

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

104

Diciembre de 2010



Editorial: Revisión del aumento del salario mínimo: Un muy mal precedente

Actualidad: Momento propicio para volver a debatir el modelo económico cafetero

Indicadores económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 97 77

Fax: 325 97 70

A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, D.C., Colombia

DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Steiner

TENDENCIA ECONÓMICA

Editor

Roberto Steiner

INVESTIGADORES

David Forero

Alejandra González

Julian Moreno

María Alejandra Peláez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Revisión del aumento del salario mínimo: Un muy mal precedente

De tiempo atrás Fedesarrollo ha llamado la atención acerca de algunos efectos adversos de un elevado salario mínimo sobre el mercado laboral, en particular sobre el desempleo y la informalidad. Varios estudios muestran que el salario mínimo en Colombia es de los más altos de la región; específicamente, es elevado con respecto a la productividad media del trabajo y al PIB per cápita¹. Para dar un ejemplo, el mínimo en Colombia es más alto que en Chile, país que goza de un ingreso per cápita y una productividad media del trabajo casi dos veces mayor que nuestro país.

Durante 1997-2006 el salario medio en Colombia, la mejor aproximación que se tiene de la productividad del trabajo, aumentó ligeramente menos que la inflación. En ese mismo lapso, el salario mínimo se incrementó 41% por encima del aumento en los precios. Esta práctica, sin duda bien intencionada, de ajustar el salario mínimo por encima de lo que se ha incrementado la productividad del trabajo, ha tenido varios efectos adversos. En particular, ha contribuido a que Colombia tenga las tasas de desempleo e informalidad más altas entre los países grandes de la región. Quizás la mejor prueba de que los aumentos del mínimo no han consultado la verdadera evolución de la productividad laboral es que una proporción altísima de la fuerza de trabajo (35% de la fuerza de trabajo urbana en 2008) devengaba un salario menor al mínimo, situación que con seguridad es mucho más apremiante en las zonas rurales.

En virtud a la sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional, el salario mínimo -bien sea que se fije mediante acuerdo entre Gobierno, trabajadores y empleadores o que lo fije el Gobierno cuando la Comisión Tripartita no logra un acuerdo- tiene que incrementarse en un porcentaje al menos igual al aumento del IPC del año anterior. Teniendo en cuenta dicha sentencia y los ya mencionados efectos perversos de fijar un salario

¹ Ver: Fedesarrollo (2010) "Cómo derrotar el desempleo y al informalidad." En: R Steiner y V Traverso (eds) Colombia 2010-2010: Propuestas de política pública. CAF-Fedesarrollo.



mínimo que no consulte las realidades del mercado de trabajo, de tiempo atrás hemos propuesto que el aumento del mínimo sea igual al del IPC. Hacia octubre del año pasado, cuando esperábamos que la inflación cerrara el año en 2,8%, recomendamos que el incremento del mínimo no superara 3%. Comenzando diciembre, cuando la intensidad de las lluvias hacía presagiar que la inflación iba a ser ligeramente mayor de la que hasta ese momento habíamos proyectado, manifestamos que el aumento del mínimo quizás tendría que ser levemente superior a 3%.

Después de diversas discusiones, una vez más sin acuerdo entre las partes en la mesa de concertación, el 30 de diciembre el Gobierno procedió a decretar un incremento del salario mínimo de 3,4%. Dicho aumento satisfacía la sentencia de la Corte Constitucional de 1999 respecto a la obligación de mantener el poder adquisitivo del salario mínimo. Un aumento de 3,4% era congruente con el hecho de que el fenómeno invernal alejaba la posibilidad de que la inflación alcanzara un porcentaje cercano a 2,8%, tal y como muchos analistas anticipábamos un par de meses atrás.

