los acuerdos internacionales. Sin embargo, la discrecionalidad en las aperturas y cierres genera inestabilidad en las reglas y permite que se utilice este instrumento para otro objetivo, cual fue maximizar el cobro de la contribución, lo cual le genera riesgos al comercializador al no poder registrar sus ventas.

La Comisión considera valioso mantener el instrumento de apertura y cierre de registros que es de gran utilidad en la eventualidad de futuros acuerdos internacionales con productores o consumidores. Sin embargo, es necesario que se establezca una delimitación precisa del uso y objeto del instrumento mientras no estén en vigencia acuerdos internacionales. Las regulaciones deben estar estrictamente asociadas a objetos específicos.

Para la Comisión, la fijación de una contribución fija y la delimitación precisa del uso de las aperturas y cierres permitirá la ampliación de las posibilidades de negocios de largo plazo como es el caso de establecimientos de contratos de compras de café con entrega futura que benefician al productor y a los comercializadores, vía garantía de ingresos reducción de volatilidad de corto plazo.

### **1.2.2 Selección de Compradores y Contratos de Suministro**

La Selección de Compradores y los Contratos de Suministros son dos instrumentos que la institucionalidad ha utilizado para hacer un seguimiento del destino final del café. Su legitimidad se deriva de la función que tiene el Comité Nacional<sup>34</sup> para señalar los procedimientos de las ventas externas de café y la selección de compradores.

La selección de compradores corresponde a una lista de clientes determinada de acuerdo con parámetros establecidos por el regulador. Si un exportador quiere vender a un comprador que no pertenece a la lista, el regulador debe analizar si cumple con los requerimientos y decide si los incluye en la lista.

No existe un reglamento que expresamente establezca la prohibición de vender café a clientes que no sean tostadores. La política del Comité Nacional ha sido la de hacer un seguimiento del destino del café y como regla general se ha establecido la denominación de tostador como criterio de selección preferencial. No obstante lo

anterior, en algunos mercados y países como Japon y la región Escandinava, debido a las características particulares del mercado, se han desarrollado nuevas formas de comercialización a través de agentes de mandato de los tostadores, los cuales tienen una participación importante en las compras autorizadas de café.

Otro efecto que se le atribuye a este instrumento es la capacidad de evitar que se dé una acumulación de inventarios por parte de agentes especuadores. La Comisión considera al respecto que el instrumento más eficiente para restringir la formación de inventarios especulativos es el control de la oferta y la retención, siempre que exista la capacidad financiera para hacerlo. Si se trata de lograr esto por medio de un mecanismo como la selección de compradores, se tiene potencialmente resultados limitados ya que los tostadores también pueden acumular inventarios e incluso una reducción en la prima futura. En la medida en que el incentivo y la racionalidad existan, los diferentes demandantes se pueden sustituir. Adicionalmente, se puede evadir la medida a través de acuerdos entre tostadores e intermediarios.

El segundo instrumento de la obligatoriedad de establecer contratos de suministro con los tostadores que compran café colombiano, los cuales, si bien no tienen que ser cumplidos ni tienen sanciones por incumplimiento, sirven para mantener un control de información sobre los volúmenes vendidos por los exportadores a los distintos tostadores. Estos contratos no se pueden establecer con agentes distintos a tostadores, por ejemplo traders o brokers de café.

A juicio de la Comisión, se deben mantener los convenios de suministro por ser un instrumento útil al aportar información valiosa para el seguimiento del mercado y por la toma de decisiones de la política cafetera nacional.

### **1.2.3 Requisitos Mínimos de Calidad al Momento de la Exportación**

La Ley 9 de 1991 establece que el Comité Nacional de Cafeteros es el órgano encargado de dictar las medidas conducentes a garantizar la calidad del café de exportación. Las normas de calidad mínimas han contribuido al posicionamiento del café colombiano en el exterior, con un efecto importante en el mantenimiento de la prima que se paga por el café colombiano y por lo tanto, ha generado externalidades positivas apropiadas por todo el sector cafetero.

La Comisión considera fundamental mantener los requisitos mínimos de calidad con el objeto de contribuir al sostenimiento de la prima del café colombiano. Las potenciales pérdidas por efecto de eliminar las restricciones de calidad mínima de exportación serían mayores que los beneficios particulares que se derivarían de permitir que sea el comprador el que vele por la calidad.

---

<sup>34</sup> Con asesoría del Comité de Comercialización

## **2. Conflicto de Intereses entre Regulador y Comercializador**

El hecho de que un agente comercializador de la importancia del FNC, que tiene la capacidad de ser determinante en la conformación del precio, tenga participación en los temas regulatorios puede llegar a tener como consecuencia que las reglas comerciales no sean del todo transparentes. Otros factores que contribuyen a reducir la transparencia del mercado son la posibilidad del comercializador-regulador de tener acceso a información privada de las actividades de los particulares y la utilización de recursos de la parafiscalidad en la operación comercial institucional.

Al respecto, se debe señalar que la propuesta de separar de las funciones a cargo de la institucionalidad cafetera en unidades de negocio autónomas, previene la utilización de recursos corrientes de la parafiscalidad en la operación comercial, obligando a que el FNC enfrente las mismas condiciones que los competidores privados.

De otro lado, la Comisión considera que las funciones regulatorias deberían ser asumidas por el actual Comité de Comercialización, pero modificando su composición. Este Comité debe estar conformado por el Ministerio de Hacienda o su delegado que sería el Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros cuya participación sería indelegable, y un representante de los productores. Estos tres representantes tendrían voz y voto. Adicionalmente participarían de manera permanente con voz, pero sin voto, el Director de la Unidad de Comercialización de FNC y por invitación un representante de los exportadores privados. Las facultades reguladoras del Comité y la justificación de sus decisiones deben ser transparentes para todos los agentes.

## **3. Propuesta Indicativa de los Cambios Normativos que se desprenden de las Recomendaciones de la Comisión**

Como corolario de lo anterior, la Comisión ha querido presentar de manera muy respetuosa una propuesta indicativa de las principales modificaciones de orden normativo que se consideran pertinentes. Las siguientes consideraciones no pretenden ser exhaustivas sino una referencia inicial y se limitan a un ejercicio de síntesis sobre algunos de los elementos tratados en este documento de manera que no se ha efectuado una evaluación sobre su impacto en los textos legislativos. A continuación se presentan las recomendaciones en cuanto a la Ley 9 de 1991, el Contrato de Administración del FNC y los actos administrativos.

### **3.1 Modificaciones de Orden Legal**

#### **3.1.1 Establecimiento de la Contribución y su Utilización Específica**

Un posible texto para reemplazar el artículo 19 de la Ley 9 de 1991 que trata sobre la definición de la contribución y el cálculo de los parámetros sería el siguiente:

“Establécese una contribución parafiscal con destino a Fondo Nacional del Café que será liquidada sobre la exportación de café de cualquier origen, a razón de dos

centavos dolar (US\$0.02) por cada libra exportada durante 2002, cuatro centavos de dólar (US\$0.04) por libra exportada durante 2003 y de seis centavos de dolar (US\$0.06) por libra exportada a partir del comienzo de 2004. En ningún momento futuro la contribución podra superar los seis centavos (US\$0.06) por libra exportada. En la medida en que el precio externo se encuentre en el 2002 por encima de US\$72 ctvs/lb y en el 2003 y 2004 supere los US\$74 ctvs/lb, los incrementos adicionales en el precio se deben distribuir en partes iguales entre el precio interno y la contribución hasta llegar a los US\$80 ctvs/lb en el 2002 y a US\$78 ctvs/lb en el 2003 y 2004, lo que equivale a establecer una contribución máxima de hasta US\$6 ctvs/lb exportada.”

El artículo 20 que trata sobre las transferencias y destinaciones, se podria modificar por un texto del siguiente tenor:

La inversión de los recursos de la contribución cafetera deberá destinarse exclusivamente a los siguientes objetos:

1. La asistencia técnica a los caficultores nacionales
2. El desarrollo de programas de investigación, experimentación científica, transferencia de tecnología para el mejoramiento de la caficultura y la calidad del producto.
3. Actividades de promoción y publicidad del café colombiano en el mercado internacional y en el interior del país.
4. La cobertura de los gastos que demande el funcionamiento de la Federación Nacional de Cafeteros y de los Comités Departamentales de Cafeteros.
5. Manejo de Inventarios resultado de la garantía de compra.

Los recursos destinados a inversión para los Comités Departamentales solo se transferirán en caso de que una vez cubiertos los bienes públicos y los otros gastos institucionales con la contribucion fija, queden recursos excedentes.

### **3.1.2 Separación de Funciones**

La clara separación de las tres funciones del FNC que se propone en este documento: (i) la comercialización y garantía de compra (ii) provision de bienes públicos y otros gastos institucionales y (iii) estabilización de ingreso, constituye la columna vertebral de la nueva institucionalidad cafetera por lo que se recomienda que su definición tenga carácter de ley. Para garantizar que las tres funciones realmente sean unidades independientes, es necesario que en ningún momento exista unidad de caja en la institucionalidad cafetera.

No obstante la separación en unidades operativas y contables autonomas, el patrimonio del Fondo Nacional del Cafe debe conservar so afectación a la prenda general de los acreedores. En tal virtud, durante la vigencia de los contratos de empréstito y de emision de titulos de deuda celebrados por el Fondo Nacional del Café con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva ley, los recursos financieros, los bienes que actualmente forman parte del patrimonio del Fondo Nacional del Café, así como los activos y fuentes de pago indicados en los respectivos contratos,

permanecerán vinculados a la satisfacción de los créditos correspondientes en los términos previstos en aquellos.

Para la función de comercialización y garantía de compra, el Fondo establecerá una unidad económica de gestión separada de las demás actividades de éste, a la cual estarán vinculados los recursos y bienes patrimoniales necesarios para el cabal desarrollo de esta empresa, particularmente los que actualmente están vinculados a la actividad comercial y la Fábrica de Café Liofilizado.

Según cálculos de la Comisión la unidad de comercialización debe disponer de un capital de trabajo autónomo del orden de US\$60 millones para poder cumplir con su función institucional, los cuales deben estar normativamente asignados a esta actividad. Cualquier monto de recursos adicional que sea requerido, se debe conseguir a través de prefinanciación de exportaciones.

Para la función de provisión de bienes públicos y otros gastos institucionales, se debe garantizar la aplicación estricta de los recursos provenientes de la contribución cafetera.

En cuanto a la función de estabilización, desde el momento en que se tome la decisión de su puesta en marcha, sus recursos deberán manejarse siguiendo los parámetros existentes para los Fondos de pensiones.

## **3.2 Modificaciones de Orden Contractual**

### **3.2.1 Instrumentos de Política Comercial**

En cuanto a los instrumentos de política comercial, además de los cambios sugeridos anteriormente, es necesario que se revise y modifique la cláusula cuarta que trata sobre las funciones del Comité Nacional de Cafeteros y la cláusula quinta que trata sobre las comisiones asesoras del Comité Nacional.

Dentro de los actos administrativos importantes está la determinación de la Contribución Cafetera en la transición hacia el nuevo sistema que incluye las modificaciones legales a la Ley 9 de 1991. Con el objeto de minimizar la incertidumbre sobre la contribución, la Comisión considera indispensable que el Comité Nacional transmita un mensaje claro a todos los agentes cafeteros de su compromiso con la regla de contribución estable y fija en el tiempo explicada anteriormente.

## **VII. ANALISIS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ.**

El análisis presentado en los capítulos anteriores muestra que el reto que enfrenta el país con respecto a la viabilidad de su caficultura es enorme y como tal, merece el decidido apoyo de toda la sociedad. Es igualmente cierto de otro lado, que la situación financiera del Fondo Nacional del Café es muy compleja y el balance fiscal de la Nación es precario por lo que se debe actuar con responsabilidad y audacia de manera que se busque el mayor beneficio social con el mínimo esfuerzo fiscal posible. La Comisión considera que para lograr estos objetivos es importante definir claramente un



orden de prioridades financieras de modo que las acciones y decisiones que se tomen siempre consulten estos principios.

La prioridad de la política cafetera debe ser la protección de los intereses de productor lo que implica que en términos financieros se debe velar en primer lugar porque en esta crítica coyuntura de precios externos, los caficultores reciban por su producto un apoyo de recursos para cubrir el costo de equilibrio de producción, lo cual garantizaría a conservación del tejido social, cultural, institucional y político que ha servido de base para la estabilidad democrática y la integración nacional.

El segundo factor en orden de importancia sería la estabilización de la situación financiera del FNC de modo que se pueda continuar prestando los servicios institucionales mínimos requeridos para preservar la competitividad del caficultor. Es evidente que la institucionalidad cafetera ha sido un instrumento fundamental para el desarrollo de la caficultura nacional y con los ajustes planteados por la Comisión, continuará siendo el instrumento para garantizar la viabilidad futura del sector. La coyuntura actual ha generado una situación compleja para el FNC, por que se deben tomar las medidas necesarias para estabilizar la situación financiera del Fondo.

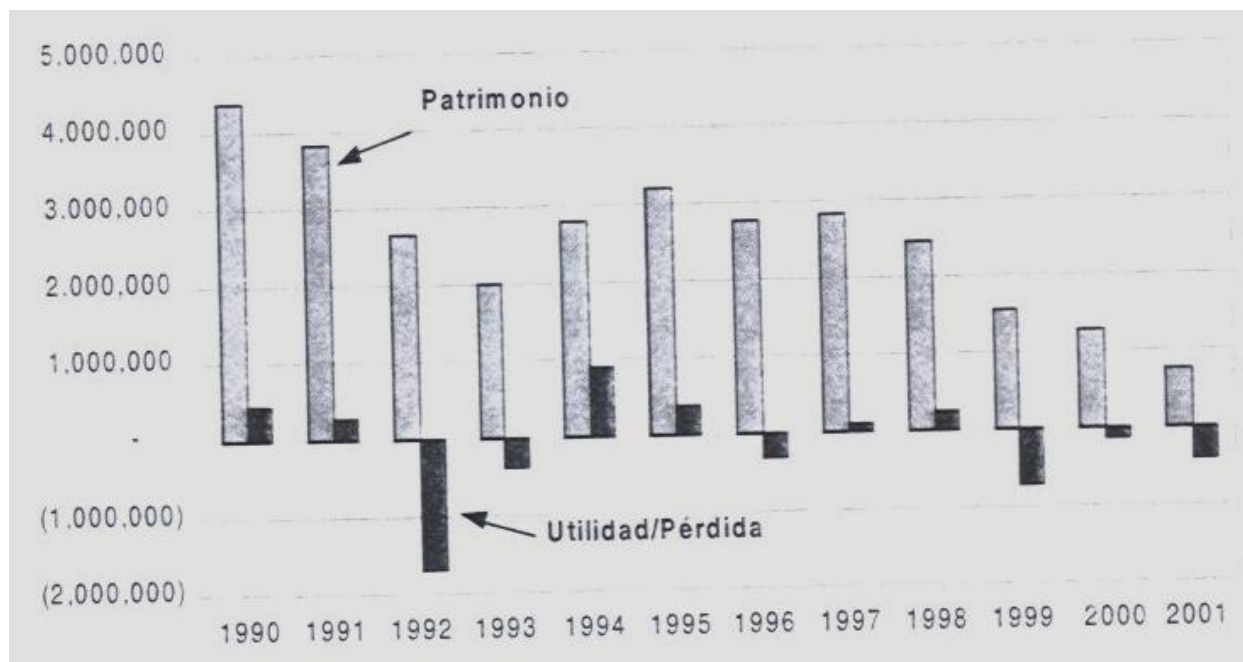
El tercer factor es la racionalidad fiscal. Para lograr los objetivos de defender los intereses del productor y la red social cafetera, a la vez: que se recupera la viabilidad financiera del FNC, es necesario un apoyo presupuestal por parte del Gobierno. Dado que la situación fiscal de la Nación continua siendo delicada, es de la mayor importancia que se minimice el esfuerzo fiscal. No debe quedar duda alguna que el aporte del Gobierno que se propone a continuación, sigue los principios de eficiencia y equidad del gasto público. Permitir que la red social se siga erosionando se traducira a la larga en un mayor esfuerzo presupuestal con caracter remedial para enfrentar la inseguridad y la pobreza, al igual que en un gasto de reconstrucción inmensamente mayor si se le compara con el esfuerzo fiscal que hoy se requiere.

El análisis financiero y las propuestas que se presentan a continuación, se guían por este orden de prioridades. Estas están desarrolladas de acuerdo con unos supuestos de precio externo y tasa de cambio; si estos no se cumplen se deben ajustar las medidas de forma tal que en primer lugar se defienda el ingreso del productor y la viabilidad del sector cafetero, en segundo lugar se busque la recuperación de la situación financiera del FNC y en tercer lugar se optimice minimice el esfuerzo fiscal del Gobierno, En todo caso la Comisión quiere dejar muy claro que el esfuerzo fiscal del Gobierno, que permite sobrellevar la crisis durante los próximos tres años, no puede ser ilimitado.

## **1. Estructura Patrimonial del Fondo Nacional del Café**

El FNC es el principal instrumento de la Política cafetera colombiana y se diseñó para contribuir a estabilizar el ingreso cafetero y garantizar la compra de café a un precio conocido en todo el país. Con el tiempo, el FNC asumió como parte de su función institucional una serie de programas que buscaban impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva. Esta cuenta, de naturaleza parafiscal, enfrenta una crítica situación financiera que se refleja en su grave deterioro patrimonial (Grafico 7.1)

**Gráfico 7.1**  
**Patrimonio del FNC**  
**(Millones de \$ const. 2000)**



Fuente: Fedecafé, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

Durante los últimos 10 años las finanzas de FNC sufrieron un deterioro importante, lo cual afectó su patrimonio al punto de que este disminuyó en más de 80% en términos reales. Mientras en 1996 el patrimonio superaba el valor de la cosecha cafetera en 1.15 veces, para el presente año dicha relación sólo alcanza a ser de 0.34 veces (Cuadro 71).

**Cuadro 7.1**  
**Patrimonio del FNC vs Valor de la Cosecha Cafetera**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Patrimonio	1.556.619	1.617.921	1.977.407	2.026.705	1.419.013	1.267.567	814.295	702.453
Valor de la Cosecha	1.627.829	1.404.478	2.169.368	2.420.689	1.965.138	2.279.049	1.964.354	2.049.449
Patrimonio / V. cosecha	96%	115%	91%	84%	74%	56%	41%	34%

Fuente: Fedecafé, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros.

Esta contracción del patrimonio se explica en gran medida porque anualmente se generó un déficit recurrente y que los costos de los bienes públicos y gastos institucionales asociados superaron ampliamente los ingresos por contribución. En segundo lugar, se dio una liquidación de activos, principalmente de inventarios de café, los cuales fueron utilizados como una fuente de financiación durante la década pasada.

En tercer lugar y con un impacto menor hubo una pérdida en el valor de las inversiones fijas de FNC.

### 1.1 Desequilibrio entre Ingresos y Gastos

El ingreso por contribución cafetera que tenía por objetivo financiar la estabilización de precio interno y los gastos institucionales, no fue suficiente. Desde 1991 la contribución neta (contribución total) no alcanza a cubrir el gasto por concepto de costos institucionales. Mientras el ingreso por contribución cafetera de los últimos diez años, en dólares constantes del año 2000, fue de US\$ 2,224 millones, el pago por Transopin fue de US\$449 millones y los costos institucionales fueron de US\$2,823 millones, sin incluir gastos financieros y amortización de capital lo cual representó una desfinanciación de US\$1,048 millones. Al incluir los gastos financieros, el desequilibrio aumenta a US\$1,649 millones, lo que explica en gran medida el deterioro financiero del FNC durante este periodo. (Cuadro 7.2)

**Cuadro 7.2**  
**Balance entre Contribución y Costos de la institucionalidad**  
**1991-2001**

Rubro	US\$ constantes 2000
Contribución (1)	2.224
Transopin (2)	449
Contribución neta (3=1-2)	1.775
Costos Institucionales sin servicio de deuda y gastos financieros (4)	2.823
<b>Desfinanciación 1 (3-4)</b>	<b>(1.048)</b>
Gastos Financieros (5)	645
<b>Desfinanciación 2 (3-4-5)</b>	<b>(1.694)</b>

Fuente, Fedecafé. Asesores de Gobierno en Asuntos Cafeteros

El desequilibrio observado durante la década se agudizó a partir de 1997 cuando la reducción significativa en los precios externos significó un deterioro importante en los ingresos del FNC, el cual no fue acompañado por una contracción equivalente en los egresos institucionales.

Los recursos invertidos en la función de estabilización del FNC, entendida como la transferencia de ingreso que se produce cuando la diferencia entre el precio efectivamente pagado a los productores es mayor al precio externo en finca o al precio interno sin institucionalidad, no fueron significativos. Las transferencias que los productores recibieron por un mayor precio interno fueron de US\$ 449 millones de dólares constantes del 2000, es decir el 20% de los ingresos recaudados por contribución cafetera, destinándose el 80% a la provisión de bienes públicos y otros gastos institucionales.

