

35 años de instituciones y política cafetera

Catalina Crane A.¹

Cuando se fundó Fedesarrollo en 1970, la Federación Nacional de Cafeteros (la Federación) llevaba ya 43 años de existencia y el Fondo Nacional del Café (el Fondo) 30. Las instituciones cafeteras han sido, en este largo período, un ejemplo de estabilidad y de los cambios en el entorno. Hasta 1970 habían sobrevivido a varias crisis sectoriales, a muchos avatares del acontecer nacional y eran reconocidas como elementos valiosos para el manejo de la política sectorial y macroeconómica.

Pero es tal vez el período después de 1970 en donde se ha puesto realmente a prueba su vigencia y relevancia, pues en este período se presentan transformaciones sin precedentes tanto en el mercado mundial del café y en las instituciones que lo rigen, en la estructura de la economía colombiana, así como en el pensamiento económico y en la orientación general de la política económica mundial y na-

cional. Es en estos últimos 35 años cuando la capacidad de adaptación de las instituciones cafeteras ha tenido que ser ejercitada al máximo y yo diría que en los últimos cinco, ante la peor crisis cafetera de la historia, las transformaciones han tenido que ser aún más rápidas y drásticas. El actuar de la Federación en los años recientes refleja una entidad que ha podido aprovechar el conocimiento y el capital (físico, humano y social) acumulado a lo largo de toda la historia de la institución, para transformarlo y ponerlo al servicio de las nuevas necesidades del sector. Sin hacer un recorrido exhaustivo y cronológico por todas las transformaciones que durante estos 35 años ha sufrido el sector cafetero, un ejercicio interesante es hacer un paralelo entre la situación del sector, sus instituciones y sus políticas en 1970 y la de los últimos años, para así resaltar en este breve espacio los cambios que han sufrido y su proyección hacia el futuro.

I. LA COORDINACIÓN CON LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

La participación del café en la economía nacional era de 7,3% en promedio en la década de los se-

¹ Gerente Financiera de la Federación Nacional de Cafeteros. Las opiniones expresadas son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a la institución. Estuvo vinculada a Fedesarrollo como Coordinadora de la Encuesta de Opinión Empresarial y luego como Investigadora desde 1985. En el período 1991-1992 fue Editora de Coyuntura Económica.

senta y hoy (2004) es sólo del 1,6%. Las exportaciones de café representaban el 67% de las exportaciones totales en los sesentas y hoy representan menos del 7%. La importancia del café en la economía, y en particular en el comportamiento cambiario y monetario, justificaba la presencia de las autoridades cafeteras en los principales órganos de decisión macroeconómica, como la Junta del Banco de la República y el CONPES y, por otro lado, la de los Ministros de Hacienda, Agricultura, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores y el director de Planeación Nacional en el Comité Nacional de Cafeteros.

A pesar de que el precio del café ya no influye sobre el comportamiento de la tasa de cambio, que ya no hay control de cambios, ni tasas de cambio diferenciales, y que sería impensable que el Banco de la República emitiera para comprar la cosecha, la estrecha coordinación entre las autoridades económicas y el gremio sigue estando plenamente justificada por la cantidad de bienes públicos que provee. Hay una necesidad cada vez mayor de apalancar los recursos que ejecuta el Fondo a través de los Comités Departamentales con los de las administraciones locales, aprovechando la capacidad de ejecución de éstos. Si en el pasado los programas de la Federación sustituyeron el gasto del Gobierno en las regiones cafeteras, hoy en día es indispensable que se complementen. Esto se está haciendo, por ejemplo, con la afiliación de los pequeños caficultores al sistema de salud a través del SISBEN, con convenios de cooperación con la Red de Solidaridad para implementar un programa de seguridad alimentaria y con el diseño en la Federación de un programa de educación para los cafeteros que apoye y complemente los programas del Ministerio de Educación.