Con estos antecedentes, recibimos con sorpresa el anuncio del Presidente Santos del pasado 6 de enero, en el sentido de que el inesperado aumento en la inflación en diciembre justificaba revisar el aumento del mínimo decretado días atrás. Dicho anuncio se materializó en el Decreto 033 del 11 de enero, aumentando el mínimo en 4%. Creemos que no existe buen sustento técnico para haber revisado el aumento que se había decretado a fin de diciembre. Si el incremento adicional en el salario mínimo (de 0,6 puntos porcentuales al pasar éste de 3,4% a 4%) se justifica en una sorpresa inflacionaria en diciembre, tendría que ser cierto que el 30 de diciembre las autoridades estaban esperando que la inflación de 2010 fuese 2,6% y no 3,17% como en realidad lo fue. En Fedesarrollo pronosticábamos en octubre que la inflación de 2010 sería 2,8%, y ya para finales de noviembre era

evidente que este estimativo se quedaría corto en virtud a la intensidad del fenómeno invernal. De manera que una de las siguientes dos cosas tendría que ser cierta en el contexto de la revisión que decidió hacer el Gobierno. Una, que no parece plausible, es que el equipo económico estaba muy confundido en sus estimativos de inflación. La otra es que la revisión al aumento del mínimo tuvo motivaciones diferentes a las de carácter técnico.

Tampoco compartimos la noción de que la revisión por la que optó el gobierno se justifica en razón a que la inflación para trabajadores de ingresos bajos fue particularmente elevada (3,58%). Durante la última década ha habido 6 años en los cuales la inflación para ingresos bajos ha sido superior a la inflación total, 4 en que ha sido inferior. En los años en que dicha inflación ha sido inferior a la total a nadie se le ha ocurrido sugerir que el referente para subir el salario mínimo deba ser la inflación de ingresos bajos. Por elemental simetría, se nos antoja como oportunista señalar que en esta ocasión ese sí debería ser el referente para el aumento.

Bajo el nuevo escenario de aumento del salario mínimo, que se suma al choque de oferta originado en la ola invernal y a un posible aumento en el precio de la gasolina en razón a desarrollos recientes en el frente cambiario y en el precio del petróleo, el Banco de la República enfrenta un dilema que no observaba desde hace varios años. Por un lado, la economía muestra signos de desaceleración. Así por ejemplo, para el tercer trimestre de 2010 el DANE reportó un crecimiento anual de 3,6%, inferior al observado en los dos trimestres anteriores (de 4,4% y 4,5% respectivamente) e inferior a lo que esperaban las autoridades y el consenso de analistas (4,8%). Si a ello se suma lo revelado por las diferentes encuestas de opinión de Fedesarrollo durante el último trimestre del año², es poco probable que en 2010 la economía se haya expandido siquiera al 4%. Mientras que ese desempeño sugeriría que el Banco de la República debería retardar hasta el segundo semestre

el inicio del ciclo de alza de su tasa de interés, proceso en que ya están embarcados los demás países de América Latina que operan bajo un esquema de inflación objetivo, el panorama inflacionario se ha complicado en los últimos meses, sugiriendo que quizás el alza en tasas de interés deba suceder más pronto para mantener la inflación en un rango de 2 a 4% este año.

Más allá de sus implicaciones inmediatas sobre diversas variables, con la reciente decisión del gobierno de

revisar el aumento en el salario mínimo se ha sentado un preocupante precedente. En particular, se podría haber abierto la posibilidad de que el salario mínimo sea revisado periódicamente, cuando la inflación resulte superior a la esperada. Esta práctica sería nefasta: aumentaría las prácticas de indexación de la economía, con efectos importantes sobre las finanzas públicas; le restaría aun más flexibilidad al mercado laboral; y le haría innecesariamente compleja la labor al Banco de la República.

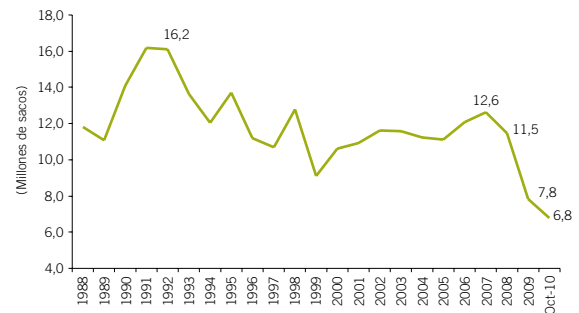
² Entre septiembre y diciembre de 2010 el Índice de Confianza del Consumidor bajó de 35,4% a 16,7%. Por su parte, el Índice de Confianza Industrial se redujo de 2,8% a -3,3% entre septiembre y noviembre mientras que el Índice de Confianza Comercial pasó de 29% a 25,2% en el mismo periodo.