En resumen, la principal causa de la disminución del patrimonio del FNC no fue la función de estabilización de ingreso, sino los amplios programas de bienes públicos y

otros gastos institucionales, que no se ajustaron a nuevo nivel de ingresos y que implicaron una brecha sostenida y creciente a lo largo de la década. No obstante, cabe destacar el esfuerzo que hizo el FNC a partir de año 2000 cuando los gastos institucionales pasaron de US\$148 cts/lb exportada a US\$6.03 ctvs/lb exportada en el año 2002.

Estos programas, aun cuando generaron la disminución del patrimonio, constituyeron un claro anovo para los caficultores. Puede ser objeto de un análisis crítico sin embargo, la justificación de si la totalidad de estos gastos que implicaron la reducción del ingreso directo del producto eran válidos desde una perspectiva costo-beneficio y si estos no hubieran tenido mejor uso en la función de estabilización en épocas críticas de precios como la actual.

Otro factor relacionado es que los ingresos derivados de la utilidad en la actividad comercial, entendida como la diferencia entre los ingresos por venta de café y los egresos por compra de café más los costos internos y externos asociados a la exportación, fue muy baja y no alcanzo a generar ingresos que contribuyeran a disminuir el desajuste financiero del Fondo.

La figura de unidad de caja sumada a saldos patrimoniales cuantiosos como ocurrió en la década pasada resultó en una presión de gasto originada en el propio gremio, que no necesariamente con lleva una racionalidad óptima de gasto de largo plazo. Esta situación genere en la Comisión la certeza de la necesidad de eliminar esta unidad de caja y delimita la discrecionalidad en la determinación de ingresos y gastos que ha regido hasta la fecha.

## **1.2 Venta de Inventarios de FNC**

Una importante fuente de financiación del FNC fue la liquidación de inventarios, los cuales a iniciar la década eran de 9.2 millones de sacos y a diciembre del año 2001 ascendían a 1.8 millones de sacos. Los favorables precios del año 1997, cuando el precio externo llegó a US\$ 2.01, permitieron liquidar inventarios con una ganancia sustancial.

El uso de esta fuente de financiación afectó sensiblemente el patrimonio del FNC. Mientras en 1990 el valor de los inventarios ascendía a \$1,6 billones, en el año 200 el valor fue de tan solo \$384 mil millones, bajo el método actual de valoración de inventarios, lo cual representa una disminución del 76% en términos reales. Esta venta de cerca de 7 millones de sacos de inventarios fue necesaria para financiar el exceso de gasto sobre ingresos.

## **1.3 Inversiones del FNC**

En un grado menor la disminución del patrimonio se explica por pérdidas asociadas a las inversiones fijas de FNC. Se estima que en los últimos 10 años la contracción del patrimonio por los castigos al activo fue de orden de 10%.

Es de destacar el año de 1999 cuando el patrimonio decrecio en un 37% debido,

principalmente, a la pérdida de Bancafé (\$539,8 mil millones) y a la liquidación de la Flota Mercante Grancolombiana (\$19,2 mil millones), aunque esta reducción fue en gran parte de carácter contable y no una pérdida de caja. Vale la pena traer a colación la opinión de Molina<sup>35</sup> quien considera que la estructura del portafolio de inversiones del FNC “era de alto riesgo y en ella predominaban las inversiones permanentes que sólo debían ser excepcionales. Aunque el contrato de Administración entre el FNC y el Gobierno dice que las inversiones se efectuaran en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad, no se incluyó la necesidad de desmontar las inversiones rápidamente para poderse acoger a lo que estaba establecido”.

A pesar de los esfuerzos que ha realizado el Fondo en los últimos dos años para reducir costos, su situación financiera en el año 2002 continúa siendo compleja. Esto se debe a que el problema es de orden estructural y por ende, debe atacarse como tal. El flujo de caja del presente año muestra una operación comercial en equilibrio; una provisión de bienes públicos y otros gastos institucionales sin incluir AGC, desfinanciados, lo cual arroja un margen operacional negativo de \$83 mil millones. En adición a este déficit operacional, el FNC debe cubrir un servicio de deuda de \$61 mil millones.

En Conclusión, para la Comisión es claro que debe darse una transformación institucional, tal como se propuso en el capítulo 4, para generar una estructura que haga viable la operación del Fondo. En el mediano plazo, en primer término se requiere la optimización del margen de comercialización y en segundo lugar se debe garantizar que la contribución cubra los bienes públicos y demás gastos institucionales así como el pago de intereses. Para lograr este objetivo se presenta un programa de reducción de costos basado en un esquema de prioridades de gasto que la Comisión definió.

En esta sección se desarrolla una propuesta adicional que consiste en la utilización del patrimonio actual, a través de la venta del inventario histórico, para disminuir el nivel de endeudamiento del FNC, lo cual estabilizaría el gasto financiero y reduciría los requerimientos de apoyo gubernamental a los programas de bienes públicos. La Comisión es consciente de las restricciones fiscales de la Nación y de FNC, por lo que considera que la Federación debe estudiar esta estrategia financiera con detenimiento para determinar su viabilidad.

De acuerdo con un escenario financiero base que resulta de la combinación de un nivel de precios externo que se considera probable, un ritmo de evaluación consistente con las proyecciones de la Federación y el flujo de ingresos y gastos que resulta de modelar las recomendaciones de la Comisión (este escenario se desarrolla detalladamente más adelante), en los próximos tres años se requiere un esfuerzo conjunto entre los productores, el FNC, la Federación y el Gobierno Nacional para garantizar el cumplimiento de las funciones principales de la política cafetera nacional.

En efecto, como la recuperación del precio externo tardará un tiempo, la relación entre los costos institucionales y la contribución seguirá desequilibrada afectando las finanzas del FNC. De otro lado, se necesitarán recursos para sostener el ingreso de los caficultores, por lo que se requiere un apoyo temporal del Gobierno para la financiación

---

<sup>35</sup> Molina Pablo, “Hacia una reforma de las instituciones cafeteras” en Economía Colombiana y Coyuntura Política. Febrero de 2000

de gastos institucionales y para apoyar directamente el ingreso de los productores (AGC). Este último gasto debe reducirse sustancialmente en los años siguientes por efecto de la devaluación real esperada y con el ligero repunte proyectado en el precio internacional. La Comisión quiere destacar que en total se está hablando de un aporte máximo anual del orden de \$300 mil millones entre los años 2002 y 2005, un monto reducido sobretodo si se tiene en cuenta que con esta inversión se está salvaguardando la red social y el empleo directo de medio millón de personas. A modo de comparación, el Presupuesto General de la Nación del año 2002 incluye el pago de los PPA<sup>s</sup> de Corelca por un valor de US\$ 170 millones.

## **2. Estructura Financiera del Fondo Nacional del Café**

El FNC cumple tres funciones básicas (i) la función de compra y venta de café (comercialización) que debe generar un margen de utilidad; (ii) la función de estabilización; y (iii) los programas asociados a la institucionalidad, que incluyen la prestación de servicios gremiales al caficultor, los gastos de administración del FNC, la publicidad y promoción y los gastos financieros. En una estructura financiera balanceada, la contribución cafetera y el excedente en la comercialización, que son las principales fuentes de ingresos, deberían cubrir la totalidad de los costos, pero esto no ha sucedido así.

### **2.1 Utilidad Comercial del FNC**

El balance de la función de comercialización, entendida como la diferencia entre los ingresos por venta de café y los egresos por compra de café más los costos internos y externos asociados a la exportación, se constituye en un elemento fundamental de la estructura financiera del FNC. El resultado comercial durante los últimos 10 años fue cercano a cero, lo cual está explicado en gran parte por la política adoptada para el manejo del precio interno, que buscaba trasladarle el mayor porcentaje de precio externo al productor y no maximizar el margen comercial.

El sistema de comercialización vigente hasta septiembre de 2001, no contribuyó a mejorar la utilidad comercial puesto que en la venta y compra de café existían posibilidades de arbitraje y especulación en contra de los recursos del FNC. Según algunas estimaciones preliminares, el costo del arbitraje para el FNC fue del orden de US\$2 cts/lb exportada. En términos generales, bajo las reglas del antiguo esquema el FNC compraba caro y vendía barato y no hizo uso de los mecanismos de cobertura de riesgo de precios.

Bajo el nuevo esquema de comercialización que eliminó esta posibilidad de arbitraje, la función de comercialización del FNC, como cualquier exportador privado, debe ser plenamente autosostenible y su objetivo no se debe cruzar con otras funciones como la retención de inventarios o la financiación de gastos institucionales. Persiste una diferencia fundamental con los exportadores privados y es que su misión es la de maximizar el ingreso al productor y no su margen de comercialización.

---

<sup>36</sup> Power Purchase Agreements

La Comisión considera prioritario que se conforme una unidad de comercialización autónoma, dedicada exclusivamente a la comercialización de café con la responsabilidad de hacer efectiva la garantía de compra. Es indispensable asegurar un capital de trabajo mínimo que permita su funcionamiento, el cual según cálculos preliminares y suponiendo un precio externo de hasta US\$80 ctvs/lb ascendería a US\$60 millones, requerimientos adicionales se deben financiar con líneas de prefinanciación de exportaciones. Es importante aclarar que para poder conformar la unidad autónoma de comercialización, sería necesario prepagar la deuda externa adquirida a través de JP Morgan/ Chase. Esto se puede hacer a través de la venta de inventarios, tal como se explica en detalle más adelante.

## **2.2 Contribución Cafetera vs. Costos Institucionales**

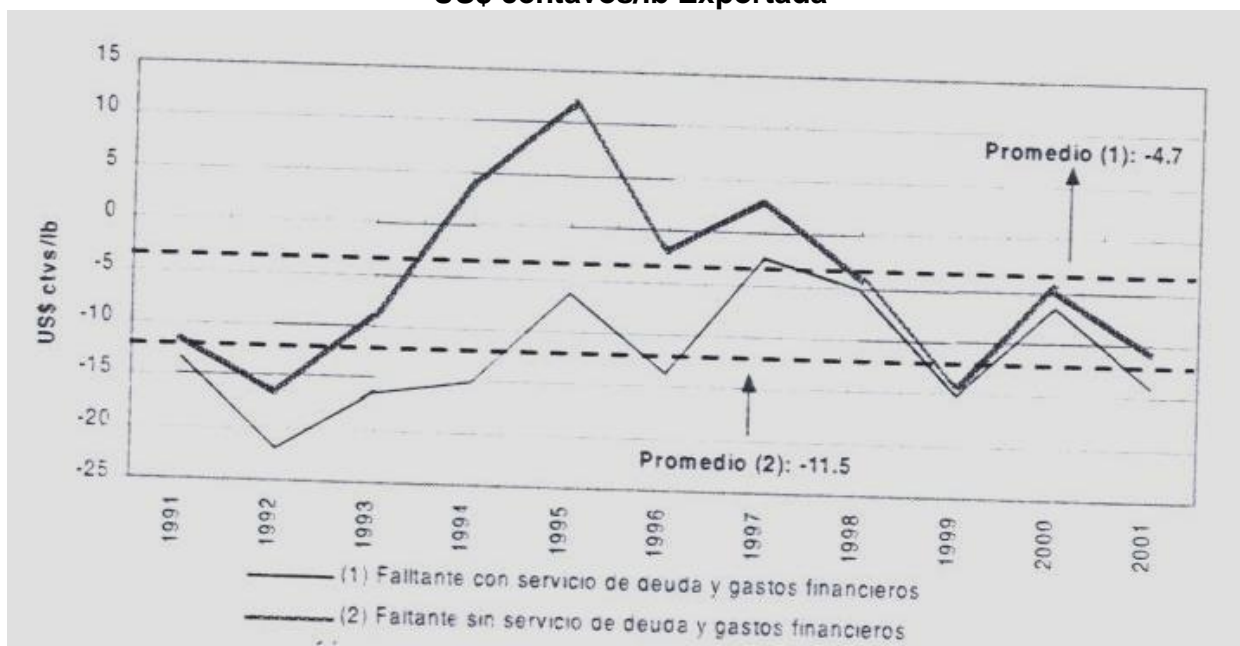
La contribución cafetera es el impuesto parafiscal con el cual se ha gravado al sector cafetero desde 1991 y ha representado el segundo ingreso más significativo para las finanzas del FNC, con una participación promedio del 18% de total de los ingresos entre 1991 y 2001. La Ley no estableció una tasa o rango de tasas para su aplicación, y su determinación ha sido una decisión discrecional del Comité Nacional de Cafeteros. En el periodo comprendido entre 1996 y los primeros meses del presente año, la tasa implícita de contribución tuvo una gran volatilidad al variar entre el 7% y el 30% del precio externo, con un promedio superior al 10%.

Para haber mantenido una situación financiera estable, la contribución cafetera debería haber cubierto por lo menos los costos institucionales. La realidad fue que el elevado nivel de gastos superó el ingreso por contribución cafetera, generando un desequilibrio de US\$1,048 millones constantes de 2002 en los últimos diez años. En promedio, la diferencia anual entre la provisión de entes públicos y otros costos institucionales y la contribución cafetera fue de US\$4.7 ctvs/lb exportada, e, incluyendo los gastos financieros y el servicio de la deuda, fue de US\$11.5 ctvs/lb exportada. Estos gastos no se ajustaron con la velocidad requerida a la nueva realidad del negocio cafetero, pues entre 1994 y 1999 se mantuvieron por encima de los US\$18 ctvs/lb exportada (Gráfico 7.2). En los últimos años este diferencial se ha financiado con un incremento de deuda, estrategia que no es coherente con un margen operacional negativo.

---

<sup>37</sup> Artículo 19 de la ley de 1991

**Gráfico 7.2**  
**Diferencia entre la Contribución y los Costos Institucionales**  
**US\$ centavos/lb Exportada**



Fuente: Fedecafé. Asesores de: Gobierno en Asuntos Cafeteros

De acuerdo con el Cuadro 7.3 en promedio los bienes publicos contribuyeron con US\$6.8 ctvs/lb exportada en promedio, destacandose el año 1995 cuando el gasto ascendió a US\$11.5 ctvs/lb exportada no el elevado costo de programa de control a la broca y erradicación de cultivos. Los otros costos institucionales en promedio fueron de US\$4 ctvs/lb exportada, siendo los años comprendidos entre 1995 y 1997 particularmente elevados por efecto del costo del manejo de inventarios. Por otro lado, el nivel de gasto asociado al contrato entre el FNC y le Federación represento en promedio el 13% del total de la provisión de bienes publicos y otros gastos institucionales. El nive actual de US\$2 ctvs/lb exportada, sigue siendo alto en el contexto del nuevo esquema institucional.



**Cuadro 7.3**  
**Costos Institucionales, Servicio de Deuda, Contribución y Transopin 1991-2001**  
**Centavos de dolar por libra exportada**

Rubros	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	prom	%Ci
<b>Bienes Públicos</b>	5.7	4.8	6.7	6.5	11.5	7.7	5.6	8.4	8.3	7.1	3.1	6.8	43%
Asistencia Técnica	2.7	1.7	1.7	2.2	3.5	1.5	1.3	1.6	1.8	2.0	0.2	1.9	12%
Investigación y Exp científica	0.4	0.4	0.4	0.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.7	0.5	0.6	4%
Ordenamiento de la producción	0.9	1.5	3.3	0.7	4.3	2.5	0.7	2.2	2.4	1.6	0.1	1.9	12%
Publicidad y promoción	1.7	1.2	1.3	2.0	2.9	2.9	2.8	3.8	3.2	2.8	2.3	2.4	15%
<b>Otros Gastos institucionales</b>	3.7	2.6	3.3	3.9	5.7	5.0	5.1	3.8	4.1	3.7	3.6	4.0	25%
Manejo de Inventarios	1.9	1.2	1.5	1.6	2.6	2.0	2.1	1.1	0.8	0.7	0.6	1.5	9%
Administración Fondonal	1.4	1.3	1.6	2.0	2.5	2.4	2.6	2.4	2.5	2.6	2.7	2.1	13%
Mantenimiento, ser,técnico, otros	0.4	0.1	0.2	0.3	0.6	0.6	0.4	0.3	0.8	0.4	0.3	0.4	2%
<b>Transferencias para obras y servicios</b>	3.1	1.5	2.5	4.5	5.3	4.7	5.9	5.4	3.5	3.7	2.6	3.8	24%
Transferencia Ley 9 (obras y serv)	1.3	1.4	2.5	4.5	5.3	4.7	5.9	5.4	3.5	3.7	2.6	3.5	22%
transferencia del Gobierno Nal	1.8	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	2%
<b>Inversiones</b>	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3	0.7	1.4	3.5	6.6	0.3	0.0	1.2	7%
<b>Subtotal costos de la institucional</b>	12.7	9.0	12.6	14.2	22.8	18.1	18.0	21.1	22.5	14.8	9.3	15.7	100 %
<b>Servicio Deuda y gasotos financieros</b>	2.0	5.3	7.6	18.9	18.4	11.7	5.7	1.0	1.2	1.8	3.3	6.8	
Servicio de deuda	0.5	2.4	1.3	7.0	12.7	8.3	4.4	0.6	0.4	1.0	2.0		
Gastos financieros	1.5	2.9	6.3	11.9	5.7	3.4	1.3	0.4	0.8	0.8	1.3		
<b>Costos titucional con gastos financieros</b>	14.2	11.9	18.9	26.1	28.5	21.5	19.3	21.5	23.3	15.6	10.6	19.2	
<b>Costos institucional Con servicio de la deuda y gastos financieros</b>	14.7	14.3	20.22	33.1	41.2	29.8	23.7	22.1	23.7	16.6	12.6	22.5	
Contribución recaudada	1.9	3.8	7.0	18.4	34.8	17.0	22.8	16.8	8.5	10.5	0.0	12.9	
Transopin	0.8	11.4	3.3	0.5	0.0	1.0	1.4	0.0	0.0	0.4	1.5	1.8	
Contribución neta	1.4	-7.6	3.8	17.9	34.8	16.0	21.3	16.8	8.5	10.1	-1.5	11.0	
<b>Faltante</b>	-13.3	-21.9	-16.4	-15.2	-6.4	13.8	-2.4	-5.3	-15.2	-6.5	-14.1	-11.5	

Fuente: Fedecafé. Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

Un rubro del conjunto de costos institucionales que merece especial atención son las transferencias a los Comités Departamentales de Cafeteros las cuales fueron definidas en la Lev 9/91 como el 3.7% de los reintegros cafeteros. Sin embargo en el año 2002 debido a la critica situación de FNC, se disminuyeron sustancialmente reduciendo la capacidad de inversión de los Comites Departamentales.

Los costos asociados a inversiones fueron los mas reducidos con un promedio de US\$1.2 ctvs/lb durante la decada, siendo especialmente altos entre 1997 y 1999 debido a la capitalización de Bancafe.

Con respecto al servicio de la deuda y los gastos financieros, estos fueron en promedio de US\$6.8 ctvs/lb exportada, monto equivalente en importancia a los bienes públicos. Durante los años 1994 a 1997 estos se elevaron considerablemente ya que a partir de 1991 y como parte del pago del precio interno, se emitieron Titulos de Apoyo Cafetero TAC - a tres años. El pago a los productores a través de TAC osciló entre el 10% y el 15% del total del precio interno, y estuvo vigente desde noviembre de 1991 hasta mayo de 1995.

Es importante reconocer el esfuerzo que hizo el FNC de reducir los gastos institucionales, los cuales pasarón de US\$14.8 ctvs/lb exportada a US\$9.3 ctvs/lb exportada entre los años 2000 y 2001. En el año 2002 se realizó un esfuerzo adicional reduciéndolos a US\$ 6.03 ctvs/lb exportada. No obstante, ya para este año el FNC fue incapaz de cubrir el déficit, por lo cual el Gobierno Nacional apoyó con US\$ 2.8 ctvs/lb exportada (sin incluir AGC).

Aún así, de valor cubierto directamente por el FNC tan solo el 30% corresponde a recursos propios por contribución siendo el resto financiado con recursos de deuda.

En aras de salvaguardar la provisión de bienes públicos que son el eje del esquema cooperativo cafetero, se vuelve imperativo fijar una contribución mínima que complemente el ya cuantioso apoyo del gobierno.

Con base en este análisis, la Comisión recomienda que en forma inmediata se fije una contribución de US\$2 ctvs/lb exportada, independiente al nivel de precios internacional. No obstante que lo anterior puede implicar un potencial traslado del AGC a la contribución, esto es válido en la medida en que se está financiando bienes meritorios, los cuales constituyen una salvaguarda de ingresos futuros del productor.