La representatividad del gremio en importantes regiones del país es un activo construido a través de los más de 85 años de historia de la Federación, y

hace que la incidencia de la comunidad cafetera en las decisiones de inversión de los gobiernos locales de las regiones cafeteras sean más eficientes. Rosemary Thorpe, en su interesante análisis institucional de la Federación, concluye que los gobiernos locales de áreas rurales son muy poco efectivos en Colombia, pero que seguramente la situación sería peor en los departamentos cafeteros de no haber existido esta institución (Thorpe, 2002).

Por otro lado, a nivel macro, la colaboración de la Federación con el Gobierno ha seguido siendo importante para buscar que el gasto público se dirija también a las zonas cafeteras, particularmente en las áreas de infraestructura y educación. Un ejemplo de los resultados de esta colaboración fue el aporte en los años 2001 y 2002 de importantes recursos del presupuesto nacional para evitar que se descontinuaran los programas de apoyo al caficultor del Fondo y para brindar un apoyo al precio interno (AGC), ante la peor crisis cafetera de la historia. Como contraparte, el Gobierno ha seguido participando activamente del diseño de las políticas del Fondo a través de convenios como los que se han acordado en los dos últimos gobiernos, que contienen metas claras para el desarrollo de los programas y para el ajuste financiero e institucional del gremio. Estos acuerdos se han incorporado en la Ley del Plan de Desarrollo y en documentos CONPES, y se les hace estricto seguimiento por parte del Gobierno, además de que están sujetos, como todas las cuentas del Fondo, al escrutinio de la Contraloría.

II. LA POLÍTICA INTERNACIONAL

En 1970 estaba en plena vigencia el Pacto de Cuotas para el manejo del mercado mundial del café. La existencia de ese acuerdo justificaba una parte importante de las actividades del Fondo y de la Federación. De hecho, es la suscripción del Pacto de

Cuotas en 1940 para promover la venta ordenada del café ante la debacle de la Segunda Guerra Mundial lo que impulsa la creación del Fondo para retener el café que no pudiese exportarse bajo la cuota establecida.

Posteriormente, la "diplomacia cafetera" fue una actividad importante de las autoridades cafeteras en la búsqueda por organizar el mercado mundial, que por lo demás, era aceptado como un instrumento válido por el pensamiento económico de la época. El papel de Colombia en mantener estos acuerdos y haberlos encausado a favor de los intereses del país es reconocido por muchos autores. Los acuerdos internacionales se sucedieron con matices y variaciones hasta 1989 cuando las tensiones intrínsecas a un pacto de productores y consumidores con intereses divergentes, la mayor orientación hacia el libre mercado del manejo económico y el cambio en las necesidades políticas de los Estados Unidos ante el fin de la Guerra Fría, se combinaron para acabar finalmente con este esquema. Durante el resto de la década de los noventa se siguió trabajando infructuosamente en la búsqueda de acuerdos entre productores y se intentaron sin mayor éxito esquemas de retención y destrucción de cafés de mala calidad.

Hoy en día y hacia el futuro, se ha aceptado ya plenamente la existencia de un mercado mundial para el grano totalmente libre. Sin embargo, las gestiones internacionales de la Federación continúan siendo importantes. Actualmente se centran en la búsqueda de coordinación de políticas con el Brasil, en la participación activa en la Organización Internacional del Café para definir y desarrollar su agenda, que se concentra ahora en temas como la promoción del consumo del café, la sostenibilidad de la caficultura y la defensa de la calidad. El retorno de los Estados Unidos a la OIC, gestión en la que la Federación jugó un papel preponderante, facilita la

implementación de esta agenda, que sería prácticamente inoperante sin la participación del mayor consumidor mundial en ese foro. La importancia de la existencia de una organización como la Federación, que defienda a nivel internacional los intereses del sector se ha hecho evidente recientemente, por ejemplo, en las acciones que se han ejercido para evitar la entrada de cafés semilavados brasileños al Contrato C de la Bolsa de Nueva York, evento que ocasionaría un desplome de los precios de los cafés arábigos lavados.