Momento propicio para volver a debatir el modelo económico cafetero

En agosto de 2010 el Gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) suscribieron el Acuerdo por la Prosperidad Cafetera 2010-2015, en el cual se establecen lineamientos de política que buscan consolidar la caficultura como una fuente de dinamismo de la actividad agropecuaria. A través del café se busca impulsar una de las cinco locomotoras que llevarían a la economía a una senda de crecimiento sostenido no inferior a 6% en los próximos años. En el documento que presenta las bases del Plan Nacional de Desarrollo el gobierno identificó como locomotoras de crecimiento, junto al agropecuario, a los sectores minero-energético, de vivienda, de infraestructura de transporte y a los nuevos sectores basados en la innovación. Bajo la óptica del gobierno, estos sectores tienen potencial para mejorar el uso eficiente de factores productivos y, además, para arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en otros sectores de la economía.

En el caso específico del café, la producción en Colombia registró una fuerte caída en 2009, que la ubicó bien por debajo de sus mínimos históricos y que ha prendido las alarmas sobre si el fenómeno es coyuntural o más bien estructural, en cuyo caso se pondría en entredicho la estrategia contemplada en el Acuerdo por la Prosperidad Cafetera. La producción cafetera en Colombia ha experimentado una tendencia decreciente desde 2008, con una abrupta caída en 2009, al pasar de 11,5 a 7,8 millones de sacos (Gráfico 1). Esta tendencia no pudo revertirse en 2010, año en que la recuperación de la producción tuvo un ritmo más lento que el esperado.

Gráfico 1
PRODUCCIÓN DE CAFÉ EN COLOMBIA



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros, (FNC).

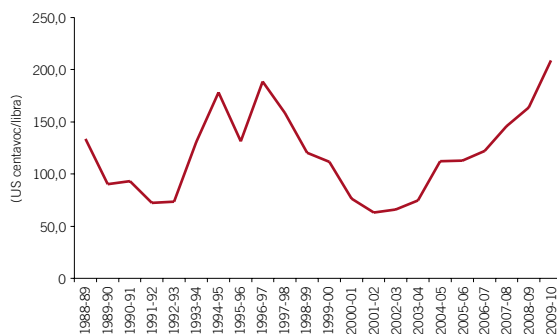
De acuerdo con las últimas cifras reportadas por el DANE, el PIB agropecuario cayó 0,9% en el tercer trimestre de 2010 comparado con igual periodo de 2009. Este resultado se explica por una caída de 11% en los cultivos transitorios y por un incremento de 9% en el cultivo de café, cifra bastante mediocre comparada con los pronósticos que se tenían para este año, de un crecimiento superior a 30%. A comienzos de 2010, cuando no se vislumbraba una temporada de lluvias de la magnitud que se dio en el segundo semestre, los productores esperaban que la cosecha alcanzara los 10 millones de sacos¹. En el informe del Gerente de la FNC al Congreso Cafetero presentado en diciembre pasado se estima que la producción en 2010 ronde los 9 millones de sacos. Esta situación ha llevado a que durante los últimos años Colombia pierda participación en el mercado internacional, precisamente en una coyuntura de precios bastante favorable (Gráfico 2). En el último año la cotización nominal del grano superó los niveles registrados antes del rompimiento en 1989 del Acuerdo Cafetero en el que se establecía un sistema de

¹ Véase "Café ¿Cuál es la estrategia?". Revista Dinero, marzo 5 de 2010.

cuotas con el cual los países miembros de la Organización Internacional del Café controlaban la oferta del grano. En el segundo semestre de 2010 el precio del café sobrepasó los 2 dólares por libra, lo cual representó un incremento de 42% durante el año.

El interrogante que surge en este contexto es si el sector cafetero tiene el potencial para mejorar su posición en un mercado internacional que ofrece condiciones óptimas para crecer y, así, jalonar la locomotora agrícola como lo espera el gobierno. El tema amerita un debate abierto sobre distintos aspectos de la institucionalidad y la política cafetera, tal y como sucedió cuando fracasó la renegociación del pacto internacional de cuotas a comienzos de los años noventa y cuando, posteriormente, se desplomaron los precios a comienzos de esta década².

Gráfico 2
PRECIO EXTERNO DEL CAFÉ COLOMBIANO



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros, (FNC).