En el flujo de caja presentado en este informe se incluyen recursos asociados a esta fuente por un monto de US\$12.2 millones,<sup>38</sup> que en caso de no hacerse efectivos, generaban una situación crítica tanto en términos de financiación como de cumplimiento de condiciones con los bancos extranjeros. Esta contingencia debe ser eliminada.

Adicionalmente, en la medida en que el precio externo se encuentre por encima de los US\$72 ctvs/libra, cualquier incremento adicional en el precio se debe repartir en partes iguales entre el precio interno y la contribución, hasta llegar a los US\$80 ctvs/lb, lo que equivale a establecer una contribución máxima de US\$6 ctvs/lb.

En el mediano plazo y con el objeto de evitar la expansión de gasto que se presentó en el pasado y dar señales claras en el proceso de comercialización, la Comisión propone fijar un nivel máximo de contribución de US\$6 ctvs/lb exportada, independiente al precio internacional, la cual, en el escenario base debe alcanzar a cubrir un nivel de costos institucionales de US\$4.5 ctvs/lb exportada y unos gastos asociados al servicio

---

<sup>38</sup> Los ingresos totales por contribución ascenderían a \$44 mil millones, según la meta de contribución de la Federación, sin embargo, es necesario tener en cuenta que ese recaudo es incierto porque depende del comportamiento del precio externo y no a una regla de contribución fija (Cuadro 7.5)

de deuda de máximo US\$1.5 ctvs/lb exportada. Dado que durante los próximos tres años este nivel se alcanzaría en forma progresiva en la medida en que el precio externo lo permita durante el periodo de transición institucional se deben compartir los gastos entre el FNC, la Federación y el Gobierno.

Tal como se recomendó en el capítulo referente a la institucionalidad, estos recursos deben ser manejados en una cuenta completamente independiente a la actividad de comercialización y a la de estabilización de precio, en la medida que los cafeteros consideren esta última pertinente. La unidad de caja existente ha dificultado el uso racional de los recursos y ha permitido un gasto sistemáticamente mayor al volumen de contribución, sin que los productores hayan tenido plena conciencia hasta el día de hoy, del costo de oportunidad asociado al déficit estructural que caracterizó la década de los noventa.

El objetivo último del esquema institucional que se presenta, es que sea posible una clara rendición de cuentas y que los dueños del FNC, es decir los productores, una vez hayan revelado sus preferencias, puedan hacer un claro seguimiento a los recursos para determinar si sus solicitudes están siendo atendidas.

Finalmente, para reducir las necesidades de financiación y el desequilibrio financiero, la Comisión recomienda eliminar el gasto del programa de mejoramiento de la calidad por \$11.551 millones. Adicionalmente se propone solicitar a la Federación financiación sobre el 50% del costo de la administración del FNC en los años 2002 y 2003.

### **2.3 Estructura de Deuda**

El Fondo cuenta con dos créditos a 5 años respaldados por titularizaciones de exportaciones futuras de café. La titularización de facturas del segundo crédito obtuvo una calificación BB+ por parte de la agencia FITCH. El primer crédito se obtuvo en el año 1999 por intermedio del JP Morgan/Chase por US\$83 millones, y su saldo actual es de US\$49.2 millones. El segundo se obtuvo con el mismo banco a principios del año 2002, por un valor de US\$47 millones y seis meses de gracia. El saldo conjunto de la deuda a diciembre de 2002 será de US\$77 millones.

Según las condiciones establecidas por el JP Morgan Chase Bank, el FNC debe mantener un capital de trabajo trimestral, definido como activos corrientes más inventarios menos pasivos financieros totales (MANCA), superior a los US\$275 millones. Si este valor se incumple, se hacen efectivas las condiciones de aceleración de pagos. Las consecuencias de incumplir el MANCA sería que se triplica el valor del pago mensual de la deuda, hasta que se vuelva a cumplir el MANCA o se cancele la totalidad de la deuda.

A diciembre de 2001 el valor del MANCA era de US\$291.8 millones, mientras que en marzo de 2002 el valor se estima en US\$279.4 millones. Para garantizar el cumplimiento del MANGA, se emitieron títulos de Ahorro Cafetero (EAC) por \$100 mil millones utilizando como garantía los inventarios de café por el 110% del valor de la

colocación. El cuadro 7.4 muestra el Capital de Trabajo incluyen los recursos de los TAC.

**Cuadro 7.4**  
**Proyecciones de MANCA 2002**

	Diciembre /01	2002			
		Promedio Ene-Mar	Promedio Abr.- Jun	Promedio Jul- Sep	Promedio Oct- Dic
Millones de Pesos					
Activos Corrientes sin inventarios	524.786	520.137	522.144	527.430	560.607
Efectivo	41.197	44.760	62.836	67.797	57.420
Inversiones Temporales	107.828	100.703	78.750	72.422	99.542
Cuentas por cobrar	305.761	374.675	380.559	387.212	403.648
+ Inventarios	415.098	375.490	388.846	416.976	415.196
-Pasivos	271.409	259.435	253.145	233.866	254.067
Deuda a corto plazo	175.096	121.394	90.828	92.140	122.881
Deuda largo plazo	96.313	138.041	162.318	141.726	131.186
Neto	668.475	636.192	657.845	710.541	721.736
MANCA US\$ Millones					
Activos Corrientes	229	229	226	219	223
+Inventarios	181	165	168	173	165
-Pasivos Financieros	118	114	110	97	101
Neto	291.8	279.4	284.8	294.8	287.4

Fuente: Federacafe, marzo de 2002

Para estabilizar la situación financiera del FNC de forma estructural y definitiva, se debería adoptar una estrategia de liquidación gradual de inventarios con el objeto de prepagar la deuda. La Comisión es enfática en recomendar que no se utilice deuda adicional para efectos de financiar el déficit y que dadas las dificultades para servir la deuda con recursos del flujo de caja y en la medida que se pueda hacer líquido el patrimonio asociado al inventario, se acelere la cancelación de los pasivos de mediano plazo, excepto los correspondiente a las operaciones normales de prefinanciación de exportaciones. Esto es posible en la medida que el problema del FNC es de flujo operacional y no de solvencia.

La Comisión recomienda prepagar la deuda del JP Morgan/Chase a través de la venta de inventarios de café. Los inventarios a diciembre de 2001 de 1.86 millones de sacos, cuyo valor en el balance se estimó en \$408,000 millones, se podrían liquidar parcialmente pues únicamente se encuentran comprometidos inventarios por valor de \$110,000 millones, como garantía de la emisión de TAC. Como estos inventarios están valorados con un sistema de promedios históricos, se estima que actualmente pueden valer hasta un 33% menos. Por lo tanto, el FNC puede vender inventarios de café por un valor cercano a \$200 mil millones (US\$80 millones) y prepagar la totalidad de la deuda externa cuyo saldo a diciembre de 2002 estaría en US\$77 millones. Este proceso podría demorar alrededor de un año por lo que se recomienda que Bancoldex le otorgue una garantía bancaria al JP Morgan Chase: el FNC por su parte, avalaría esta operación bancaria con los inventarios de café siempre y cuando no se vulnere el cumplimiento de las condiciones contractuales acordadas con los bancos.

Otra posibilidad para hacer liquido el patrimonio seria la venta de empresas donde el FNC tiene una participación accionaria superior al 50% como son la Compañía Agrícola de Seguros con un valor en libros de \$48.214 millones a diciembre de 2001, la Compañía Agrícola de Seguros de Vida con un valor de \$11.336 millones y la Compañía Agrícola de Inversiones, con un valor de \$5.815 millones. Estos recursos se pueden utilizar para crear el patrimonio autonomo de la Unidad de Comercialización, en forma complementaria a la Fábrica de Cafe Liofilizado, que tambien haria parte de esta unidad.

### **3. Coyuntura Financiera Actual**

La situación financiera de FNC en la actualidad es compleja y sigue deteriorándose por la desfavorable coyuntura de precios externos que, en adición a la generación de un margen operacional minimo, redujo los ingresos por contribución a un nivel cercano a cero.

La Comisión realizó un análisis para definir cual seria el costo total de la política cafetera en el año 2002, incluyendo un nivel de precio interno que compense la caída en los precios respecto a los costos de producción y la prestación de unos bienes públicos que garanticen la sostenibilidad de la caficultora.

Un analisis del flujo de gastos asociados al gremio cafetero<sup>39</sup> ilustre claramente la gravedad de la coyuntura. El total de gastos que abarca los costos institucionales, la estabilización de los ingresos (AGC) y el servicio de la deuaa (incluyendo amortizaciones) asciende a \$485 mil millones (Cuadro 7.5), el cual podria incrementarse en la mediaa en que la cosecha sobrepase el nivel de 11.3 millones de sacos.

En cuanto a los gastos correspondientes al año 2002, además de estarse realizando un esfuerzo considerable por reducir los costos institucionales, se incluye el apoyo del Gobierno por un valor de \$88,000 mil millones por concepto de asistencia tecnica, investigación y renovación. En efecto, los costos con cargo a recursos del FNC, sin incluir gastos financieros, se ajustaron de US\$9.3 ctvs/lb exportada en el 2001 a US\$3.2 ctvs/lb exportada en el año 2002 y el Gobierno Nacional asumió US\$2.8 adicionales de gasto. Los principales recortes se dieron en los gastos deTransferencias a los Comités de Cafeteros, Propaganda y Publicidad en el Exterior y Administración del FNC.

---

<sup>39</sup> el flujo de gastos que se analiza corresponde a la propuesta de la Comisión en donde se mantiene el AGC durante todo el año, se elimina el programa de mejoramiento de la calidad y se incluye un apoyo de la Federación Nacional de Cafeteros al Fondo Nacional del Café.

**Cuadro 7.5**  
**Costo y Financiación de la Política Cafetera 2002**  
**Millones de Pesos**

	Total	Fuente		Total	Fuente		Variación Total
		FNC	Gob		FNC	Gob	
<b>COSTO TOTAL</b>	401.802	208.802	193.000	485.451	197.251	288.200	83.649
<b>I COSTOS INSTITUCIONALES</b>	191.496	103.296	88.200	179.945	91.745	88.200	(11.551)
1. Bienes Públicos	77.073	32.973	44.100	65.522	21.422	44.100	(11.551)
Asistencia Técnica	38.100		38.100	38.100		38.100	
Investigación	11.600	5.600	6.000	11.600	5.600	38.100	
Promoción y publicidad	15.822	15.822		15.822	15.822	6.000	
Programa de Mejoramiento de la calidad	11.551	11.551					(11.551)
2.Otros constos de la Institucionalidad	70.323	70.323		70.323	70.323		
Administración del FNC	38.020	38.020		38.020	38.020		
Manejo de Inventarios	14.450	14.450		14.450	14.450		
Otros egresos e Inversiones	7.853	7.853		7.853	7.853		
Administración Comités	10.000	10.000		10.000	10.000		
3.Renovación	44.100	-	44.100	44.100		44.100	
<b>II APOYO AL PRECIO INTERNO – AGC</b>	104.800		104.800	200.000		200.000	95.200
Aprobado	104.800		104.800	104.800		104.800	
Faltante	-			95.200		95.200	95.200
<b>III.SERVICIO DE DEUDA</b>	105.506	105.506		105.506	105.506		
Pago de Intereses	44.616	44.616		44.616	44.616		
Amortización	60.890	60.890		60.890	60.890		
<b>FINANCIACION</b>	401.802	208.802	193.000	485.451	197.251	288.200	83.649
Gobierno	48%		193.000	59%		288.200	95.200
FNC	52%	208.802		41%	197.251		(11.551)
Ingresos de Contribución	11%	43.678		7%	34.942		(8.736)
Apoyo Federacafé	0%			4%	19.010		19.010
Monto por Financiar	41%	165.124		30%	143.298		(21.826)

Sostenimiento del precio para todo el año hasta en \$30.000 carga si el precio interno es menor que el precio de referencia . Actualmente solo hay apropiados en el presupuesto general \$94.800 millones Los \$10.000 millones restantes quedaron como recomendación del CONPES

Exportaciones	10.000	10.000
Tasa de cambio promedio	2.407	2.407
Devaluación Nóminal	5%	5%
Devaluación real	1%	1%
Inflación	6%	6%
Producción (miles de \$ 60 kilos verde)	11.300	11.300
Precio externo promedio (US\$ ctvs/lb)	70	70
Contribución (US\$ ctvs /lb)	2.5	depende del precio
Precio Interno promedio sin AGC (\$ sobrecarga)	270.000	270.000
AGC máximo	30.000	30.000
Costo de eficiencia (\$ sobrecarga)	318.000	318.000

Fuente: Comisión de Ajuste, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

El Gobierno en un claro apoyo al gremio estaría aportando \$289 mil millones en total, es decir, estaría financiando el 59% del total de gastos del sector cafetero, mientras que el FNC correría con el 4 % restante. Dentro del aporte gubernamental, se incluyen \$200 mil millones por concepto del apoyo a sostenimiento del precio interno, hasta por 530,000 carga, con un precio limite de \$318.000 / carga durante todo el año 2002. Esto implica que el Ministerio de Hacienda debe llevar una adición presupuestal al Congreso por \$95.200 millones para cubrir el faltante correspondiente al año 2002.

Del requerimiento total de \$485 mil millones, el FNC estaría aportando \$197 mil millones de los cuales \$143 mil millones requieren financiación y únicamente \$54 mil millones corresponden a ingresos propios. De estos últimos, \$35 mil millones corresponden a contribución cafetera y \$19 mil millones a ingresos financieros y otros ingresos. La conclusión no puede ser más reveladora, de un total de gastos de la política cafetera de \$485 mil millones, únicamente \$54 mil millones o sea el 11 % se cubren con la generación de recursos propios.

Esta situación crítica sin embargo, tiene un carácter coyuntural bajo la previsión de que en el mediano plazo los precios externos repunten a niveles entre US\$ 80 ctvs/lb y US\$1/lb y la industria vuelve a ser autosuficiente. Por esa razón, el esfuerzo conjunto del Gobierno, el FNC, los productores y la Federación en los próximos tres años se vuelve crucial ya que es el puente que permite manejar la crisis mientras se alcanza un equilibrio sostenible.

La racionalidad física del gasto de año 2002 y del que se requiere durante el período de la crisis, debe evaluarse sobre la base del costo que tendría que asumir el gobierno para generar un nivel de empleo similar en caso de que no se apoyara a la caficultura, particularmente en lo correspondiente al sostenimiento del precio.

No debe olvidarse que la deuda del gobierno con el sector cafetero es cuantiosa. Desde 1985 los cafeteros han apoyado al gobierno con inversiones financieras que registraron rentabilidades inferiores a las ofrecidas por el mercado con transferencias directas a la Nación, transferencias por concepto del impuesto ad - valorem y transferencias si gobierno establecidas en la Ley 9 de 1991, por un monto cercano a US\$520 millones. Adicionalmente, es pertinente resaltar que un apoyo similar reciben varios productos agrícolas de producción doméstica vía el sobrearancel que todos los colombianos pagan para la estabilización de su precio, El apoyo al sector cafetero, eje fundamental de la economía colombiana, está lejos de ser una excepción tanto a nivel nacional como internacional.

Dado que la crisis puede persistir con una menor intensidad durante un período de tres o cuatro años, la política que se adopte debe ser de mediano plazo. La Comisión considera que sería un error restringirse a proveer soluciones de caja de corto plazo para cubrir los faltantes del FNC, ya que no constituye una solución estructural y sería el mecanismo más ineficiente para ayudar a los cafeteros a sobrepasar la crisis.

## 4. Proyecciones de Mediano Pazo

### 4.1 Escenario Base

A continuación se presenta el escenario financiero base que resulta de la combinación de un nivel de precios externo que se considera probable, un ritmo de devaluación consistente con las proyecciones de la Federación Nacional de Cafeteros<sup>40</sup> y el flujo de ingresos y gastos que resulta de modelar las recomendaciones de la Comisión. Adicionalmente, se presenta una serie de escenarios que incluyen: (i) variaciones en los supuestos; (ii) modificaciones de las recomendaciones de la Comisión; y (iii) la implementación de la estrategia de prepago de deuda por medio de la liquidación de inventario histórico de café. Los escenarios presentados a suponer una prefinanciación de exportaciones que corresponde al ciclo normal de negocio, no incluyen financiación de corto plazo.

Los supuestos que más afectan el balance financiero del Fondo son el precio externo y la devaluación. Como se conserva en el Cuadro 76, se estima que el precio externo promedio pasara de un promedio de US\$ 70 ctvs/lb en 2002, a US\$ 75 ctvs/lb en 2003, US\$ 80 ctvs/lb en 2004 y US\$ 90 ctvs/lb en 2005 y la devaluación real será de 5% en el 2003 mientras que en los años siguientes se situará en 3%.

**Cuadro 7.6**  
**Supuestos Escenario Base**

	2002	2003	2004	2005
Precio externo (Uscvt/lb)	70	75	80	90
Producción (miles ss 60k)	11.300	11.200	11.000	11.200
Tasa de Cambio promedio	2.407	2.625	2.797	2.965
Devaluación	5%	9%	7%	6%
Devaluación Devaluación Real	1%	5%	3%	3%
Contribución (US\$ctv/lb)	2	4	6	6
Precio Interno sin AGC (\$/carga cps)	279.500	321.250	359.750	442.875
Precio de Referencia (\$/carga cps)	318.000	337.080	357.3058	378.743
Inflación	6%	6%	6%	6%

Fuentes Comisión de Ajuste, Fedecafé, Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

En cuanto a la contribución cafetera, 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. Es de resaltar que, respecto al gasto de pasado los costos propuestos reducen al mínimo varios programas como es el caso de la promoción y publicidad y los gastos de infraestructura de los Comités e incluso elimina otros programas como el subsidio a la renovación y el programa de mejoramiento de la calidad.

<sup>40</sup> La tasa de cambio del año 2002 corresponde a la proyección de abril de la Federación Nacional de Cafeteros y se calcula teniendo en cuenta la estacionalidad de los reintegros de las exportaciones de café.



Como los precios externos que se proyectan para los próximos tres años no son suficientes para que se pueda cobrar la totalidad de la contribución, en el escenario base se propone que esta sea de US\$2 ctvs/lb exportada a partir de julio de 2002, de US\$4 ctvs/lb exportada en el año 2003 y de US\$6 ctvs/lb exportada a partir del año 2004. Adicionalmente, la Comisión propone que la mitad del costo de la administración del FNC durante los años 2002 y 2003 sea financiado por la Federación.

En el Cuadro 7.7 se presenta el balance entre la contribución y los gastos institucionales a cargo del FNC los cuales incluyen los bienes públicos, otros gastos asociados a la institucionalidad y el servicio de la deuda.

**Cuadro 7.7**  
**Balance entre la contribución y los gastos institucionales a cargo del FNC**  
**2002 -2005**

	2002	2003	2004	2005
<b>TOTAL</b>	<b>6.2</b>	<b>6.7</b>	<b>6.3</b>	<b>7.6</b>
<b>COSTOS INSTITUCIONALES</b>	<b>2.9</b>	<b>3.1</b>	<b>3.1</b>	<b>3.0</b>
Bienes Públicos	0.7	0.9	0.9	0.9
Otros Costos de la Institucionalidad	2.2	2.2	2.1	2.1
Renovación	-	-	-	-
<b>SERVICIO DE DEUDA</b>	<b>3.33</b>	<b>3.6</b>	<b>3.3</b>	<b>4.5</b>
Pago de Intereses	1.4	1.5	1.1	0.9
Amortización	1.9	2.1	2.2	3.6
<b>CONTRIBUCION</b>	<b>1.1</b>	<b>4.0</b>	<b>6.0</b>	<b>6.0</b>
Federación	0.6	0.6		
<b>Desfinanciación</b>	<b>4.5</b>	<b>2.1</b>	<b>0.3</b>	<b>1.6</b>

Fuentes Comisión de Ajuste, Fedecafé, Asesores de Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

- Año 2002. Con una contribución fija de US\$2 ctvs/lb exportada a partir de julio del año 2002, lo cual equivale a una contribución de US\$ 11 ctv/lb exportada durante el año, y unos gastos totales de US\$6.2 ctvs/lb exportada, habría un déficit del FNC de US\$4.5 ctvs/lb exportada.
- Año 2003. Con una contribución fija de US\$ 4 ctvs/lb exportada y unos gastos totales de US\$6.7 ctvs/lb exportada, el déficit sería de US\$2.1 ctvs/lb, monto equivalente a la amortización de la deuda de este año.
- Año 2004. Con unos gastos totales de US\$6.3 ctvs/lb exportada y una contribución fija de US\$6 ctvs/lb exportada, habría un déficit de tan sólo US\$0.33 ctvs/lb exportada. Como en este año se está alcanzando el nivel máximo de contribución cafetera se están generando los recursos suficientes para financiar los gastos totales.
- Año 2005. Con unos gastos totales de US\$7.6 ctvs/lb exportada y una contribución de US\$6.0 ctvs/lb exportada, se generaría un déficit de US\$1.6 ctvs/lb exportada.