III. LA ESTRUCTURA DEL MERCADO CAFETERO MUNDIAL

La nueva estructura de mercado libre se conjuga además con importantes cambios estructurales que podemos resumir en los siguientes puntos:

- ❑ La demanda es cada vez más concentrada ante la consolidación de las casas comerciales, los tostadores y los grandes distribuidores. Este hecho ha llevado a una ampliación significativa de sus márgenes, en detrimento de los ingresos de los productores, que cada vez reciben una proporción menor del precio pagado por el consumidor final.
- ❑ El crecimiento de la demanda global es muy moderado, pero con diferencias regionales y de producto: hay una demanda muy dinámica en los países emergentes por cafés solubles y hay un mercado también dinámico para cafés especiales de alta calidad o con características particulares.
- ❑ Las nuevas tecnologías han permitido la sustitución de cafés de alta calidad en las mezclas por aquellos más baratos, aunque esta estrategia parece estar llegando a su límite por la reacción de los consumidores ante el deterioro de la calidad.

□ Por el lado de la oferta, el cambio más destacable es la aparición de Vietnam como un importante productor de bajísimo costo, aunque con baja calidad, y la ampliación de la frontera cafetera del Brasil. Este último ha ido moviendo su área de producción cafetera hacia el norte y modificando sus técnicas de cultivo a unas de altísima tecnología y productividad. Esto último ha reducido la vulnerabilidad de la caficultura brasileña y por lo tanto la del mercado mundial a los fenómenos climáticos. Uno puede atreverse a decir que para predecir el futuro del mercado los economistas pueden cada vez más olvidarse de los "ángeles de las heladas" a los que se refiriera Palacio Ruda (Avella, 2000), ángeles que venían periódicamente a salvar al sector y al Fondo. En una nota positiva para Colombia, el deterioro de la capacidad de producción de los países centroamericanos a raíz de la larga crisis de precios, ha reducido la competencia más directa del café colombiano. Sin embargo, estos países están empezando a implementar planes de recuperación de sus cafetales.

Son estos los cambios a los cuales debe adaptarse la política cafetera para buscar que jueguen a favor de los cafeteros colombianos. En los últimos años la Federación ha puesto en marcha estrategias encaminadas a enfrentar este nuevo entorno, construyendo sobre los peldaños de las estrategias implementadas durante toda la historia de la Federación. En particular, la estrategia de diferenciación del café colombiano, que se empezó a construir desde los inicios de la Federación (en el primer presupuesto de la Federación, en 1931, ya había un rubro para promoción y publicidad) y que le permitió obtener una prima sobre otros cafés, le permite ahora implementar una estrategia para incursionar en los eslabones superiores de la cadena de valor agregado. Una parte esencial de esta nueva estrategia es tam-

bién la de potenciar el aprovechamiento del patrimonio de marcas que construyó la institucionalidad cafetera a lo largo del tiempo, a través del cobro de regalías a los proyectos que las utilicen. Las siguientes son las principales iniciativas que están en curso:

□ Programa de cafés especiales: Para capitalizar estos nichos particularmente dinámicos del mercado, es necesario reformular marginalmente la estrategia anterior pues ésta se basó en la diferenciación del café colombiano mediante la homogenización de sus características, mientras que ahora debe hacerlo destacando sus diferencias de origen, calidad, técnicas de producción, para poder entrar en los diferentes nichos. Otras "destrezas" adquiridas por la Federación a través de los años son esenciales para poder incursionar en este sofisticado mercado: la trazabilidad de los productores y los orígenes, la transparencia en la comercialización, la identificación de perfiles de taza, el control de la calidad, la retroalimentación a los productores a través del servicio de extensión y la logística de comercialización. La Federación pone al servicio de los pequeños productores toda su infraestructura para que ellos puedan acceder a estos mercados especializados. Los cafés especiales tienen primas de alrededor de 16 centavos de dólar por libra sobre el Contrato C, que representan para los productores ingresos superiores en cerca de 40% sobre el precio interno del café verde tradicional. La Federación ha pasado de exportar 250 mil sacos de cafés especiales en 2002 a más de 720 mil en 2005 (proyectado). No es fácil identificar el monto de cafés especiales exportados por los privados, pero se sabe que están incursionando también activamente en este mercado. El auge de los cafés especiales beneficia especialmente a regiones cafeteras muy atomizadas, como Huila, Nariño y Cauca.