Los gastos aumentan en este año debido al incremento en la amortización de la deuda producto del pago de la totalidad de los TAC por \$100.000 millones.

En el Cuadro 7.8 se presenta la proyección del costo y la financiación de la política cafetera para el período 2002 - 2005, de acuerdo con los supuestos del escenario base descrito anteriormente. En este escenario y las diferentes simulaciones que se presenta, se supone que el pago de las mesadas pensionales y el servicio de salud de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante esta financiado con la venta de activos de la Compañía, por lo que por este concepto no se esta generando un desequilibrio en las finanzas del FNC.

**Cuadro 78**  
**Costo y Financiación de a Poitica Cafetera 2002 - 2005 Millones de pesos**  
**Propuesta Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera**

	2002			2003			2004			2005		
	Total	Fuente		Total	Fuente		Total	Fuente		Total	Fuente	
		FNC	Gob		FNC	Gob		FNC	Gob		FNC	Gob
<b>COSTO TOTAL</b>	485.451	197.251	288.200	384.357	230.571	153.786	281.296	232.333	49.593	346.102	293.534	52.569
<b>I COSTOS INSTITUCIONALES</b>	179.945	91.745	88.200	153.567	106.781	46.786	162.193	112.600	49.453	170.424	117.855	52.569
1. Bienes Públicos	65.522	21.422	44.100	78.940	32.154	46.786	83.823	34.230	49.453	88.853	36.284	52.569
Asistencia Técnica	38.100		38.100	40.386	-		42.809		42.809	45.378		45.378
Investigación	11.600	5.600	6.000	12.300	5.900	40.386	13.038	6.254	6.784	13.820	6.629	7.191
Promoción y publicidad	15.822	15.822	-	26.254	26.254	6.400	27.976	27.976		29.655	29.655	
2. Otros constos de la Institucionalidad	70.323	70.323	-	74.627	74.627	-	78.370	78.370		81.571	81.571	
Administración del FNC	38.020	38.020					42.111	42.111		44.637	44.637	
Manejo de Inventarios	14.450	14.450	-	40.386	40.386		16.200	16.200		16.200	16.200	
Otros egresos e Inversiones	7.853	7.853	-	15.317	15.317	-	8.824	8.824		8.824	8.824	
Administración Cómites	10.000	10.000	-	8.324	8.324	-	11.236	11.236		11.910	11.910	
3. Renovación	44.100	-	44.100	10.600	10.600	-	-	-		-	-	
<b>II APOYO AL PRECIO INTERNO –AGC</b>	200.000	-	200.000	107.000	-	107.000	-	-		-	-	
Aprobado	104.800	-	104.800	107.000	-	107.000	-	-		-	-	
Faltante	95.200	-	95.200	-	-	-	-	-		-	-	
<b>III. SERVICIO DE DEUDA</b>	105.506	105.506	-	123.789	123.789	-	119.733	119.733		175.679	175.679	
Pago de Intereses	44.616	44.616	-	51.687	51.687	-	39.316	39.316		36.034	36.034	
Amortización	60.890	60.890	-	72.102	72.102	-	80.417	80.417		139.645	139.645	
<b>FINANCIACION</b>	485.451	197.251	288.200	384.357	230.571	153.786	281.926	232.333	49.593	346.102	293.534	52.569
Gobierno	59%		288.200	40%		-	18%		49.453	15%		52.569
FNC	41%	197.251	-	60%	230.571	153.786	82%	232.333		85%	293.534	
Ingresos de Contribución	7%	34.945	-	36%	138.605	-	78%	220.382		67%	233.605	
Apoyo Federacafé	4%	19.010	-	25%	20.193	-	0%			0%		
Monto por Financiar	30%	143.298	-	19%	71.772	-	4%	11.951		17%	59.928	

Exportaciones	10.000	10.000	10.000	10.000
Tasa de CAMBIO PROMEDIO	24.065	26.251	27.826	24.496
Inflación	6%	6%	6%	6%
Producción (miles de \$ 60 kilos verde)	11.300	11.200	11.000	11.200
Precio externo promedio (US\$ ctvs/lb)	70	75	80	90
Contribución (US\$ ctvs /lb)	2.0 fija	4 fija	6 fija	6 fija
Precio Interno promedio sin AGC (\$ sobrecarga)	279.500	321.250	359.750	442.875
AGC máximo	30.000	30.000	30.000	30.000
Costo de eficiencia (\$ sobrecarga)	318.500	337.080	357.305	378.743
<b>2002</b>				
(3)	Sostenimiento del precio para todo el año hasta en \$30.000 carga si el precio es menor que el precio de referencia . Actualmente solo hay apropiados en el presupuesto general \$94.800 millones . Los \$10.000 millones restantes quedaron como recomendación			
<b>2003</b>				
(4)	Sostenimiento del precio para todo el año hasta en \$30.000 carga si el precio es menor que el precio de referencia. En la propuesta corresponde a lo que tiene presupuestado la Federación. El Gobierno avalo el proyecto por limitaciones fiscales.			

Fuente: Comisión de *Ajuste*. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

Como las finanzas del FNC no se estabilizan durante los próximos tres años, el Gobierno debe continuar apoyando al FNC a través de la financiación de los programas de asistencia técnica e investigación por un valor de US\$1.4 ctvs/lb exportaba, lo cual en pesos significa gastos de \$47 mil millones en el 2003, de \$50 mil millones en el año 2004 y de \$52 mil millones en el año 2005.

La Comisión considera que aunque el apoyo del Gobierno en términos de AGC es indispensable, este se debe ir reduciendo paulatinamente a medida que se recuperan los precios y se transforma a institucionalidad en aras de una mayor eficiencia y transparencia. En el escenario base se requieren recursos de AGC de \$200 mil millones en el 2002 y de \$107 mil millones en el 2003. A partir del año 2004, si se cumplen los supuestos de devaluación y el precio externo llega a US\$80 ctvs/lb, se desmonta el AGC porque el precio interno queda por encima del precio de equilibrio (referencia del mercado).

A pesar del aporte gubernamental, persiste una diferencia entre los ingresos y los pagos de \$143 mil millones en el año 2002, y de \$71 mil millones en el año 2003, lo cual reduciría el patrimonio del Fondo en estos montos. En el presente año, la financiación del déficit se logra con la colocación de los TACs, con el crédito de JP Morgan Chase y el aporte de la Federación.

El Cuadro 7.9 presenta un resumen, en pesos y en dólares, de la financiación de la política cafetera entre los años 2002 - 2005, discriminando entre el apoyo del Gobierno y los aportes del FNC (incluyendo el apoyo de la Federación). En la medida en que los supuestos se acumulan y se materialicen las recomendaciones de la Comisión, el Gobierno tendría que invertir recursos del orden de \$545 mil millones (US\$214 millones) durante este período. De este total, \$307 mil millones o el 56% serían bajo AGC y el resto, \$237 mil millones, por financiación de bienes públicos. En pesos constantes del 2002, el monto total de apoyo gubernamental ascendería a \$477 mil millones, una cifra muy moderada sobretodo teniendo en cuenta el alto impacto social que este gasto tiene.

**Cuadro 79**  
**Costo de la Política Cafetera - Escenario Base**

Millones de \$					
	2002	2003	2004	2005	Total
FNC	197.251	230.571	232.333	293.534	953.688
Gobierno	288.200	153.786	49.593	52.569	544.148
Bienes Públicos	88.200	46.785	49.593	52.569	237.148
AGC	200.000	107.000	-	-	307.000
<b>Total</b>	<b>485.451</b>	<b>384.357</b>	<b>281.926</b>	<b>346.102</b>	<b>1.497.836</b>

Millones de US \$					
	2002	2003	2004	2005	Total
FNC	82	88	83	99	352
Gobierno	15	59	18	18	214
Bienes Públicos	37	18	18	18	90
AGC	83	41	-	-	124
<b>Total</b>	<b>211</b>	<b>146</b>	<b>182</b>	<b>117</b>	<b>566</b>

Fuente: Comisión de Ajuste. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

## 4.2 Simulaciones alternas a Escenario Base

La primera modificación al escenario base simula el efecto de cambios en factores exogenos tales como los precios internacionales y la tasa de cambio, para lo cual se utilizaron los supuestos pesimistas incluidos en el Cuadro 7.10. Este escenario refleja una recuperación de precio externo más lenta y una devaluación menor, lo que aumenta el apoyo total de Gobierno durante los próximos 4 años a \$960 mil millones, debido principalmente al incremento en el ingreso complementario, AGC, el cual ascendería a \$731 mil millones. El apoyo total en dólares sería de US\$385 millones y en pesos constantes de 2002 de \$897 mil millones.

Adicionalmente, el precio interno en este escenario sería el mas bajo de todos los escenarios modelados ya que al mantener el mismo monto de contribución cafetera, a pesar de los precios bajos y la tasa de cambio desfavorable, se esta dando preponderancia a la institucionalidad sobre el sostenimiento directo del ingreso del caficultor.

Este escenario muestra que el tamaño del apoyo gubernamental es muy sensible a factores exogenos como los precios internacionales y la devaluación, por lo que la Comision quiere enfatizar que el Gobierno debe estar dispuesto a financiar AGC pleno en los próximos años (\$200 mil millones anuales como máximo) en caso de que las condiciones externas así lo requieran.

**Cuadro 7.10  
Costo de la Política Cafetera - Escenario con supuestos pesimistas**

Millones de \$					
	2002	2003	2004	2005	Total
FNC	197.251	230.571	232.333	293.534	953.688
Gobierno	288.200	246.784	247.593	146.569	929.148
Bienes Públicos	88.200	46.785	49.593	52.569	237.148
AGC	200.000	200.000	198.000	133.000	731.000
<b>Total</b>	<b>485.451</b>	<b>477.356</b>	<b>479.926</b>	<b>479.103</b>	<b>1.921.836</b>

Millones de US \$					
	2002	2003	2004	2005	Total
FNC	86	93	88	105	372
Gobierno	125	99	94	66	385
Bienes Públicos	38	19	19	19	95
AGC	87	81	75	48	290
<b>Total</b>	<b>211</b>	<b>192</b>	<b>182</b>	<b>172</b>	<b>757</b>

Supuestos	2002	2003	2004	2005
Precio externo (Usctv/lb)	65	70	75	80
Producción (miles ss 60k)	11.300	11.200	11.000	11.200
Tasa de Cambio promedio	2.300	2.484	2.633	2.791
Devaluación	0%	8%	6%	6%
Devaluación Devaluación Real	-3%	4%	2%	2%
Contribución (US\$ctv/lb)	0	0	2.5	5
Precio Interno sin AGC (\$/carga cps)	252.875	298.875	330.500	364.750
Precio de Referencia (\$/carga cps)	318.000	337.080	357.305	378.743

Fuente: Comision de Ajuste. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

El segundo escenario refleja la situación más crítica para el FNC pues se supone que en adición a la recuoeración lenta de los precios externos y la evolución desfavorable de la tasa de cambio, no se adopta la política de contribución cafetera fija que propone la Comisión, sino que se mantiene la reglamentación actual que considera una contribución variable que se origina cuando el precio externo supere US\$ 70 ctvs/lb, y el incremento en el precio se disminuye por partes iguales entre el precio interno y la contribucion (Cuadro 7.11).

**Cuadro 711**  
**Costo de la Política Cafetera**  
**Escenario con supuestos pesimistas y contribución variable**

Millones de \$					
	2002	2003	2004	2005	Total
FNC	197.251	230.571	232.333	293.534	953.688
Gobierno	288.200	246.784	247.593	146.569	929.148
Bienes Públicos	88.200	46.785	49.593	52.569	237.148
AGC	200.000	200.000	198.000	94.000	692.000
<b>Total</b>	<b>485.451</b>	<b>477.356</b>	<b>479.926</b>	<b>440.102</b>	<b>1.882.836</b>
<b>Menores Ingresos</b>	<b>34.942</b>	<b>138.605</b>	<b>133.492</b>	<b>139.446</b>	<b>446.486</b>

Millones de US \$					
	2002	2003	2004	2005	Total
FNC	86	93	88	1405	372
Gobierno	125	99	94	53	371
Bienes Públicos	38	19	19	19	95
AGC	87	81	75	34	276
<b>Total</b>	<b>211</b>	<b>192</b>	<b>182</b>	<b>158</b>	<b>743</b>
<b>Menores Ingresos</b>	<b>15</b>	<b>56</b>	<b>51</b>	<b>50</b>	<b>172</b>

	2002	2003	2004	2005
<b>Supuestos</b>				
Precio externo (Usctv/lb)	65	70	75	80
Producción (miles ss 60k)	11.300	11.200	11.000	11.200
Tasa de Cambio promedio	2.300	2.484	2.633	2.791
Devaluación	0%	8%	6%	6%
Devaluación Devaluación Real	-3%	4%	2%	2%
Contribución (US\$ctv/lb)	0	0	2.5	5
Precio Interno sin AGC (\$/carga cps)	252.875	298.875	330.500	364.750
Precio de Referencia (\$/carga cps)	318.000	337.080	357.305	378.743

Fuente: Cornision de Ajuste Asesores de Gobierno en Asuntos Cafeteros

En este caso, se mantiene un AGC similar al del escenario anterior porque la reglamentación actual incluye un límite al apoyo del Gobierno. En esta simulación el FNC enfrentaría una situación financiera delicada ya que sistemáticamente sus ingresos no cubrirían sus gastos. El Cuadro 7.11 incluye un renglón en donde se presentan el monto de ingresos por contribución cafetera que se dejarían de recaudar frente a escenario base, e cual se estima en \$445 mil millones (US\$ 172 millones) para los cuatro años.

Este escenario muestra claramente cuál sería el efecto financiero en caso de que no se adoptase la política de contribución cafetera fija e independiente de los precios externos que se propone: el patrimonio del FNC se agotaría ya que el déficit proyectado para 2002 y 2003 de \$215 mil millones, se aumentaría en \$445 mil millones para un faltante total en cuatro años de \$660 mil millones. La otra opción que tendría el FNC sería cancelar temporalmente la provisión de bienes públicos y demás gastos institucionales, hasta que se generen recursos para financiarlos. Una tercera opción es que el Gobierno apoye más intensivamente al sector, lo cual podría ser fiscalmente complicado ya que el aporte se aumentaría a cerca de \$930 mil millones. La Comisión quiere reafirmar que el apoyo del Gobierno por ningún motivo puede ser ilimitado y que este obedece a una política integral de mediano plazo en la que el FNC y los productores se ajustan a las nuevas realidades del mercado.

En la tercera simulación se trabaja con los supuestos del escenario base, pero se incluye una amortización plena de la deuda externa con cargo a la liquidación gradual de inventarios (Cuadro 7.12). En contraste con el ejercicio anterior, este constituye un escenario optimista en el cual los supuestos de precio externo y de devaluación se cumplen, se establece la contribución fija, se reducen los costos institucionales y se implementa una estrategia financiera de prepago de deuda durante el año 2003 que significa la liberación de recursos del FNC.

El resultado de este escenario implica que a partir del año 2004 el apoyo del Gobierno no vuelve a ser necesario ni en términos del ingreso complementario, AGC, ni como apoyo a la financiación de bienes públicos. El aporte de Gobierno se reduciría a \$442 mil millones de pesos o US\$178 millones, a ser desembolsados entre los años 2002 y 2003. Otra ventaja de este esquema que disminuye el servicio de la deuda, es que se liberan recursos de la contribución que podrán destinarse a otros usos. Adicionalmente, se mejora el perfil de la deuda del Fondo y se reduce la vulnerabilidad actual del FNC. Esta estrategia establece una transición hacia un esquema en el cual el endeudamiento no continúa siendo una fuente primordial del financiamiento de la institucionalidad cafetera.

Aunque este no es el escenario base que se analiza a lo largo del documento, la Comisión considera que en la coyuntura actual esta política sería la más apropiada. Sus resultados sin embargo, dependen de la confluencia de muchos factores positivos y de que las condiciones del mercado externo permitan la venta del inventario.

Las simulaciones presentadas en esta sección muestran la sensibilidad de las finanzas del FNC a supuestos y/o decisiones de política. También revelan que el monto del apoyo de Gobierno puede tener un amplio margen de variabilidad debido a los mismos factores. Debido a la necesidad de garantizar la viabilidad de la actividad cafetera a través de una compensación de los ingresos cafeteros y de acuerdo con los escenarios propuestos, el apoyo gubernamental puede variar entre \$440 mil millones y \$970 mil millones. La Comisión considera que no se debe posponer la toma de decisiones respecto al establecimiento de una contribución fija, la reducción de los costos y el apoyo de la Federación al Fondo.

**Cuadro 7.12**  
**Escenario Base con Prepago de Deuda 2002-2005 Millones de pesos**  
**Propuesta Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera**

	2002			2003			2004			2005		
	Total	Fuente		Total	Fuente		Total	Fuente		Total	Fuente	
		FNC	Gob		FNC	Gob		FNC	Gob		FNC	Gob
COSTO TOTAL	485.451	197.251	288.200	510.49	357.363	153.786	193.764	193.764		300.734	300.734	
I COSTOS INSTITUCIONALES	179.945	91.745	88.200	153.567	106.784	46.786	162.193	162.193		170.424	170.424	
2. Bienes Públicos	65.522	21.422	44.100	78.940	1	46.786	83.823	83.823		88.853	88.853	
Asistencia Técnica	38.100	-	38.100	40.386	32.154	40.386	42.809	42.809		45.378	45.378	
Investigación	11.600	5.600	6.000	12.300	-	6.400	13.038	13.038		13.820	13.820	
Promoción y publicidad	15.822	15.822	-	26.254	5.900	-	27.976	27.976		29.655	29.655	
2.Otros constos de la Institucionalidad	70.323	70.323	-	74.627	26.254	-	78.370	78.370		81.571	81.571	
Administración del FNC	38.020	38.020	-	40.386	74.627	-	42.111	42.111		44.637	44.637	
Manejo de Inventarios	14.450	14.450	-	415.317	40.386	-	16.200	16.200		16.200	16.200	
Otros egresos e Inversiones	7.853	7.853	-	8.324	15.317	-	8.824	8.824		8.824	8.824	
Administración Cómites	10.000	10.000	-	10.600	8.324	-	11.236	11.236		11.910	11.910	
3.Renovación	44.100	-	44.100	-	10.600	-	-	-		-	-	
II APOYO AL PRECIO INTERNO –AGC	200.000	-	200.000	107.000	-	107.000	-	-		-	-	
Aprobado	104.800	-	104.800	107.000	-	107.000	-	-		-	-	
Faltante	95.200	-	95.200	-	-	-	-	-		-	-	
III.SERVICIO DE DEUDA	105.506	105.506	-	250.582	250.582	-	31.571	31.571		130.310	130.310	
Gastos Financieros	44.616	44.616	-	51.687	51.687	-	31.571	31.571		30.310	30.310	
Amortización	60.890	60.890	-	198.895	198.895	-	-	-		100.000	100.000	
Amortización Programada					72.102	-						
Prepago					126.792	-						
FINANCIACION	485.451	197.251	288.200	511.149	357.363	153.786	193.764	193.764		300.734	300.734	
Gobierno	59%	-	288.200	30%	-	-				0%		
FNC	41%	197.251	-	70%	357.363	153.786	0%	193.764		100%	300.734	
Ingresos de Contribución	7%	34.945	-	27%	138.605	-	100%	220.382		78%	233.605	
Apoyo Federacafé	4%	19.010	-	4%	20.193	-	114%			0%		
Prepago de deuda financiado con inventarios	0%	-	-	25%	126.792	-	0%0%			0%		
Monto por Financiar	30%	143.298	-	14%	71.772	-	-14%	(26.618)		-22%	(67.129)	

Exportaciones	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Tasa de CAMBIO PROMEDIO	24.065	26.251	27.826	24.496		
Inflación	6%	6%	6%	6%		
Producción (miles de \$ 60 kilos verde)	11.300	11.200	11.000	11.200		
Precio extremo promedio (US\$ ctvs/lb)	70	75	80	90		
Contribución (US\$ ctvs /lb)	2.0 fija	4 fija	6 fija	6 fija		
Precio Interno promedio sin AGC (\$ sobrecarga)	279.500	321.250	359.750	442.875		
AGC máximo	30.000	30.000	30.000	30.000		
Costo de eficiencia (\$ sobrecarga)	318.500	337.080	357.305	378.743		

2002

(1) Sostenimiento del precio para todo el año hasta en \$30.000 carga si el precio es menor que el precio de referencia . Actualmente solo hay apropiados en el presupuesto general \$94.800 millones. Los \$10.000 millones restantes quedaron como recomendación

2003

(1) Sostenimiento del precio para todo el año hasta en \$30.000 carga si el precio es menor que el precio de referencia. En la propuesta corresponde a lo que tiene presupuestado la Federación. El Gobierno avalo el proyecto por limitaciones fiscales.

Fuente: Comisión de Ajuste. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros



## 5. Recomendaciones Financieras

A continuación se presentan las recomendaciones de carácter financiero que la Comisión considera se deben adoptar a corto, mediano y largo plazo y que se Incluyen en el escenario base descrito anteriormente.

### Año 2002:

- El Gobierno debe gestionar una adición presupuestal ante el Congreso de la República para incluir recursos adicionales por \$95.200 millones de modo que el programa de apoyo al sostenimiento del precio interno (AGC) cubra la totalidad del año 2002.
- Eliminar el gasto del programa de mejoramiento de la calidad por \$11.551 millones.
- Solicitar a la Federación que asuma el 50% del costo de la administración del FNC el cual asciende a \$19.010 millones.
- Garantice el ingreso por \$35 mil millones por concepto de contribución cafetera estableciendo una contribucion fija de US\$2 ctvs/lb a partir de julio, independiente del precio externo. Adicionalmente, en la medida en que el precio externo se encuentre por encima de los US\$72 ctvs/lb, los incrementos adicionales en el precio se deben distribuir en partes iguales entre el precio interno y la contribución hasta llegar a los US\$80 ctvs/lb, lo que equivale a establecer una contribución máxima de hasta US\$6 ctvs/lb exportada.
- El Gobierno debe financiar los programas de asistencia técnica, investigación y renovación cuyo monto se estima en \$88 mil millones.

### Año 2003

- Incluir US\$10 millones para gasto de promoción y publicidad con el objeto de mantener la imagen y marca del café de Colombia en el exterior y así proteger la prima de café en el exterior.
- Eliminar el programa de renovación por \$32.100 millones y, en la medida de lo posible, trasladar los recursos del Presupuesto Nacional al programa del AGC. El Gobierno debe continuar financiando los programas de asistencia técnica e investigación cuyo costo se estima en \$47 mil millones.
- Solicitar a la Federación que asuma el 50% del costo de la administración del FNC por un monto de \$20.100 millones.
- Garantizar un ingreso por contribución cafetera de US\$4 ctvs/lb exportada, independiente de precio externo durante todo el año. Adicionalmente, en la medida en que el precio externo se encuentre entre los US\$74 ctvs/lb hasta los US\$78 ctvs/lb, se debe pagar una contribución de hasta US\$2 ctvs/lb exportada, lo que equivale a establecer una contribución máxima de hasta US\$6 ctv/lb exportada.
- De acuerdo con los supuestos actuales de precio externo y devaluación, el Presupuesto General de la Nación del año 2003 debe incluir una partida presupuestal de por lo menos \$10.7000 millones para financiar el Programa de Apoyo a la Caficultura hasta por \$30.000/ carga con un límite de precio Interno de \$337.000 /carga.

- Garantizar que en el plan Colombia se siga incluyendo a las regiones cafeteras y se siga utilizando la infraestructura institucional de los Comités para su ejecución. El FNC seguirá financiando la administración de los Comites.
- En caso de que sea viable prepagar la deuda del JP Morgan Chase Bank con los recursos que se generen de la liquidación del inventario histórico del Fondo.

### **Años 2004 y 2005**

- Aunque con los supuestos de precio externo y tasa de cambio incluidos en el escenario base, no se requeriría de AGC en estos años, el Gobierno debe ser consciente de que su apoyo no es estrictamente coyuntural sino que constituye un *programa de* mediano plazo por lo cual debe estar dispuesto a invertir recursos en caso de que sea necesario.
- Establecer una contribución cafetera fija de US\$6 ctvs/lb exportada, independiente del precio externo durante todo el año.
- El Gobierno debe continuar financiando los programas de asistencia técnica e investigación cuyo costo se estima en \$50 mil millones.

### **Política de Largo Plazo**

- Mantener una contribución fija de US\$6 ctvs/lb exportada, independiente del precio externo, que debe corresponder al costo de los bienes públicos y gastos institucionales para garantizar que las finanzas del FNC estén balanceadas.
- A partir de 2006 y suponiendo una recuperación de los precios externos del café, se desmontaría totalmente el apoyo del Gobierno en asistencia e investigación científica.
- Se debe estructurar un fondo de estabilización de ingresos si los productores en forma democrática así lo deciden.
- La función de comercialización debe arrojar un margen positivo.

## **VIII. RESUMEN DE RECOMENDACIONES**

Con el propósito de facilitarle al lector el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera, se recoge en este capítulo un catálogo de las propuestas y medidas más relevantes.

En la medida en que la crisis podría persistir durante un periodo de tres o cuatro años, la política que se propone es de mediano plazo. El Fondo Nacional del Café, el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros deben trabajar conjuntamente para apoyar a los productores. Los Comisionados consideran que el futuro de la caficultura no es simplemente un asunto que concierne a las regiones o a los productores del grano, sino que es un tema de alcance nacional del cual depende en gran medida la estabilidad democrática, la seguridad, el equilibrio social y la prosperidad del resto del país.

Las acciones propuestas se deben implementar a través de instrumentos de política cafetera eficientes, lo cual implica redefinir las funciones y la estructura de la

institucionalidad cafetera, con el proposito de cumplir con el objetivo principal de apoyar el bienestar del productor cafetero.

La Comisión tiene la convicción de que ante la profundidad del desastre económico y social que se está viviendo en las zonas cafeteras no basta con medidas de corto plazo o paliativos coyunturales, haciéndose indispensable replantear el paradigma que ha orientado al sector por varias décadas. Los enfoques empresariales, las instituciones y las políticas que guiaron al sector en el pasado y que sin duda sirvieron bien al gremio y al país por décadas, se han agotado ante la magnitud de los desafíos presentes.

El conjunto de políticas e instrumentos que la Comisión propone busca el desarrollo de una efectiva capacidad empresarial en los productores que les permita enfrentar las amenazas y limitaciones actuales y los prepare para competir con éxito en el mercado mundial.

Las recomendaciones de la Comisión se enfocan hacia dos componentes principales: i) el ajuste de la institucionalidad, y ii) el apoyo de Gobierno Nacional a la caficultura durante el año 2002 y los próximos tres años.

La Comisión considera que las tres funciones que debe proveer la institucionalidad cafetera son, en su orden: 1) Garantía de compra y comercialización institucional de café; 2) Provisión de un conjunto delimitado de bienes públicos y otros gastos asociados a la institucionalidad; y 3) Estabilización de ingreso de los productores. Los recursos del FNC se deben utilizar únicamente para el cumplimiento de estas tres funciones prioritarias de la institucionalidad.

Estas funciones deben estar claramente separadas en su ejecución y en el origen y manejo de los recursos requeridos para su operación, de manera que exista plena responsabilidad, transparencia y medición de resultados de gestión en cada una de ellas. La integración en la ejecución de actividades y la unidad de caja que ha caracterizado al FNC, no han permitido diferenciar ni jerarquizar las funciones que debe realizar la institucionalidad cafetera, ni efectuar oportunamente las correcciones que se han requerido en la orientación de cada una de ellas para responder adecuadamente a las características y cambios que hace ya varios años se registran en el mercado cafetero.

La asignación de responsabilidades y los criterios de medición de gestión en cada una de estas funciones se logran con la conformación de unidades de negocios separadas que operen en forma autónoma, con usos de fuentes financieras que no se puedan cruzar. Estas unidades deben tener sistemas contables independientes. Es importante hacer claridad que la recomendación de la Comisión no es el uso de un sistema contable que permita hacer seguimiento de unidades de costo separadas (como es el SAP) sino una real independencia entre las unidades, que impida la financiación de una unidad con recursos de otra, o el endeudamiento del conjunto.

Esta estricta separación de cuentas no tiene por que generar sobre costo laboral alguno en la medida en que la única diferencia con la estructura actual se resume en la eliminación de la unidad de caja y en una clara asignación del Estado de Usos y Fuentes.

La Comisión considera que independientemente de los ajustes organizacionales y normativos requeridos para garantizar una gestión autónoma, es fundamental que las tres funciones tengan un marco institucional común que permita una coherencia adecuada en las políticas y gestión de cada una de ellas. Dichas unidades dependerán administrativamente de las orientaciones de la Gerencia General y las directrices seguirán siendo trazadas por el Comité Nacional de Cafeteros.

En desarrollo del anterior concepto, la comercialización de café a cargo del FNC debe estructurarse como una unidad de negocio autónoma y autosostenible; la provisión de bienes públicos y otros gastos institucionales para el sector debe financiarse con una contribución independiente de los precios externos, cuyo nivel máximo debe ser fijo y determinado por ley, y la estabilización de ingreso de los productores debe ser una cuenta independiente que se financie con aportes determinados sobre la base de la probabilidad estadística del siniestro (volatilidad de precio) y el nivel de cobertura deseado. La contribución requerida para este fondo de estabilización es adicional a la correspondiente para la provisión de bienes públicos y otros gastos institucionales y su implementación debe ser sujeto de una consulta directa a los cafeteros.

La Comisión reitera que el valor de la contribución cafetera debe ser constante en el tiempo e independiente del nivel de precios externos. Sin embargo, debido a las limitaciones en los ingresos de los productores que impone la coyuntura actual de bajos precios, se propone establecer una contribución fija incremental entre el año 2002 y 2004.

En lo correspondiente a bienes públicos, la Comisión se ciñe a la definición que determina que bienes públicos son aquellos cuyo beneficio no se puede limitar al consumidor particular que adquiera el bien ya que sus beneficios, por el contrario, están disponibles para otros individuos. Son bienes cuyo consumo no genere rivalidad, por lo que no hace sentido aplicar el principio de exclusión. Su esencia es la presencia de externalidades dado que no hay derechos de propiedad para estos bienes, las reglas de mercado no operan. Con base en esta simple definición, la Comisión considera que es viable disminuir el gasto promedio institucional de US\$ 15.7 ctvs/lb exportada que fue el promedio de la última década (US\$22.5 ctvs/lb exportada) incluyendo el servicio de la deuda y los gastos financieros a US\$ 6ctvs/lb exportada en la actualidad.

No obstante los evidentes beneficios originados en los recursos que la parafiscalidad ha destinado a obras de servicios e infraestructura a través de los Comités Departamentales, se considera que la situación financiera del FNC imposibilita que se siga sustituyendo las funciones del Gobierno en este aspecto.

A juicio de la Comisión, el Estado tiene la obligación de invertir recursos públicos adicionales durante los próximos tres años para preservar el capital social acumulado por décadas en las zonas cafeteras, no solo como un acto de justicia sino también por consideraciones de eficiencia. Permitir que dicha red social se siga erosionando se traduciría a la larga en un mayor gasto público remedial para enfrentar la inseguridad y la pobreza, al igual que en un gasto de reconstrucción inmensamente más significativo se le compara con el esfuerzo fiscal que hoy se requiere para defender los activos sociales, institucionales, culturales y económicos de esta vasta zona del país.

En este sentido, y dado los elevados requerimientos de aporte para financiar la función de estabilización de ingresos, la Comisión considera que el Gobierno Nacional debe continuar apoyando el ingreso complementario (AGC) mientras los precios externos permiten la creación de Fondo de Estabilización. Adicionalmente, el Gobierno debe apoyar parcialmente a la institucionalidad cafetera en la financiación de los bienes públicos prioritarios para los productores tales como asistencia técnica e investigación científica.

La racionalidad fiscal del gasto de año 2002 y el requerido durante el periodo de la crisis debe evaluarse sobre la base del costo que tendría que asumir el gobierno para generar un nivel de empleo similar en la medida en que se decidiera no apoyar la caficultura, particularmente en lo correspondiente al sostenimiento de precio interno. La Comisión considera que sería un error limitarse a proveer soluciones de caja de corto plazo para cubrir los faltantes del FNC. Esto no constituye una solución estructural y es el más ineficiente de los mecanismos para ayudar a los cafeteros a sobrepasar la crisis.

## **1. Entorno Internacional**

La característica internacional de un mercado con exceso de oferta estructural ha modificado abrupta e inequitativamente el poder relativo de los actores del mercado a favor de los tostadores y comercializadores, en detrimento de los productores y los consumidores. Apalancándose en su capacidad oligopsonica, los tostadores y distribuidores se han encargado de que el beneficio de los precios bajos solamente se traduzca en un aumento de sus márgenes y utilidades, dejándole al productor una proporción cada vez menor de ingreso cafetero y rehusando trasladarle al consumidor final los menores precios. Es tal la insensibilidad y falta de visión de estos actores, que a pesar de haber sumido a veinticinco millones de caficultores -la mayoría provenientes de los países más pobres del planeta - en la miseria, siguen insistiendo en una estrategia que leyera inexorablemente al exterminio de la diversidad social, productiva, ambiental y geográfica de la caficultura mundial.

En 1997 los consumidores finales gastaron US\$ 30 billones en café y los países productores recibieron US\$12 billones o el 40%. En la actualidad los consumidores están gastando US\$65 billones por año, más del doble, mientras que los productores están recibiendo US\$6 billones, el 9%.

La Comisión considera que la comunidad internacional no puede seguir siendo indiferente; el tema cafetero debe volverse prioritario dentro de la agenda internacional y se debe analizar como un mecanismo para asegurar una distribución más equitativa del ingreso mundial. En cuanto a la posición que debe asumir Colombia, es de la mayor importancia que el Gobierno introduzca en la agenda internacional, dándole una alta jerarquía, la búsqueda de soluciones políticas y económicas a la crisis mundial del café.

Las negociaciones sobre la Zona de Libre Comercio de las Américas se iniciarán en mayo de este año. Considera la Comisión que el gobierno colombiano debe iniciar contactos políticos con productores y consumidores de café del hemisferio, para poner el tema de la crisis cafetera en la agenda de ALGA. Iniciativas tales como "Café de

America para las Américas”, paquetes de ayuda Norte-Sur, compensaciones a través del mecanismo de Kyoto, compromisos de inversión en las zonas cafeteras, o programas de prevención de la conversión de cafetales en cultivos ilícitos, pueden ser iniciativas que encuentren espacio en el nuevo perfil de la relación económica americana. Brasil seguirá siendo la mayor preocupación para el café colombiano. Por lo tanto, no puede desestimarse los contactos de más alto nivel político para tratar este tema entre los dos países.

## **2. Institucionalidad Cafetera**

A continuación se presenta, para cada una de las tres funciones institucionales propuestas, una discusión de las características y prioridades que a juicio de la Comisión deberían determinar su gestión, incluyendo unas recomendaciones sobre el tipo de regulación necesaria para esta nueva organización institucional.

### **2.1 Garantía de Compra y Comercialización**

La Comisión considera que la garantía de compra y la comercialización institucional del café son los principales instrumentos de apoyo al productor cafetero, por lo que mantener esta función debe ser la prioridad de la política cafetera nacional. Esta función institucional no sólo permite que se le transfiera un precio máximo al productor, sino que le garantiza liquidez vía la existencia de un comprador de última instancia.

El volumen de café que actualmente compra y exporta el FNC, alrededor del 33%, más el compromiso de comprar todo el café que se le ofrezca, permite que se maximice la transferencia de precios al productor. Dada la creciente concentración de compradores en el mercado nacional e internacional, que resulta en la posibilidad de apropiación de rentas oligopsonicas en varios niveles de la cadena de comercialización del grano en detrimento del ingreso del caficultor, la existencia de un jugador con un tamaño importante que haga contrapeso es fundamental.

En resumen, la garantía de compra, la obtención del mayor precio externo en la comercialización y el traslado al productor de la mayor parte de ese precio, son los elementos fundamentales que permiten que se proteja el ingreso del caficultor. Para lograr estos beneficios, la Comisión recomienda que esta función sea una unidad de negocio autónoma, autosuficiente, con capital de trabajo propio, y una infraestructura logística independiente, que le permita desarrollar en una forma confiable y transparente su objetivo institucional.

La Comisión considera que sin perjuicio de que se conserve la política de comprador de última instancia, es necesario que se evalúe la conveniencia de mantener la infraestructura logística y de almacenamiento actual, buscando aumentar el nivel de eficiencia. Se debe conservar aquellas instalaciones que minimicen los costos de operación, el resto de la infraestructura debe venderse o entregarse a los municipios o entidades locales para que las utilicen con el compromiso de hacerse cargo de su mantenimiento.

Otra actividad de comercialización efectuada actualmente por el FNC es la venta de café industrializado a través de la Fábrica de Café Liofilizado. La Comisión considera que, mientras sea propiedad del FNC, la fábrica debe integrarse con los objetivos de la función de comercialización y en ese sentido, debe mantenerse como instrumento liberador de los subproductos del café de exportación que son utilizados como materia prima, y como instrumento de generación de valor agregado en las exportaciones de café. Esta fábrica debe ser autosostenible y sus estados financieros deben manejarse con independencia, para poder establecer índices de gestión más transparentes, sin afectar sus ventajas tributarias actuales.

## **2.2 Provisión de Bienes Públicos y Otros Gastos Institucionales**

A juicio de la Comisión, la provisión de un conjunto claramente delimitado de bienes y servicios públicos y de otros gastos asociados a la institucionalidad, es una necesidad. Esta función institucional debe enfocarse principalmente hacia el aumento de la competitividad a través de la creación y adopción de tecnología, el mejoramiento de la capacidad empresarial, el mantenimiento de la imagen externa y el desarrollo de la producción de cafés especiales.

### **2.2.1 Provisión de Bienes Públicos**

La función de proveer bienes públicos debe materializarse y limitarse a: i) asistencia técnica; ii) investigación y experimentación científica; y iii) mantenimiento y consolidación de la posición del café colombiano en el exterior a través de inversiones en publicidad y promoción, con el objetivo de defender los activos de propiedad intelectual del gremio y la generación de nuevas marcas.

#### **a. Asistencia técnica.**

A juicio de la Comisión la mayor proporción de la asistencia técnica debe concentrarse en apoyar directamente a los pequeños caficultores de manera que este bien público tenga un efecto claramente progresivo. En el pasado la prestación de este servicio fue regresiva ya que se benefició más que proporcionalmente a los productores de mayor tamaño.

Se recomienda revisar la orientación que tiene la asistencia técnica ofrecida a los productores, buscando corregir las limitaciones que actualmente existen para la transferencia y adopción de prácticas y procedimientos que permitan un enfoque empresarial de la actividad cafetera. Se debe dar un mayor énfasis a la producción de cafés especiales y la diversificación productiva.

Existe un importante margen de acción para mejorar la competitividad a través de reducción de costos, aumentos en productividad y adopción de prácticas empresariales. No existen indicadores de absorción de tecnología y en ese sentido es difícil hacer una evaluación del servicio de extensión. Se recomienda una medición anual de la penetración de la información en la comunidad cafetera, de los problemas encontrados y de sus resultados.

La Comisión considera que es recomendable un cambio radical en la permanencia de los técnicos, en su contratación, privilegiando la subcontratación estable y un mayor cuidado con el perfil y la disciplina que deben aplicar en la transferencia de los paquetes tecnológicos. Se encontró que el servicio de extensión se está prestando en gran medida mediante contratos temporales que producen rotación en los técnicos y poco sentido de pertenencia. Esto es muy costoso para el sector por que se pierde capital humano especializado y se interrumpe el proceso de asistencia que es de mediano y largo plazo.

#### **b. Investigación y experimentación científica.**

La Comisión considera que la capacidad de investigación que tiene el sector cafetero a través de CENICAFE es uno de sus principales activos, lo cual le genere una ventaja competitiva importante en el ámbito internacional. Los beneficios que ha generado a través de las variedades resistentes a enfermedades y las prácticas del cultivo para un manejo eficiente y sostenible de la tierra y los recursos naturales, son indiscutibles.

Sin embargo, la Comisión considera que el rezago existente en la velocidad de adopción de tecnologías respecto a la producción de innovaciones, exige un replanteamiento de la relación actual entre el proceso de investigación y la transferencia, CENICAFE debe vigilar la difusión de sus recomendaciones técnicas, su aplicación y sus resultados, con el fin de evaluar su gestión y afinar sus propias estrategias, incluso para establecer mecanismos que ayuden en la fase de aplicación.

La dificultad de mantener el café colombiano en niveles de alta competitividad exige que CENICAFE se concentre en desarrollar programas para impulsar una caficultura empresarial. Adicionalmente, para la Comisión es claro que la investigación y el desarrollo de cafés especiales, haciendo pleno uso de la gran diferenciación biofísica que tiene el país, y la necesidad de mejorar las prácticas de postcosecha, también deben ser parte de la agenda de trabajo y de transferencia de tecnología de CENICAFE.

Teniendo en cuenta las posibilidades que ofrecen la infraestructura física y el capital humano de CENICAFE, la Comisión recomienda que, en un esfuerzo conjunto con el Gobierno Nacional, se elabore un estrategia para convertirlo en un centro de investigaciones que capte recursos de diferentes organismos internacionales como lo hace actualmente con el Ministerio de Medio Ambiente para el manejo de la biodiversidad. Es positivo que el Centro diversifique sus labores y logre como nuevas fuentes de financiación, para que así pueda continuar investigando sobre opciones que reduzcan la dependencia de los productores del cultivo del café.