- **Café liofilizado:** nuevamente, ésta es la continuación de una estrategia que se emprendió desde 1973 cuando se puso en marcha el proyecto de la Fábrica de Café ubicada en Chinchiná, como una forma de exportar una parte de los excedentes que generaban los acuerdos de cuotas, y que hoy complementa perfectamente la estrategia de exportar valor agregado. La Fábrica, que está enfrentando una demanda muy dinámica en los últimos años y está trabajando a plena capacidad, ha logrado también diferenciar su producto, obteniendo una prima sobre el precio final de los cafés solubles de otros orígenes.
- **Las Tiendas de Café Juan Valdéz:** son un proyecto que pretende llegar al último eslabón de la cadena, para dar a conocer la variedad del café colombiano en el país y en el exterior, llegando a los nuevos consumidores con productos novedosos. Si bien la cantidad de café que compran no es significativa, son un mercado permanente para los productores de cafés especiales. Además pueden ser la puerta de entrada a otro tipo de mercados y canales de distribución nunca explorados directamente por la Federación.
- **Otros proyectos:** La Federación está incursionando en proyectos para la exportación de otros productos como los PODS (almohadillas-filtro para preparar porciones personales) y las máquinas para su preparación y se ha asociado en proyectos de exportación de extractos para alimentar máquinas dispensadoras².

IV. LA COMERCIALIZACIÓN Y FIJACIÓN DEL PRECIO INTERNO

Es tal vez en las políticas de comercialización del café, en la fijación del precio interno y en los impuestos para financiar el Fondo, donde se han dado

las principales transformaciones de la política y las instituciones cafeteras desde 1970. De un sistema relativamente complejo, con precios mínimos de reintegro, retención cafetera, impuestos ad-valorem, impuestos de ripio y pasilla, etc., en este período se pasó a un sistema más simple, que refleja además el cambio en las funciones del Fondo y el nuevo marco macroeconómico del país.

La función original del Fondo como mecanismo de manejo de la oferta y como Fondo de estabilización de precios, que ahorra en los buenos tiempos para apoyar el precio en las épocas de crisis, se ha transformado en los últimos años en un mecanismo cuyo principal objetivo es la garantía de compra al caficultor. Este papel de "comprador de última instancia" resulta en que el Fondo define un precio mínimo de referencia o precio piso.

Este cambio fundamental en la función del Fondo se da a raíz de la crisis de precios que se inició en 1997, la cual puso en peligro su viabilidad al reducirse drásticamente su patrimonio³. Ante la prolongación de la crisis era insostenible un esquema de sustentación de precios. A finales de 2001 se estableció un nuevo sistema de comercialización que empezó a trasladar el precio externo de mercado a los productores directamente y en tiempo real, teniendo en cuenta el comportamiento de la Bolsa de NY y de la tasa de cambio. Al mismo tiempo, se estableció un sofisticado esquema de negociación

² Tanto las Tiendas, como los otros proyectos se están haciendo con recursos propios de la Federación, para no poner en riesgo recursos del Fondo.

³ En el Informe Final de la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera, se estima que la causa principal del deterioro del patrimonio del Fondo no fue la estabilización del precio, ni las pérdidas asociadas a las inversiones fijas sino los amplios programas de bienes públicos que se siguieron ejecutando a pesar de la caída de los ingresos.

de manera que la operación comercial del Fondo esté totalmente cubierta frente a fluctuaciones en el precio internacional y movimientos en la tasa de cambio.