La Comisión considera que teniendo en cuenta que CENICAÉ reúne las condiciones de capacidad técnica y respetabilidad internacional, debe convertirse en entidad certificadora del origen y calidad de los cafés especiales



que se produzcan en el país, con lo cual se generaría otra fuente de recursos para el Centro.

La Comisión recomienda al Gobierno Nacional financiar de manera prioritaria e inmediata el Proyecto de Investigación del Genoma de la Broca y del Café, cuyos ejecutores son CENICAFÉ, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y las Universidades de Cornell y Maryland. Este es un proyecto cuya financiación debe ser gestionada con recursos de cooperación del Gobierno de los Estados Unidos y otros donantes. Esto permitiría dar un salto en calidades, adaptabilidad ambiental, resistencia a plagas y desarrollo de cafés especiales.

### **c. Promoción y Publicidad**

Para la Comisión es prioritario el mantenimiento de la imagen externa y del posicionamiento en el mercado que ha logrado el café colombiano, para lo cual se requiere la asignación de recursos al mantenimiento de las marcas existentes. Adicionalmente, se debe buscar un progresivo desarrollo de la marca por medio del manejo adecuado y balanceado de un portafolio de productos que se promuevan en diferentes segmentos. Por lo tanto, se debe continuar con el programa 100% Café Colombiano, iniciar la promoción de cafés especiales y desarrollar productos con contenido de café. Estas estrategias le sustraen a la oferta total disponible en el país importantes volúmenes, lo cual genera una escasez relativa en la oferta de mezclas contribuyendo a mantener la prima para todo el café exportado.

La Comisión considera que los gastos en publicidad y promoción que realice el gremio cafetero deben ser austeros y a la vez observar un balance adecuado entre el mantenimiento de las marcas ya consolidadas en los mercados externos de consumo masivo, la creación de una nueva imagen en el segmento de especialidades y el desarrollo de nuevos productos derivados del café. Según estimaciones iniciales, este gasto debe estar entre US\$ 10 y US\$ 12 millones por año.

La inversión publicitaria y promocional debe diferenciarse de acuerdo con los segmentos hacia donde se dirija. En el mercado masivo, donde se identifica al café colombiano como el de mejor calidad, se debe mantener el reconocimiento de los consumidores. Para los cafés especiales, la construcción y posicionamiento de una nueva imagen se debe hacer a través de concursos, subastas y otros eventos en los cuales participen los cafés especiales colombianos. Estas estrategias promocionales y de publicidad deben estar claramente coordinadas con las actividades que adelanta a unidad de comercialización del FNC.

Para la Comisión el apoyo institucional al desarrollo de los cafés especiales debe mantenerse como un servicio general, para cumplir rigurosamente con su condición de bien público. Las acciones de PROEXPORT para apoyar el crecimiento de nuevas exportaciones son una guía adecuada de tipo de acciones que se pueden realizar en este aspecto.

#### **d. Transferencias a los Comités Departamentales.**

Las transferencias a los Comites Departamentales de Cafeteros que son definidas en la Ley 9 de 1991 como el 3.7% de los reintegros cafeteros, merecer especial atención. Aunque la Comisión reconoce la importancia que tuvo para las regiones cafeteras la construcción de infraestructura física y social tambien es consciente que esta situación represento una transferencia de responsabilidades del Estado hacia los productores cafeteros. Con recursos propios se financió una infraestructura de beneficio general para todos los habitantes de la región, permitiendo que las entidades nacionales y territoriales pudieran redireccionar recursos hacia otras regiones no cafeteras.

A pesar de su carácter de bien público, la Comisión considera que las nuevas condiciones de rentabilidad del negocio cafetero, la restricción presupuestal y las prioridades de gasto que se han definido, no permiten continuar financiando estas transferencias. A juicio de la Comisión, el Estado debe ser el responsable de construir y mantener la infraestructura física y social que requiere las regiones cafeteras del país.

Teniendo en cuenta la reconocida gestión de los Comités como eficientes ejecutores de proyectos, es importante que se mantenga esta infraestructura institucional de manera que continúen desarrollando obras y servicios con recursos públicos o de cooperación internacional, El FNC debe continuar financiando los gastos administrativos de los Comités que se estiman en \$10 mil millones para 2002. La posibilidad de consecución de recursos internacionales es sustancial dado el reconocimiento que tienen estas entidades.

### **2.2.2. Otros Gastos Institucionales**

Dentro de esta clasificación se incluyen los gastos operativos que permiten mantener la institucionalidad.

#### **a. Manejo de Inventarios**

El esquema institucional cafetero genera tres tipos de inventarios, los propios de la actividad comercial, los resultantes de cumplir con la función de garantía de compra en exceso al programa de ventas y los que resultarían de ejercer una política de retención. El manejo de los inventarios comerciales debe ser financiado por la unidad de comercialización.

En la actualidad hay 1,8 millones de sacos de inventarios, que la Comisión considera deben ser financiados con cargo a los otros gastos de la institucionalidad cuyo monto no debe exceder los US\$0.4 *ctvs/lb* exportada. Adicionalmente, y dado que las condiciones del mercado y el funcionamiento futuro de la comercialización no deben generar una acumulación de inventarios

del mismo nivel de los presentados en el pasado, estos recursos son más que suficientes para los próximos años.

Una estrategia que mejoraría la situación financiera del Fondo y disminuiría los requerimientos de apoyo por parte del Gobierno consiste en liquidar el inventario histórico, con el objeto de cancelar anticipadamente las obligaciones de mediano plazo del FNC. Con esta propuesta, cuyo desarrollo debería tomar alrededor de un año, no solo se reducirían sustancialmente los costos de mantener este inventario sino que se aliviaría la situación financiera de Fondo.

No es la intención de la Comisión impedir que en coyunturas específicas se de una acumulación de inventarios, por ejemplo en caso de que se determine que dicha operación podría resultar ventajosa y permitir la generación de utilidades. La Comisión reconoce así mismo, que la retención de inventarios también puede ser un importante instrumento de la política de comercio exterior del país. Por lo tanto, en caso que se decida realizar una retención de inventarios, el financiamiento de dicha operación lo debería realizar Bancoldex, siendo el inventario retenido la garantía de dicha operación. Las utilidades que se generen en la operación de retención y posterior venta de inventarios, se deben destinar al fondo de estabilización del ingreso de los productores.

#### **b. Administración del FNC**

La administración del FNC representó el 13% de los gastos institucionales y aunque se ajustó a los parámetros definidos en el contrato a lo largo de la década, su monto se debió haber reducido con mayor celeridad ajustando la institucionalidad a las nuevas circunstancias financieras del negocio cafetero mundial. A partir del año 2001, se inició un proceso de redimensionamiento institucional que permitió una reducción de US\$2.7 ctvs/lb exportada a US\$1.2 ctvs/lb exportada.

No obstante que la disminución fue sustancial, su peso sobre los gastos totales, ahora reducidos, sigue siendo excesivo. La Comisión recomienda que se realice un análisis detallado del valor real del mercado del patrimonio de la Federación para determinar la cobertura de sus pasivos pensionales y sobre esta base fijar una meta de reducción adicional de costos institucionales. El máximo de US\$ 2.7 ctvs/ lb exportada debe modificarse en el contrato de administración a un nivel igual o menor a US\$ 1.2 ctvs/lb exportada.

La Comisión recomienda que durante los años 2002 y 2003, la Federación Nacional de Cafeteros cubra el 50% de estos gastos, para aliviar la situación financiera del FNC, lo cual corresponde a \$19 mil millones y \$20 mil millones respectivamente. En la medida en que el patrimonio de la Federación sea positivo, este debe utilizarse para apoyar el sector ya que en últimas, tanto el patrimonio del Fondo como el de la Federación tienen como objeto último garantizar la viabilidad de sector cafetero.

### **2.2.3 Programas que no deben estar a cargo de la Institucionalidad Cafetera**

La Comisión considera que adicional a los bienes y servicios y otros gastos institucionales antes referidos, existe otro grupo de programas y actividades necesarios para los productores cafeteros, pero que no deben ser provistos por la institucionalidad cafetera.

#### **a. Programa de renovación de cafetales**

Sobre el programa de subsidios a la renovación existen cuestionamientos respecto a su naturaleza como bien público. La Comisión considera que estos programas deben integrarse a la asistencia técnica en la medida en que hacen parte del paquete de transferencia de tecnología que busca una mayor competitividad de la caficultura y no a través del otorgamiento de incentivos directos. En el pasado, en la medida en que se incentivaron y subsidiaron estos programas, hubo una distorsión de las señales del mercado y se interfirió directamente en la toma de decisiones privadas del productor. Este programa y los programas similares que se hicieron en el pasado, no cumplen con las características de un bien público de no rivalidad y no exclusión.

Los subsidios a la actividad productiva no deben formar parte del paquete de bienes públicos. El mayor ingreso correspondiente debe ser transferido directamente al productor para que este tome la decisión de renovar o no, dependiendo de su propia función de producción y de su información tecnológica. En este orden de ideas, la Comisión recomienda continuar con el programa financiado con recursos del Gobierno Nacional en 2002 por US\$1.4 ctvs/lb exportada, por la existencia de compromisos ya adquiridos y suspender el incentivo a la renovación de cafetales a partir de 2003, La renovación debe formar parte del programa de asistencia, como una práctica tecnológica eficiente de cultivos.

#### **b. Credito e Inversiones**

Hacia el futuro la Comisión considera que el otorgamiento de crédito no debe ser una actividad a cargo de la institucionalidad cafetera, sino a cargo del sistema financiero y de los mecanismos generales de apoyo de Estado como el caso del PRAN. El problema de acceso a crédito agrícola es general y los intentos de solucionarlo directamente a través de recursos de la parafiscalidad han tenido un alto costo (Banco Cafetero), con claras características de regresividad, ya que los créditos estuvieron concentrados en los productores de mayor tamaño.

No obstante, la Comisión considera que para cubrir parcialmente el riesgo crediticio se debe fortalecer y ampliar el Fondo de Garantías para Pequeños Caficultores que fue constituido en el 2001, sin que, con recursos de la parafiscalidad, se tome posición de Banco de Primer Piso. El Fondo de Garantías debe limitar el riesgo, garantizar que haya simetría entre los intereses del prestamista y los del Fondo y asegurar la progresividad de la asignación de los recursos. En los esquemas recientes estas características estaban ausentes

en la medida en que el FNC era el dueño del banco prestamista, o, aún más frágil, era el prestamista directamente.

No obstante el alto costo de esta estructura crediticia, que fue pagada en forma poco eficiente y equitativa por los productores a través de la contribución, sería simplista e irresponsable no reconocer que dentro de las preferencias reveladas de los cafeteros e acceso a crédito es prioritario y así lo ha sido a lo largo de la historia. La debilidad del sector agrícola como sujeto de crédito ha sido una eterna falla de mercado en el caso colombiano, por lo cual las posiciones ortodoxas extremas a este respecto tienen la debilidad de no haber proporcionado soluciones más allá del deber ser.

En la medida que el Gobierno a través del Banco Agrario y FINAGRO no provee una alternativa válida, se hace necesario asignar recursos para tal fin, solucionando los incentivos perversos de no pago del esquema anterior. Esto es posible a través de mecanismos de riesgos compartidos con los bancos privados. Cabe preguntarse si para los cafeteros es más valioso capitalizar un fondo de garantías o mantener posiciones minoritarias en empresas sin relación alguna con su actividad.

Respecto a las inversiones en empresas, la situación del FNC hace evidente que esto es imposible. Por el contrario es importante hacer líquidas las inversiones improductivas o sin conexión alguna con la actividad, tanto del Fondo como de la Federación, de tal manera que estas provean recursos para requerimientos tales como facilitar el acceso al crédito a través del mecanismo descrito anteriormente.

### **c. Reestructuración de la propiedad rural en las zonas cafeteras**

La Comisión quiere señalar al Gobierno Nacional y al Gremio la importancia de estudiar alternativas de reestructuración de la propiedad rural en las zonas cafeteras que incrementen el área promedio de la unidad minifundista y campesina. Dado que para los caficultores más pequeños el ingreso derivado de su cultivo no le permite un nivel de supervivencia, es deseable generar mecanismos que disminuyan su dependencia de ingresos inciertos externos a su propiedad. En lo concerniente a explotaciones de naturaleza familiar, tan solo permiten generar una renta de supervivencia aquellas con áreas superiores a 5 hectáreas. Esta limitación estructural debe ser enfrentada con un programa de apoyo a la consolidación individual o en forma asociativa de unidades de explotación eficientes.

Por ello la Comisión considera recomendable promover alternativas de reasignación de recursos de manera que los productores medianos de tipo empresarial puedan liquidar su capital invertido en los cafetales y facilitar el acceso a dichas tierras a un campesinado empresarial cafetero de nuevo tipo, capaz de explotar competitivamente esas zonas vía el trabajo directo y familiar. El logro de este objetivo se debe apoyar en la conformación de un banco de tierras en zonas cafeteras de alta productividad, provenientes de las daciones en

pago que reciba el sector financiero. El Estado procedería a vender dichas propiedades financiando a largo plazo a pequeños productores o asociaciones de cultivadores que se comprometían a iniciar un plan de reconversión productiva.

La reconversión del minifundista y del campesino tradicional cafetero en empresario competitivo -mediante un paquete tecnológico y de educación empresarial complementado con el incremento del tamaño promedio de su propiedad- es la mejor alternativa productiva para la supervivencia estructural de la caficultura colombiana. Las tierras marginales dedicadas hoy al café y que por razones ambientales y geográficas no tienen posibilidad de alcanzar niveles de productividad compatibles con la sostenibilidad, deben retirarse de la frontera cafetera.

La Comisión considera que debe ser una prioridad del Gobierno y de las instituciones cafeteras concentrar esfuerzos hacia el desarrollo y aplicación de programas de sustitución de café en zonas marginales mediante la orientación de recursos del Plan Colombia, la asignación de otros rubros presupuestales y la financiación de organismos multilaterales.

#### d. Recomendaciones Generales

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. Estas proyecciones se hacen con base en los supuestos de precio externo, devaluación y el flujo de ingresos y gastos que resulta de modelar las propuestas planteadas por la Comisión (Cuadro 8.1).

**Cuadro 8.1**  
**Supuestos Escenario Financiero**

	2002	2003	2004	2005
Precio externo (Usctv/lb)	70	75	80	90
Producción (miles ss 60k)	11.300	11.200	11.000	11.200
Tasa de Cambio promedio	2.407	2.625	2.797	2.965
Devaluación	5%	9%	7%	6%
Devaluación Devaluación Real	1%	5%	3%	3%
Contribución (US\$ctv/lb)	2	4	6	6
Precio Interno sin AGC (\$/carga cps)	279.500	321.250	3959.750	442.875
Precio de Referencia (\$/carga cps)	318.000	337.080	357.306	378.743
Inflación	6%	6%	6%	6%

Fuentes: Comisión de Ajuste, Fedecafe, Asesores de Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

Como los precios externos que se proyectan para los próximos tres años no son suficientes para que se pueda cobrar la totalidad de la contribución, se propone que esta sea de US\$2 ctvs/lb exportada a partir de julio de 2002, de US\$4 ctvs/lb exportada

en 2003 y de US\$6 ctvs/lb exportada a partir de 2004. Adicionalmente, la Comisión considera que la mitad del costo de la administración del FNC durante 2002 y 2003 sea financiado por la Federación. En el Cuadro 8.2 se presenta el balance entre la contribución de los gastos institucionales a cargo del FNC los cuales incluyen los bienes políticos, otros gastos asociados a la institucionalidad y el servicio de la deuda.

**Cuadro 8.2**  
**Balance entre la contribución y los gastos institucionales a cargo del FNC**  
**2002 -2005**

**Propuesta**

	2002	2003	2004	2005
TOTAL	6.2	6.7	6.3	7.6
COSTOS INSTITUCIONALES	2.9	3.1	3.1	3.1
Bienesd Públicos	0.7	0.9	0.9	0.9
Otros costos de la Institucionalidad	2.2	2.2	2.2	2.2
SERVICIO DE DEUDA	3.3	3.6	3.3	4.5
Pago de Intereses	1.4	1.5	1.1	0.9
Amortización	1.9	2.1	2.2	3.6
CONTRIBUCION	1.1	4.0	6.0	6.0
Federación	0.6	0.6		
Desfinanciación	4.5	2.1	0.3	1.6

Fuente Comisión de Ajuste, Fececafe. Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002.

- Año 2002. Con una contribución fija de US\$2 ctvs/lb exportada a partir de julio de año 2002, lo cual equivale a una contribución de US\$ 1.1 ctv/lb exportada durante el año, y unos gastos totales de US\$6.2 ctvs/lb exportada, habria un déficit en el FNC de US\$4.5 ctvs/l exportada.
- Año 2003. Con una contribución fija de US\$ 4 ctvs/lb exportada y unos gastos totales de US\$6.7 ctvs/lb exportada, el déficit sera de US\$2.1 ctvs/lb, monto equivalente a la amortización de la deuda de este año.
- Año 2004. Con unos gastos totales de US\$6.3 ctvs/lb exportada y una contribución fija de US\$6 ctvs/lb exportada, habria un déficit de tan solo US\$0.33 ctvs/lb exportada. Es decir como se está alcanzando el nivel máximo de contribución cafetera, se estan generando los recursos suficientes para financiar los gastos totales.
- Año 2005. Con unos gastos totales de US\$7.6 ctvs/lb exportada y una contribución de US\$6.0 ctvs/lb exportada se generaría un deficit de US\$1.6 ctvs/lb exportada. Los gastos aumentan en este año debido al incremento en la amortización de la deuda producto del pago de la totalidad de los TAC por \$100.000 millones.

En la medida en que el precio externo se encuentre en el año 2002 por encima de US\$72 ctvs/lb y en los años 2003 y 2004 supere los US\$74 ctvs/lb, los incrementos adicionales en el precio se deben distribuir en partes iguales entre el precio interno y la contribución hasta llegar a los US\$80 ctvs/lb en el año 2002 y a US\$78 ctvs/lb en los años 2003 y 2004, lo que equivale a establecer una contribución máxima de hasta US\$6 ctvs/lb exportada. Con este esquema de contribución, se obtendrían mayores ingresos que mejoraría la situación anteriormente descrita.

En el transcurso de los próximos tres años mientras se estabilizan las finanzas de FNC, el Gobierno debe continuar apoyando al FNC con la financiación parcial de los programas de asistencia técnica e investigación por un valor de US\$1.4 ctvs/lb exportada. En el Cuadro 8.3 se modela el costo y la financiación de los bienes públicos y otros gastos institucionales por fuente entre el año 2002 y el año 2005, sin incluir el pago asociado a servicio de la deuda.

**Cuadro 8.3**  
**Costo y Financiación de los Bienes Públicos y Otros Gastos Institucionales**  
**2002-2005**

Programa	2002				2003				2004-2005		
	Total	Fuente			Total	Fuente			Total	Fuente	
		FNC	Gob	Fedecafé		FNC	Gob	Fedecafé		FNC	Gob
Bienes Públicos	3.5	0.7	2.8		2.3	0.9	1.4		2.3	0.9	1.4
Otros gastos institucionales	2.2	1.6		0.6	2.2	1.6		0.6	2.2	2.2	-
<b>TOTAL</b>	<b>5.7</b>	<b>2.3</b>	<b>2.8</b>	<b>0.6</b>	<b>4.5</b>	<b>2.5</b>	<b>1.4</b>	<b>0.6</b>	<b>4.5</b>	<b>3.1</b>	<b>1.4</b>

Fuentes. Comisión de Ajuste, Fedecafé, Asesores de Gobierno en Asuntos Cafeteros, abril 2002

Es de señalar que las anteriores recomendaciones requieren de una reforma de la Ley 9ª de 1991 y modificaciones al Contrato de prestación de servicio entre la Federación Nacional de Cafeteros y el FNC.

### **2.3 Propuesta sobre la Estabilización del Ingreso de los Productores**

La Comisión considera que se debe mantener el mecanismo actual de apoyo al ingreso de los caficultores, AGC, hasta que los precios externos en finca recibidos por los productores superen los costos de eficiencia de sector. Se estima que a mediados de la década, se podría poner en marcha un instrumento permanente de estabilización del ingreso de los productores.

La Comisión reconoce que un programa más equitativo podría ser un apoyo directo al ingreso familiar de un grupo determinado de productores como sería, por ejemplo, otorgar un subsidio directo en dinero a aquellos que tuvieran fincas de hasta 5 hectáreas en café. Sin embargo, las complejidades operacionales que conlleva este esquema, el incentivo a distorsiones y a evadir las reglas, y el riesgo que se corre de que este tipo de apoyo vulnere las interdependencias laborales existentes en esta industria, explican por qué finalmente se recomienda mantener en la coyuntura actual un subsidio de precio generalizado e indiscriminado.



### **2.3.1 El Apoyo Gubernamental a la Caficultura, AGC**

En la coyuntura actual de precios externos y dadas las estructuras de costos asociadas a las diferentes tipologías de producción cafetera incluyendo el costo pleno de la mano de obra independientemente de que constituya o no erogación de caja, más de 95% de los productores tienen costos superiores al ingreso. Por lo tanto, la Comisión recomienda garantizar el sostenimiento de la red social cafetera mientras continúen los precios deprimidos y, por consiguiente que se mantenga el apoyo del Gobierno a través del ingreso Complementario al Precio Interno, AGC.

Como el acceso al crédito es prácticamente nulo y no hay fuentes internas de ahorro, sin el apoyo el Gobierno se daría un prolongado desbalance entre ingresos y costos que conduciría a un descuido gradual de cafetal, disminuyendo en primer lugar la productividad y continuando con el abandono del mismo.

El fundamento teórico de un proceso de estabilización es evitar el declive de un sector por efectos de una crisis coyuntural. En el caso del café, el riesgo de perder la producción y el empleo asociado a ese sector es demasiado alto por lo que se debe implementar un apoyo transitorio. Además de que fiscalmente representa un costo relativamente bajo dentro de la estructura presupuestal de la Nación, al compararse con el gasto que se requeriría para sustituir el nivel de actividad y empleo si este sector se quebrase - por efecto de un ciclo de precios y no por una carencia de competitividad estructural -, la racionalidad económica del apoyo es evidente. Adicionalmente, los costos que asume el Gobierno se diluyen en la medida en que se dé un aumento de la devaluación o una recuperación más acelerada de las cotizaciones internacionales.

Varios de los productos agrícolas colombianos como es el caso de la palma africana y el azúcar, también gozan de una protección ya que los aranceles de estos productos se fijan con base en promedios móviles de los precios, lo cual implica que se grava con un impuesto a todos los consumidores de estos bienes cuando el precio internacional está coyunturalmente bajo. La diferencia con el caso del café es que el precio de referencia no es el de paridad de importación, sino el de paridad de exportación por lo que no se le puede proteger de ciclos a través de aranceles, sino que requiere aportes del Presupuesto Nacional. Desde el punto de vista de equidad fiscal, no hay diferencia entre una y otra protección puntual. Incluso, el café es un cultivo con una distribución de ingreso más favorable por lo que el uso del recurso fiscal es más progresivo que en los demás cultivos. En términos de una correcta focalización del gasto público, la Comisión considera que este es un gasto plenamente defendible.

La Comisión es consciente del esfuerzo fiscal que el programa del ingreso complementario implica, y de la difícil coyuntura que a ese respecto vive la economía colombiana. Sin embargo los beneficios que se derivan de la protección de la red social y del empleo, superan con creces los gastos regresivos que adelanta el Estado como son los subsidios a los combustibles, las pérdidas operacionales de las electrificadoras o el cubrimiento de la deuda de empresas como Emcali, cuyas erogaciones son desproporcionadamente mayores.

Por las anteriores razones, la Comisión recomienda el mantenimiento del ingreso complementario, AGC, a un nivel que cubre los costos promedio de producción, que

para la fecha se estiman en \$318.000/carga. En este sentido, se debe mantener el valor actual máximo de \$30.000, por carga, si el precio interno esta por debajo de \$318.000/ carga, lo que resulta en un aporte gubernamental del orden de \$200 mil millones para el año 2002. Se recomienda que el precio interno de referencia para el pago del AGC se ajuste de acuerdo con la inflación de cada año mientras que el valor máximo de AGC debe permanecer en \$30.000 por carga, sin indexación. Durante toda su vigencia.

Sobre la base de una proyección de precios de US\$ 70 ctvs/lb promedio para el año 2002, US\$ 78 ctvs/lb para el año 2003, US\$ 80 ctvs/lb para el año 2004, US\$ 90 ctvs/lb para el año 2005, una devaluación real de 3% en el año 2003 y 1% en el año 2004, los costos del AGC expresados en pesos del año 2002 serían del orden de \$200,000 millones en el año 2002 y \$101,000 millones en el año 2003. A partir de año 2004, y si se cumplen los supuestos de precio externo y devaluación, no se necesitaría recursos por concepto del AGC.

Es claro para la Comisión que la adopción de un mecanismo como el AGC no debe alejar al productor de las tendencias de largo plazo del mercado, ni debe significar una compensación permanente, sino que fundamentalmente es un instrumento de protección del capital social cafetero en la coyuntura actual de bajos precios externos.

### **2.2.2 Conformación de un Fondo de Estabilización de los Ingresos de los Productores.**

La viabilidad de un mecanismo de estabilización del ingreso de los productores cafeteros para los próximos años depende de que se dé una recuperación en las cotizaciones externas de grano y de que exista un ciclo de precios alrededor de un promedio de largo plazo.

Los recursos del mecanismo de estabilización deber ser manejados en un fondo totalmente independiente de las otras funciones institucionales. Sus estatutos deben obligar a un manejo muy prudente de sus activos, los cuales deben estar en inversiones a la vista y de muy bajo riesgo, para contar con total disponibilidad en momentos inesperados de bajas de precios.

Para la Comisión es fundamental que la conformación del fondo de estabilización de ingresos sea una decisión tomada en forma amplia y democrática por todos los productores cafeteros. Esta consulta abierta le daría legitimidad al sacrificio del productor de una parte de los ingresos adicionales en épocas de aumentos de precios, cuyo objetivo es darle viabilidad financiera al fondo. El resultado de esta consulta interna sería la base para el establecimiento de una contribucion adicional con el proposito específico de fondear el mecanismo de estabilización de los ingresos en el futuro.

El fondo de estabilización debe basarse en promedios móviles ya que, aun teniendo en cuenta sus limitaciones operativas, es un mejor esquema frente a un fondo que establezca respecto a costos de eficiencia. Este último tiene el riesgo de alejar a los productores de las tendencias de mercado. El mecanismo se debe estructurar de

manera tal que proteja al productor de las fluctuaciones del precio externo, sin eliminar la tendencia de precios de mercado, ya que no se puede incurrir en el error de mantener indefinidamente una estructura de ingresos y de sostenimiento de costos que no consulte las condiciones estructurales de la actividad.

Segun varios escenarios de proyección de precios externos, se considera que sólo a partir del año 2005 los precios recibidos en finca estarían por encima de los costos de eficiencia de sector momento en el cual se podrían iniciar los aportes de los productores al fondo.

Si se tome como referencia las simulaciones de un fondo de estabilización que utilice promedios móviles para el periodo 2002-2007 o alternativamente los recursos que el Gobierno Nacional ha destinado a AGC, se podría afirmar que un fondo que soporte un periodo de dos años de bajos precios debería contar con un capital aproximado de US\$160 millones, los cuales podrían ser aportados durante cuatro años con una contribución de US\$ 3ctvs/lb exportada.

### **3. Regulación de la Política Cafetera y Ajustes Normativos Requeridos**

La institucionalidad cafetera y su operatividad actual están regidas por un marco regulatorio que debe ser ajustado para darle viabilidad a las modificaciones institucionales que propone la Comisión. Dado que este documento contiene las pautas de una nueva política cafetera, los comisionados consideran que se debe tramitar una ley en la cual queden claramente representados los principios de la nueva institucionalidad y se debe redefinir el contrato de administración del FNC entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno.

#### **3.1 Modificaciones de Orden Legal**

El establecimiento de una contribución fija destinada únicamente a la prestación de los bienes y servicios públicos fundamentales para el sector elimina los problemas que se derivan de la discrecionalidad y variabilidad de la reglamentación actual. Esta propuesta implica necesariamente la modificación del artículo 19 de la Ley 9 de 1991 para definir la liquidación de la contribución como un valor fijo, independiente del nivel de precios y de los demás costos derivados de la actividad, así: dos centavos de dólar por cada libra exportada durante 2002, cuatro centavos de dólar por libra exportada durante 2003 y seis centavos de dólar por libra exportada a partir del año 2004. En la medida en que el precio externo se encuentre en 2002 por encima de US\$72 ctvs/lb y en 2003 y 2004 supere US\$74 ctvs/lb, los incrementos adicionales en el precio se deben distribuir en partes iguales entre el precio interno y la contribución hasta llegar a los US\$80 ctvs/lb en 2002 y a US\$78 ctvs/lb exportada en 2003 y 2004, lo que equivale a establecer una contribución máxima de hasta US\$6 ctvs/lb. Al modificar este artículo se vuelve obsoleta la cuenta del exportador, ya que se hace innecesario el cálculo de la prima de café, del precio de reintegro, del costo de la materia prima y de los costos internos.

Mientras se establece un nuevo marco legal que modifique la Ley 9 de 1991 y con el objetivo de minimizar la incertidumbre sobre la contribución, la Comisión considera

indispensable que el Comité Nacional transmita un mensaje claro a todos los agentes cafeteros de su compromiso con una regla de contribución estable y fija en el tiempo.

El artículo 20 de la Ley 9 de 1991 que trata sobre las transferencias y destinaciones se modificaría para limitar su uso a la asistencia técnica, programas de investigación y experimentación científica, actividades de promoción y publicidad, el funcionamiento de la institucionalidad cafetera y de los Comités Departamentales de Cafeteros y el manejo de inventarios resultado de la garantía de compra. Recursos de inversión para los Comités Departamentales solo se transferirán si, una vez cubiertos las funciones anteriores, quedan recursos excedentarios.

La clara separación de las tres funciones del FNC que se está proponiendo es la columna vertebral de la nueva institucionalidad cafetera por lo que se recomienda que su definición tenga carácter de ley. Para garantizar que las tres funciones realmente sean unidades independientes, es necesario que no exista unidad de caja en la institucionalidad cafetera. No obstante la separación en unidades operativas y contables autónomas, el patrimonio del FNC debe conservar su afectación a la prenda general de los acreedores mientras se cancela la deuda.

### **3.2 Modificaciones al Contrato de Administración del FNC**

El hecho de que un agente comercializador de la importancia del FNC, que tiene la capacidad de ser determinante en la conformación del precio, tenga participación en los temas regulatorios, impide que las reglas comerciales sean transparentes. Otros factores que contribuyen a reducir la transparencia del mercado son la posibilidad del comercializador-regulador de tener acceso a información privada sobre las actividades de los particulares.

Las funciones regulatorias deberían ser asumidas por el actual Comité de Comercialización, pero modificando su composición. Este Comité debe estar conformado por el Ministro de Hacienda o su delegado que sería el Asesor del Gobierno en Asuntos Cafeteros, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros cuya participación sería indelegable, y un representante de los productores. Estos tres representantes tendrían voz y voto. Adicionalmente participarían de manera permanente con voz, pero sin voto, el Director de la Unidad de Comercialización del FNC y un representante de los exportadores privados. Las facultades reguladoras del Comité y la justificación de sus decisiones deben ser transparentes para todos los agentes y no deben apartarse de objeto claramente establecido.

Algunos instrumentos de la política comercial interna y externa, cuya determinación constituye una de las funciones del Comité Nacional de Cafeteros dentro del contrato de administración de la Federación Nacional de Cafeteros con el Gobierno Nacional, deben reformarse.

La Comisión quiere recalcar que siendo el objetivo principal de las aperturas y cierres de registros el ordenamiento de la comercialización, debe haber una delimitación precisa de su uso de manera tal que su regulación esté asociada a su objeto. De otro lado, la Comisión considera que el registro de compradores de café colombiano y los

convenios de suministro deben mantenerse porque aportan información valiosa para el seguimiento del mercado y para la toma de decisiones de política.

La fijación de una contribución estable y la clara delimitación del uso de las aperturas y cierres, permitirán la ampliación de las posibilidades de negocios de largo plazo como es el caso del establecimiento de contratos de compras de café con entrega futura.

Finalmente, la Comisión considera que para contribuir al mantenimiento de la prima del café colombiano y lograr el posicionamiento de Colombia en el segmento de cafés especiales, es necesario tener unas normas de calidad mínima de exportación. Las potenciales pérdidas por efecto de eliminar las restricciones de calidad mínima de exportación, serían mayores que los beneficios particulares que se derivarían de permitir que sea el comprador el que vele por la calidad.

#### **4. Situación Financiera del FNC.**

El país enfrenta un reto con respecto a la viabilidad de su caficultura y para eso requiere el decidido apoyo de toda la sociedad. Es igualmente cierto, que la situación financiera del Fondo Nacional del Café es muy compleja y la situación fiscal de la Nación es precaria, por lo que se debe actuar con responsabilidad y audacia de manera que se busque el mayor beneficio social con el mínimo esfuerzo fiscal posible. La Comisión considera que para lograr estos objetivos es importante definir claramente un orden de prioridades financieras de modo que las acciones y decisiones que se tomen siempre consulten estos principios.

La prioridad de la política cafetera debe ser la protección de los intereses del productor lo que implica que en términos financieros se debe velar en primer lugar porque, en esta crítica coyuntural de precios externos, los caficultores reciban por su producto un monto de recursos suficiente para cubrir el costo promedio de producción, así se garantizaría la conservación del tejido social, cultural, institucional y político que ha servido de base para la estabilidad democrática y la integración nacional.

El segundo factor en orden de importancia sería la estabilización de la situación financiera del FNC de modo que se pueda continuar prestando los servicios institucionales mínimos requeridos por el caficultor. Es evidente que la institucionalidad cafetera ha sido un instrumento fundamental para el desarrollo de la caficultura nacional y, con los ajustes planteados por la Comisión, continuara siendo el instrumento para garantizar la viabilidad futura del sector. La coyuntura actual ha generado una situación compleja para el FNC, por lo que se deben tomar las medidas necesarias para cubrir sus requerimientos de caja, incluido el servicio de deuda.

El tercer factor es la racionalidad fiscal. Para lograr los objetivos de defender los intereses del productor y la red social cafetera, a la vez que se recupere la viabilidad financiera del FNC, es necesario un apoyo financiero por parte del Gobierno. Dado que la situación fiscal de la Nación continua siendo delicada, es de la mayor importancia que se minimice el esfuerzo fiscal. No debe quedar duda alguna de que el gasto fiscal de Gobierno que se propone, sigue los principios de eficiencia y equidad del gasto público. Permitir que la red social se siga erosionando se traduciría a la larga en un

mayor gasto público remedial para enfrentar la inseguridad y la pobreza, al igual que en un gasto de reconstrucción inmensamente mayor si se le compara con el esfuerzo fiscal que hoy se requiere.

El análisis financiero y las propuestas que se presentan a continuación se guían por este orden de prioridades. Estas están desarrolladas de acuerdo con unos supuestos de precio externo y tasa de cambio, si estos no se cumplen, se deben ajustar las medidas de forma tal que en primer lugar se defienda el ingreso del productor, en segundo lugar se busque la recuperación de la viabilidad financiera del FNC y en tercer lugar se optimice y minimice el esfuerzo fiscal del Gobierno. En todo caso, la Comisión quiere dejar claro que el esfuerzo fiscal por parte del Gobierno, que permite sobrellevar la crisis durante los próximos tres años, no puede ser limitado. Incluso, según las estimaciones presentadas su magnitud es relativamente reducida.

En resumen, se requiere la optimización del margen de comercialización; además, se debe garantizar que la contribución sea suficiente para cubrir los bienes públicos y demás gastos institucionales incluyendo el servicio de la deuda. Para lograr este balance se requiere una contribución fija y un programa de reducción de costos basados en el esquema de prioridades de gasto que la Comisión definió. El tercer componente de la estrategia financiera es la utilización del patrimonio actual para disminuir el nivel de endeudamiento del fondo y mejorar los indicadores del capital de trabajo del FNC, de modo que se garantice la viabilidad financiera del FNC.

La Comisión está proponiendo una transformación institucional integral que permita reorganizar de manera profunda la operación del Fondo, y no simples ajustes contables. Para los próximos tres años, se está proponiendo un esfuerzo conjunto entre los productores, el FNC, la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno Nacional para garantizar el cumplimiento de las principales funciones de la política cafetera nacional.

Como la recuperación del precio externo tomará un tiempo, la relación entre los costos institucionales y la contribución seguirá desequilibrada durante los próximos tres años. Además se necesitarán recursos para sostener el ingreso del caficultor, por lo que se requiere un apoyo temporal del Gobierno para mantener el ingreso del caficultor (AGC) y para financiar ciertos gastos institucionales. El monto de apoyo del Gobierno dependerá en gran medida de la evolución del precio externo y la tasa de cambio.

#### **4.1 Evolución 1991 - 2001 y Propuesta Institucional**

Durante los últimos 10 años las finanzas del FNC sufrieron un deterioro importante, lo cual afectó su patrimonio al punto de que este disminuyó en más del 80% en términos reales. Esta contracción se explica principalmente porque el ingreso por contribución cafetera, cuyo objetivo era financiar la estabilización de precio interno y los gastos institucionales, fue insuficiente. En efecto, desde 1991 la contribución neta (contribución total transopin) nunca alcanzó a cubrir el gasto por concepto de costos institucionales. El resultado de los últimos diez años muestra la magnitud de este desajuste. El ingreso por contribución cafetera, en dólares constantes del 2000, fue de US\$ 2,224 millones, el pago por Transopin de US\$449 millones y los bienes públicos y otros gastos asociados a la institucionalidad fueron de US\$2,823 millones, sin incluir gastos financieros y amortización de capital. Esto representó una desfinanciación de

US\$1,048 millones; al incluir los gastos financieros este déficit se aumenta a US\$1,649 millones, lo que explica en gran medida el deterioro financiero del FNC durante este periodo. Los costos no se ajustaron con la velocidad requerida a la nueva realidad del negocio cafetero ya que entre 1994 y 1994 se mantuvieron por encima de los US\$18ctvs/lb exportada.

En resumen, la principal causa de la disminución del patrimonio del FNC no fue la función de estabilización del precio interno, sino los elevados programas de provisión de bienes públicos y otros gastos institucionales. Los ingresos por contribución cafetera se gastaron en un 20% en la estabilización de ingresos y un 80% para la provisión de bienes públicos y otros gastos institucionales. En este sentido, la integración en la ejecución de las diversas actividades y la unidad de caja, no permitió que se jerarquizaran y se diferenciaron las funciones Institucionales.

Una importante fuente de financiación del FNC fue la liquidación de inventarios, los cuáles al iniciar la década eran de 9.2 millones de sacos y a diciembre de año 2001 ascendían a 1.8 millones de sacos. Los favorables precios de año 1997 cuando el precio externo llegó a US\$ 2,01, permitieron liquidar inventarios con una ganancia sustancial. Sin embargo, el uso de esta fuente de financiación afectó sensiblemente el patrimonio del FNC. Mientras en 1990 el valor de los inventarios ascendía a \$1.578 mil millones, en el año 2001 el valor fue de tan solo \$384 mil millones, lo cual representa una disminución del 76% en términos reales. La venta de cerca de 7 millones de sacos de inventarios fue necesaria para financiar el exceso de gastos durante los últimos 10 años.

La figura de unidad de caja sumada a saldos patrimoniales cuantiosos como ocurrió en la década pasada, generó una presión de gasto originada en el propio gremio, que no necesariamente conllevó una racionalidad óptima de gasto de largo plazo. Esta situación convenció a la Comisión de que se debe eliminar la unidad de caja y delimitar la discrecionalidad en la determinación de los ingresos y gastos que hasta la fecha ha existido. La unidad de caja dificultó el uso racional de los recursos y permitió un gasto sistemáticamente mayor al volumen de contribución, sin que los productores hayan tenido plena conciencia, hasta el día de hoy, del costo de oportunidad asociado al déficit sistemático que caracterizó a este periodo.

En este sentido, la Comisión es enfática en que a futuro las funciones de comercialización; prestación de un conjunto de bienes públicos y gastos asociados a la institucionalidad; y la estabilización, deben estar claramente separadas en su ejecución y en el origen y manejo de los recursos requeridos para su operación, de manera que exista plena responsabilidad, transparencia y medición de resultados de gestión en cada una de ellas.

La Comisión considera que la primera prioridad debe ser la conformación de una unidad de comercialización autónoma, dedicada exclusivamente a la comercialización del café con la responsabilidad de hacer efectiva la garantía de compra. La comercialización institucional del café por parte del FNC, como cualquier exportador privado, debe ser autosostenible. La diferencia fundamental es que su misión consiste en maximizar el ingreso al productor y no el margen de comercialización.

Es indispensable asegurar un capital de trabajo mínimo que permita su funcionamiento

el cual se estima en US\$60 millones, y el resto de recursos requeridos provendría de líneas de prefinanciación de exportaciones. Es importante aclarar que para poder conformar la unidad autónoma de comercialización es necesario que se prepague la deuda externa adquirida a través del JP Morgan/ Chase para lo cual se debe realizar la venta ordenada de inventarios.