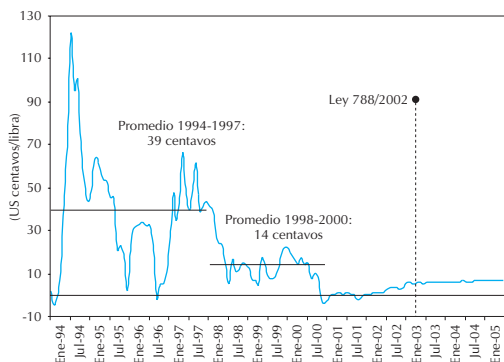
Otro cambio fundamental ha sido la forma de determinación de la contribución cafetera, que es el impuesto que financia el Fondo. Ésta había sustituido desde 1991 a la retención pero su determinación se había dejado en manos del Gobierno y del Comité Nacional de Cafeteros. En el Gráfico 1 se ve su comportamiento desde 1994, en donde se destaca su alta volatilidad y su utilización como instrumento estabilizador del precio, aumentando drásticamente en las épocas de precios altos y llegando a ser negativa en los momentos de bajos precios. Desaparecida la función de estabilización de precios, la contribución debe financiar exclusivamente los programas de inversión o de apoyo al caficultor. Se quiso poner un tope a dicha contribución y asegurar su estabilidad y transparencia por lo que se decidió, de común acuerdo con el Gobierno, convertirla en una ley. La Ley 788 de 2002 estableció una contribución equivalente a 5% del precio externo, pero estableciendo un nivel mínimo de 2

centavos de dólar por libra y un máximo de 4 centavos. Se estableció también una contribución temporal (hasta 2005) de 2 centavos destinada a pagar las deudas acumuladas del Fondo. Se decidió, en todo caso, abrir la posibilidad de recuperar la función estabilizadora permitiendo que, a partir de 2006, y si el precio está por encima de 0,95 USD/lb se cobren 3 centavos adicionales para dedicarlos exclusivamente a la estabilización.

El gráfico también permite observar que los niveles actuales de contribución de 6 centavos son relativamente bajos comparados con los niveles que tuvo anteriormente. Ello ha permitido que el productor esté recibiendo en la actualidad una proporción mucho mayor del precio externo que la que recibía en el pasado. Esta relación determina la rentabilidad del negocio. Junto con los incrementos en productividad de la última década, que han hecho que los costos de producción se hayan reducido notablemente, hacen que hacia el futuro no se requieran precios externos tan altos como en el pasado para mantener la viabilidad y rentabilidad de la mayoría de los productores.

Al mismo tiempo, el nuevo nivel de contribución ha permitido estabilizar las finanzas del Fondo y revertir la disminución que había sufrido su patrimonio durante la crisis. Los niveles de deuda ya se han reducido significativamente y, en la medida en que sus gastos y programas se ajusten a los niveles de ingresos provenientes de la contribución y que la actividad de comercialización esté en equilibrio, la situación financiera del Fondo no debería volverse a deteriorar puesto que ya no está ligada a las fluctuaciones del precio. Las utilidades de la Fábrica de Café contribuyen también al resultado financiero, aportando además un elemento contra-cíclico a sus finanzas, pues el valor agregado que genera la Fábrica es mayor en la parte baja del ciclo de precios.

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN CAFETERA



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

Las autoridades cafeteras se han fijado además el mandato de desinvertir en los negocios no estratégicos con el fin de maximizar los recursos disponibles para apoyar e invertir en el sector. Esta estrategia se está siguiendo, asegurando primero una estructura óptima de capital que permita la maximización del valor de los activos.

Con respecto al diseño hacia el futuro de un nuevo esquema de estabilización de precios, que evite que el Presupuesto Nacional tenga que entrar a apoyar la actividad cafetera a través de un subsidio al precio (AGC) como en los últimos años, se están analizando fórmulas que se basen en la utilización de los mecanismos de cobertura que hoy se pueden encontrar en los mercados financieros y de productos básicos. Ello apalancaría los recursos relativamente escasos que van a estar disponibles para esta actividad en el futuro y contribuiría a generar entre los productores una cultura de cobertura de riesgo en lugar de una de subsidios. La experiencia de la Federación con sus propias coberturas y la extensa red de comercialización de las cooperativas van a utilizarse para poner estos sofisticados esquemas al alcance de los cafeteros. En este momento se va a poner en marcha un programa piloto para utilizar una parte de los recursos que estaban presupuestados por el Gobierno para el AGC, para comprar coberturas y así fijar el precio de una parte de la cosecha del año que viene, aprovechando los precios relativamente favorables de hoy.