La Comisión considera que un nivel máximo de contribución de US\$ 6ctvs/lb exportada es suficiente para financiar los bienes públicos y otros gastos institucionales que requieren los cafeteros. Esta contribución debe ser independiente de precio internacional y debe alcanzarse en forma progresiva en la medida en que el precio externo y la tasa de cambio lo permitan.

Para mantener el equilibrio financiero, los costos de los bienes públicos y otros gastos institucionales deben situarse por debajo de US\$4.5 ctvs/lb exportada, de modo tal que se genere espacio para cubrir el servicio de la deuda. Durante los próximos 3 años, y en el escenario base que se describió detalladamente en el capítulo financiero, el Gobierno debe contribuir a financiar los costos de asistencia técnica e investigación por US\$1.4 ctv/lb exportada. A partir de 2006 estas deben ser financiadas totalmente por el FNC.

En cuanto a la función de estabilización, se propone que el Gobierno continúe financiando el ingreso complementario al productor, AGC, mientras que el precio externo continúe debajo de los costos promedio de producción. Si se cumplen las proyecciones de precio externo y tasa de cambio (escenario base), el apoyo por AGC se debe ir reduciendo de modo tal que en 2004 ya no es necesario. En el largo plazo, se recomienda establecer un fondo de estabilización del ingreso de los productores.

#### **4.2 Estructura de Deuda**

Para mejorar la situación financiera del FNC se debe prepagar la deuda a través de la liquidación ordenada de inventarios. La Comisión es enfática en recomendar que no se utilice endeudamiento para financiar el déficit y que en la medida que se pueda hacer líquido el patrimonio representado por inventarios, se acelere la cancelación de los pasivos de mediano plazo, excepto los correspondientes a las operaciones normales de prefinanciación de exportaciones. Esto es posible en la medida en que el problema del FNC es de flujo operacional y no de solvencia.

La Comisión recomienda prepagar la deuda del JP Morgan/Chase a través de la venta de inventarios de café. Los inventarios a diciembre de 2001 de 1.86 millones de sacos, cuyo valor en el balance se estimó en \$408,000 millones, se podrían liquidar parcialmente pues únicamente se encuentran comprometidos inventarios por valor de \$110,000 millones, como garantía para la emisión de TAC. Como estos inventarios están valorados con un sistema de promedios históricos, se estima que actualmente pueden valer hasta un 32% menos. Por lo tanto, el FNC puede vender inventarios de café por un valor cercano a los \$200 mil millones (US\$80 millones) y prepagar la totalidad de la deuda externa cuyo saldo a diciembre de 2002 estaría en US\$77 millones.

La venta gradual del inventario del FNC podría demorar alrededor de un año, por lo que



se recomienda que Bancoldex le de una garantía bancaria al JP Morcan Chase. El FNC por su parte debe avalar esta operación bancaria con los inventarios de café, siempre y cuando no se vulneren las condiciones contractuales con los bancos.

Otra posibilidad para hacer líquido el patrimonio sería la venta de empresas donde el FNC tiene una participación accionaria superior al 50% como en el caso de la Compañía Agrícola de Seguros con un valor en libros de \$48,214 millones a diciembre de 2001, la Compañía Agrícola de Seguros de Vida con un valor de \$11.336 millones y la Compañía Agrícola de Inversiones con un valor de \$5,815 millones. Estos recursos se pueden utilizar para crear el patrimonio autónomo de la Unidad de Comercialización, en forma complementaria a la Fabrica de Café Liofilizado que también haría parte de esta unidad.

### **4.3 Coyuntura Financiera Actual**

La situación actual de la caficultura nacional es preocupante. Un análisis del flujo de gastos asociados al gremio cafetero<sup>41</sup> para el año 2002 ilustra claramente la gravedad de la coyuntura. El total de gastos que incluye los costos institucionales, la estabilización de los ingresos (AGC) y el servicio de la deuda (incluyendo amortizaciones) asciende a \$485 mil millones. El gobierno, en un claro apoyo al gremio, estaría aportando \$288 mil millones. Es decir, estaría financiando el 59% del total de pagos del sector cafetero mientras que el Fondo Nacional de Café correría con el 41% restante. El Fondo Nacional del Café estaría aportando \$197 mil millones, de los cuales \$143 mil millones requieren financiación y únicamente \$54 mil millones corresponden a ingresos propios. La conclusión no puede ser más reveladora: de un total de gastos del gremio cafetero de \$485 mil millones, únicamente \$54 mil millones o el 11% se cancelan con la generación de recursos propios.

Esta situación crítica, sin embargo, tiene un carácter coyuntural bajo la previsión de que en el mediano plazo los precios externos repunten a niveles entre US\$ 80 ctvs/lb y US\$1/lb y la industria vuelve a ser autosuficiente. Por esa razón, el esfuerzo conjunto del Gobierno, el FNC, los productores y la Federación en los próximos tres o cuatro años, se vuelve crucial ya que es el puente que permite manejar la crisis mientras se llega a un equilibrio sostenible. En este sentido la Comisión quiere enfatizar que el Gobierno debe entender el apoyo a la caficultura como un plan de mediano plazo y no como un apoyo discrecional y puntual. No debe olvidarse que la deuda del gobierno con el sector cafetero es cuantiosa, desde 1985 los cafeteros apoyaron al Gobierno con inversiones forzosas, tributaciones directas y transferencias directas al Gobierno por un monto superior a US\$ 500 millones.

41 el flujo de gastos que se analiza corresponde a la propuesta de la Comisión, en donde se mantiene al AGC durante todo el año, se elimina el programa de mejoramiento de la calidad y se incluye un apoyo de la Federación Nacional de Cafeteros al Fondo Nacional del Café

### **4.4 Recomendaciones Financieras**

El escenario base de proyecciones resulta de la combinación de un nivel de precios externo que se considera probable, un ritmo de devaluación consistente con las proyecciones de la Federación Nacional de Cafeteros y el flujo de ingresos y gastos

que se deriva de modelar las recomendaciones de la Comisión. La financiación de la política cafetera entre los años 2002-2005 incluye apoyo del Gobierno, aportes del FNC y de la Federación.

En la medida en que los supuestos se cumplan y se materialicen las recomendaciones de la Comisión, el Gobierno tendría que invertir recursos del orden de \$545 mil millones (US\$214 millones) durante este periodo. De este total, \$307 mil millones o el 56% serían bajo AGC y el resto, \$237 mil millones, por financiación de bienes públicos. En pesos constantes en 2002, el monto total de apoyo gubernamental ascendería a \$477 mil millones.

Dado que el tamaño del apoyo gubernamental y la situación financiera del FNC dependen de varios factores, la Comisión realizó simulaciones alternas. La primera modificación al escenario base simula el efecto de una recuperación del precio externo más lenta y una devaluación menor, lo que aumenta el apoyo total del Gobierno durante los próximos 4 años a \$968 mil millones, debido principalmente al incremento en el ingreso complementario, AGC, el cual ascendería a \$731 mil millones.

Este escenario muestra que el tamaño del apoyo gubernamental es muy sensible a factores exógenos como los precios internacionales y la devaluación, por lo que la Comisión quiere enfatizar que el Gobierno debe estar dispuesto a financiar AGC pleno en los próximos años (\$200,000 mil millones anuales como máximo) en caso de que las condiciones externas así lo requieran.

El segundo escenario simula el efecto financiero en caso de que no se adoptase la política de contribución cafetera fija e independiente de los precios externos que se propone. El patrimonio de FNC se agotaría ya que el déficit proyectado para 2002 y 2003 de \$215 mil millones, se aumentaría en \$445 mil millones, para un faltante total en cuatro años de \$660 mil millones. La otra opción sería cancelar temporalmente la provisión de bienes públicos y demás gastos institucionales, hasta que se generen recursos para financiarlos. Una tercera opción es que el Gobierno apoye más intensivamente al sector, lo cual podría ser fiscalmente complicado ya que el aporte se aumentaría a cerca de \$930 mil millones. La Comisión quiere reafirmar que el apoyo del Gobierno por ningún motivo puede ser ilimitado y que este obedece a una política integral de mediano plazo en la que el FNC y los productores se ajustan a las nuevas realidades del mercado.

En la tercera simulación trabaja los supuestos del escenario base, pero incluye una amortización plena de la deuda externa con cargo a la liquidación gradual de inventarios. En contraste con el ejercicio anterior, este constituye un escenario optimista en el cual los supuestos de precio externo y de devaluación se cumplen, se establece la contribución fija, se reducen los costos institucionales y se implementa una estrategia financiera de prepago de deuda que significa la liberación de recursos del FNC.

El resultado de este escenario implica que a partir del año 2004 el apoyo del Gobierno no vuelve a ser necesario. Por lo tanto, el aporte total del Gobierno se reduciría a \$442 mil millones de pesos o US\$178 millones entre los años 2002 y 2003. Otra ventaja del esquema que disminuye el servicio de la deuda es que se liberan recursos de la

contribución que podrían destinarse a otros usos, Adicionalmente se mejora el perfil de la deuda del Fondo y se reduce la vulnerabilidad actual del FNC. Esta estrategia establece una transición hacia un esquema en el cual el endeudamiento ya no es una fuente primordial para el financiamiento de la institucionalidad cafetera.

Aunque este no es el escenario base que se discute a lo largo del documento, la Comisión considera que esta política es la más apropiada a seguir en la coyuntura actual. Su logro, sin embargo, depende de la confluencia de muchos factores positivos.

Las simulaciones presentadas en esta sección muestran la sensibilidad de las finanzas de FNC a supuestos y/o decisiones de política. También revelan que el monto del apoyo del Gobierno puede tener un amplio margen de variabilidad debido a los mismos factores. En efecto, el apoyo gubernamental según estos escenarios puede variar entre \$440 mil millones y \$970 mil millones debido a la necesidad de garantizar la viabilidad de la actividad cafetera a través de una compensación de los ingresos cafeteros. Por lo tanto, la Comisión considera que no se debe posponer a toma de decisiones respecto al establecimiento de una contribución fija, la reducción de los costos institucionales y el apoyo de la Federación.

A continuación se presentan las recomendaciones de carácter financiero que la Comisión considera se deben adoptar a corto y mediano plazo y que se incluyen en el escenario base descrito anteriormente.

#### **Año 2002:**

- El Gobierno debe gestionar una edición presupuestal ante el Congreso de la República para incluir recursos adicionales por \$95,200 millones de modo que el programa de apoyo al sostenimiento del precio interno (AGC) cubra la totalidad del año 2002.
- Eliminar el gasto del programa de mejoramiento de la calidad por \$11,551 millones.
- Solicitar a la Federación que asuma el 50% del costo de la administración del FNC el cual asciende a \$19,010 millones.
- Garantice el ingreso por \$35 mil millones por concepto de contribución cafetera estableciendo una contribución fija de US\$2 ctvs/lb a partir de julio, independiente del precio externo, Adicionalmente, en la medida en que el precio externo se encuentre por encima de los US\$72 ctvs/lb, los incrementos adicionales en el precio se deben distribuir en partes iguales entre el precio interno y a contribución hasta llegar a los US\$80 ctvs/lb, lo que equivale a establecer una contribución máxima de hasta US\$6 ctvs/lb exportada.
- El Gobierno debe financiar los programas de asistencia técnica, investigación y renovación cuyo monto se estima en \$88 mil millones.

#### **Año 2003**

- Incluir US\$10 millones para gasto de promoción y publicidad con el objeto de mantener la imagen y marca del café de Colombia en el exterior y así proteger la prima del café en el exterior.
- Eliminar el programa de renovación por \$32,100 millones y, en la medida de lo posible, trasladar los recursos del Presupuesto Nacional al programa del AGC. El Gobierno debe continuar financiando los programas de asistencia técnica e investigación cuyo costo se estima en \$47 mil millones.
- Solicitar a la Federación que asuma el 50% del costo de la administración del FNC por un monto de \$20,100 millones.
- Garantizar un ingreso por contribución cafetera de US\$4 ctvs/lb exportada, independiente del precio externo durante todo el año. Adicionalmente, en la medida en que el precio externo se encuentre entre los US\$74 ctvs/lb hasta los US\$78 ctvs/lb se debe pagar una contribución de hasta US\$2 ctvs/lb exportada, lo que equivale a establecer una contribución máxima de hasta US\$6 ctvs/lb exportada.
- De acuerdo con los supuestos actuales de precio externo y devaluación, el Presupuesto General de la Nación del año 2003 debe incluir una partida presupuestal de por lo menos \$107.000 millones para financiar el Programa de Apoyo a la Caficultura hasta por \$30,000 /carga con un límite de precio interno de \$337.000 /carga.
- Garantizar que en el Plan Colombia se siga incluyendo a las regiones cafeteras y se siga utilizando la infraestructura institucional de los Comités para su ejecución. El FNC seguirá financiando la administración de los Comités.
- En caso de que sea viable, prepagar la deuda del JP Morgan Chase Bank con los recursos que se generen en la liquidación del inventario histórico del Fondo.

### **Años 2004 y 2005**

- Aunque con los supuestos de precio externo y tasa de cambio incluidos en el escenario base, no se requeriría de AGC en estos años, el Gobierno debe ser consciente de que su apoyo es estrictamente coyuntural sino que constituye un programa de mediano plazo por lo cual debe estar dispuesto a invertir recursos en caso de que sea necesario.
- Establecer una contribución cafetera fija de US\$6 ctvs/lb exportada, independiente de precio externo durante todo el año.
- El Gobierno debe continuar financiando los programas de asistencia técnica e investigación cuyo costo se estima en \$50 mil millones.

### **Política de Largo Plazo**

- Mantener una contribución fija de US\$6 ctvs/lb exportada, independiente de precio externo, que debe corresponder al costo de los bienes públicos y gastos institucionales para garantizar que las finanzas del FNC estén balanceadas.
- A partir del 2006 y suponiendo una recuperación de los precios externos del café, se desmontaría totalmente el apoyo del Gobierno en asistencia e investigación científica.
- Se debe estructurar un fondo de estabilización de ingresos si los productores en forma democrática así lo deciden.
- La función de comercialización debe arrojar un margen positivo.

## BIBLIOGRAFÍA

Asoexport. “Las Reformas que requiere la Institucionalidad Cafetera” Documento presentado a la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera, Bogotá, marzo de 2002

Banco Mundial, “Colombia Coffee Policy Note,” Preliminar Version, March, 2002.

Bates, Robert, Open Economy Politics, *The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton University Press, 1997.

Cárdenas, M. & Yanovich. “Economía Regional — Factores de Crecimiento”. Informe para el Programa de Reestructuración y Desarrollo de las Regiones Cafeteras. CRECE, 1997.

CENICAFE, Hernando Duque. Análisis Económico de Doce Prácticas para Mejorar el Desempeño de las Fincas Cafeteras. Chinchíná, febrero de 2001.

Clavijo, Sergio & José Leibovich, “Concentración en las Compras de Café Colombiano: Una Medición del Grado de Oligopsonio” *Ensayos sobre Economía Cafetera*. No 9. Bogota, diciembre de 1993.

Congreso de la República, Ley 9 de 1991

Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café, 1998

CRECE. “Cuantificación de los impactos Micro y Macroeconómicos y Sociales de la Crisis Cafetera” Manizales, mayo de 2001

“Cuantificación de algunos Impactos de la Crisis Cafetera en el Departamento de Caldas.” Manizales, septiembre de 2001.

“Crisis cafetera, cultivos ilícitos, conflicto armado, pobreza y otros riesgos asociados: el caso del departamento de Caldas” Manizales, diciembre de 2001.

Departamento Nacional de Planeación, “Estrategia de Apoyo al Sector Cafetero Colombiano.” CONPES 3139, Bogota, 15 de noviembre de 2001.

Federación Nacional de Cafeteros. Presentación: “Café de Colombia: un repaso institucional” al Banco Mundial. Bogotá, diciembre de 2001.

Presentación: “Hacia una Caficultura Competitiva “Gerencia Técnica, Bogotá, marzo de 2002

“Posibilidades de Industrialización del Café Colombiano para la Exportación.” Gerencia Comercial. División de Estrategia y Proyectos Especiales de Comercialización, Bogotá, octubre de 2001.

Sistema de Información Cafetera, Encuesta Nacional Cafetera, SICA. Estadísticas Cafeteras, Informe Final, Bogotá, diciembre de 1997.

"Posibilidades de Industrialización del Café Colombiano para la Exportación" Gerencia Comercial. División de Estrategia y Proyectos Especiales de Comercialización, Bogotá, octubre de 2001.

Presentación: "Los Fundamentales del Mercado Mundial del Café: Situación Actual y Perspectivas." División de Gestión de Riesgo, Bogotá, febrero de 2002.

Presentación: "La Comercialización de Café de Colombia." Gerencia Comercial, Bogotá, febrero de 2002,

Presentación: "Comisión de Ajuste a la Institucionalidad Cafetera." Gerencia Administrativa y Financiera, Bogotá, febrero de 2002.

Presentación: "Comité Departamental de Cafeteros de Caldas." Bogotá, marzo de 2002

Presentación: "Comité Departamental de Antioquia" Bogotá, marzo de 2002,

Presentación: "Comité Departamental de Magdalena" Bogotá, marzo de 2002.

Presentación: "Comité Departamental de Nariño" Bogotá, marzo de 2002.

Presentación: "Comité Departamental de Huila" Bogotá, marzo de 2002.

Gómez, Arturo, "¿Qué es el Fondo Nacional del Café? *Revista Javeriana*. No. 548, Bogotá, septiembre de 1988.

Harvard Business School "Cafe de Colombia Case" Septiembre 2001.

Informe de la Comisión Mixta Para el Estudio del Cafe. *El Negocio Cafetero Ante el Mercado Libre*. Eds. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, TM Editores, julio de 1994.

Junguito, Roberto y Diego Pizano (coordinadores), Instituciones e Instrumentos de la Política Cafetera en Colombia, Ed. Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo, Santa Fé de Bogotá, 1997.

El Comercio Exterior y la Política Internacional del Café. Ed. Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo, Bogotá, 1993.

La Producción de Cafe en Colombia. Ed. Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo. Bogotá, 1991

LMC Coffee Quaterly Report, 1990-2002

LMC Coffee Report, 1996

LMC Coffee Report, 1999

Lovell, Jarvis, "Inestabilidad del Precio internacional del Café. ¿Cuáles son las mejores opciones con que cuenta Colombia para su manejo?", *Café: Nuevos Mercados y Sistemas de Estabilización de Ingresos*. Memoria de la LXI Asamblea Asoexport, 1997

Molina, Pablo, "Hacia una Reforma de las Instituciones Cafeteras" *Economía Colombiana y Coyuntura. Revista de la Contraloría General de la República*. No. Bogotá, febrero de 2000.

Musgrave, Richard A., Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*. Fifth Edition, 1989

Oslen, Mancur, "La Explotación de la Agricultura." *Café, Instituciones y Desarrollo Económico*. Diego Pizano y Jose Chalarca (compiladores), Bogotá, 1997.

Perfetti, M.Y Arango, P. "La Caficultura y el Desarrollo de la Región Cafetera Centro Occidental en Colombia. CRECE. Manizales, mayo 2001.

Pizano, Diego. *El café en la encrucijada: Evolución y Perspectivas*. Libros de Cambio, alfaomega. Bogotá, 2001.

Pizano, Diego, "Instituciones Cafeteras y Desarrollo Económico en Países en Desarrollo" *Ensayos sobre Economía Cafetera*. Memorias de la Conferencia Mundial del Café. No 16-17 Bogotá, diciembre 2001.

Robledo, Jorge. *El Café en Colombia. Un Análisis Independiente*. Ed. El Áncora Editores, Bogotá, 1998.

Stiglitz, Joseph, "El Café y los Nuevos Rumbos de la Economía." *Ensayos sobre Economía Cafetera*. Memorias de la Conferencia Mundial del Café. No 16-17 Bogotá, diciembre 2001.

Thompson, Robert, "Estrategias para los Países en Desarrollo que dependen de los Productos Básicos" *Ensayos sobre Economía Cafetera*, Memorias de la Conferencia Mundial del Café. No 16-17. Bogotá, diciembre 2001.

Thorp, Rosemary, "La Actuación Colectiva y el Mercado Cafetero en el Desarrollo Colombiano." *Ensayos sobre Economía Cafetera*. Memorias de la Conferencia Mundial del Café. No 16-17 Bogotá, diciembre 2001.

Valenzuela, Luis Carlos, "Análisis de la Situación Cafetera Colombiana" Mimeo, Bogotá, mayo de 2001.

Violy, Byorum & Partners Holdings, LLC. "Analysis of Market Opportunities from a Brand Perspective" November 19, 2001.

"Project Espresso" February, February, 2002.