Por último, las otras actividades del Fondo, es decir las de inversión y apoyo, se han venido concentrando en unas pocas: i) asistencia técnica, que es esencial para aumentar la productividad, mejorar la calidad e incidir sobre el bienestar de las familias cafeteras; ii) investigación básica a través de CENICAFFE, buscando hacer cada vez más relevantes los programas de investigación y optimizando la transmisión

de conocimiento a través de la red de extensionistas; iii) apoyo a la renovación de cafetales, que debe ser una actividad permanente para mantener los niveles de productividad y de calidad; y iv) promoción y publicidad, con el fin de mantener el valor de las marcas y seguir diferenciando el café colombiano. Los demás son los programas de inversión social ejecutados por los Comités Departamentales, que se hacen cada vez más en asocio con los gobiernos locales y con entidades de cooperación internacional.

V. CONCLUSIÓN

Las instituciones cafeteras colombianas han sido *sui-generis* y por ello han sido material de análisis de muchos autores a través del tiempo. Han llegado a ser cuestionadas por muchos, especialmente ante el cambio de paradigma del manejo económico y por posibles errores en la ejecución de sus políticas. Sin embargo, han demostrado su viabilidad, relevancia y su capacidad para cumplir el difícil dilema institucional de tener objetivos de largo plazo, lograr efectos redistributivos y prestar servicios colectivos en un sector agrícola atomizado. La visión de los dirigentes cafeteros y la estrecha colaboración con los diferentes gobiernos ha logrado que la caficultura colombiana tenga hoy unas ventajas competitivas que le permiten sobrevivir en un entorno cada vez más difícil. Las externalidades generadas por este particular arreglo institucional son difíciles de medir, pero las podemos ilustrar de manera muy resumida en un hecho innegable: la caficultura colombiana ha logrado salir adelante de la peor crisis de precios de la historia, que acabó con buena parte del cultivo en otros países como los centroamericanos y los africanos, y está bien preparada para enfrentar un mercado nuevo, más exigente, al tiempo que se ha conservado el tejido social en una etapa crítica de la vida nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Avella, Mauricio (2000), "Hacienda Pública, moneda y café - El papel protagónico de Alfonso Palacio Rudas". Federación Nacional de Cafeteros.
- Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera (2002), "El Café, capital social y estratégico". Luis Fernando Ramírez, Gabriel Silva, Luis Carlos Valenzuela, Alvaro Villegas y Luis Carlos Villegas.
- Junguito, Roberto y Diego Pizano (1991), "Producción de Café en Colombia". Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.
- Junguito, Roberto y Diego Pizano (1991), "Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia". Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.
- Clavijo, Sergio, Carlos Felipe Jaramillo y José Leibovich, compiladores (1994), "El negocio cafetero ante el mercado libre". Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores.
- Pizano, Diego (2001), "El Café en la encrucijada - Evolución y perspectivas". Alfaomega, Cambio.
- Pizano, Diego (2001), "Instituciones cafeteras y desarrollo económico de los países productores", en *Ensayos sobre Economía Cafetera*, Año 13/14, Nos. 16/17. Federación Nacional de Cafeteros.
- Schneider, Ben Ross (2004), "Business in Colombia - Well Organized and Well Connected", in *Business, Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge University Press.
- Silva, Gabriel (2004), "Organizaciones privadas, dividendos públicos: la institucionalidad cafetera como modelo de equidad y estabilidad para el sector rural colombiano" en *Ensayos sobre Economía Cafetera*, Año 17, No. 20. Federación Nacional de Cafeteros.
- Silva, Gabriel (2005), "El comportamiento de la industria cafetera durante 2004", *Informe Anual del Gerente*. Federación Nacional de Cafeteros.
- Thorp, Rosemary (2002), "Has the Coffee Federation Become Redundant? Collective Action and the Market in Colombian Development", en *Group Behaviour and Development - Is the Market Destroying Cooperation?*, Judith Heyer, Frances Stewart and Rosemary Thorp, editors, Oxford University Press.