1. Acuerdo por la Prosperidad Cafetera 2010-2015

El acuerdo suscrito entre el Gobierno y la FNC se fundamenta en el papel que ha tenido el café como generador de trabajo y equidad social. El objetivo del acuerdo es establecer los lineamientos de política que permitan que la actividad cafetera jalone la locomotora agrícola, dadas las favorables condiciones del mercado internacional. Los lineamientos prioritarios son: i) crear prosperidad democrática en el campo; ii) erradicar la pobreza dentro de la población cafetera; iii) formalizar el empleo de los empresarios cafeteros; iv) mejorar la competitividad de la caficultura; y v) fortalecer las finanzas del Fondo Nacional del Café (FoNC).

La estrategia de desarrollo rural que fundamenta el acuerdo plantea que la producción de café es una herramienta idónea para reducir pobreza, generar empleo y ofrecer alternativas de retorno a familias desplazadas, en la medida en que es un cultivo que en Colombia se hace principalmente en pequeñas extensiones de tierra. El acuerdo considera un incremento del área sembrada de hasta 200 mil hectáreas, mediante una combinación del aumento de la densidad por siembra y en el área dedicada al cultivo en las fincas cafeteras y el desarrollo de nuevas áreas en zonas aptas para el cultivo, que pueden ser una alternativa de paz y retorno a zonas afectadas por la violencia³.

El acuerdo, que le apuesta a la favorable coyuntura en el consumo mundial y en los precios, contempla un conjunto de acciones para aumentar la producción y

² Véase los respectivos informes de la Comisión Mixta para el Estudio del Café de 1993 y de la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera de 2002.

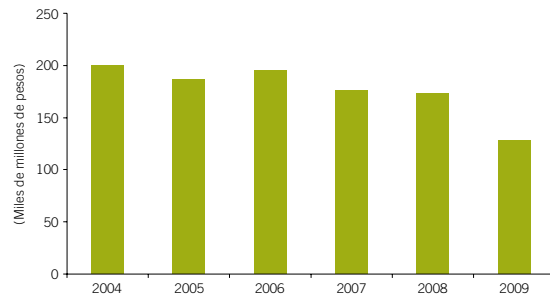
³ La expectativa que ha generado este objetivo es grande. En 2009 el área cultivada con café ascendió a 888 mil hectáreas. Actualmente 527 mil familias se dedican a la actividad cafetera, en 588 municipios. La FNC ha manifestado que hay 250 mil hectáreas dentro de los terrenos propiedad de cafeteros disponibles para incrementar el área sembrada. Por su parte, se espera que el desarrollo del plan retorno que contempla el Gobierno alcance unas 60 mil hectáreas nuevas e involucre a no menos de 20 mil familias.

mejorar la competitividad. Entre las acciones enfocadas en mejorar la producción se cuentan: i) ampliación de los programas de renovación de la FNC⁴; ii) asistencia técnica y transferencia de tecnología; iii) mantenimiento de la estrategia de valor agregado para mejorar la calidad del café y generar mayores ingresos al caficultor; y iv) profundización del mecanismo de Cobertura del Contrato de Protección de Precio. Para el mejoramiento de la competitividad se propone construcción de infraestructura (mejores vías y generación de empleo para los cafeteros como ejecutores de las obras), inversión en educación y en formación especializada para el trabajo en el sector e inversión en investigación.

Finalmente, el Gobierno se ha fijado la meta de fortalecer las finanzas del FoNC. Para ello ha planteado la revisión de la fórmula de cálculo de la contribución cafetera, una de las principales fuentes de ingresos del FoNC, con el fin de atarla al comportamiento del precio internacional y generar mecanismos de ahorro en épocas de precios altos. Las finanzas del FoNC se han afectado porque los ingresos por concepto de la contribución han caído mientras el gasto en programas para el sector ha aumentado (Gráfico 3). La revaluación del peso en los últimos años y la tendencia decreciente del volumen exportado explican, en buena medida, la evolución de los ingresos⁵.

El Gobierno espera que la nueva fórmula permita cubrir las necesidades de los cafeteros y mantener los programas clave para la productividad y el bienestar del sector. Para el rediseño de la contribución se ha pensado en una comisión --encabezada por el Ministro de Hacienda, el Director de Planeación Nacional y el Gerente de la Federación-- que

Gráfico 3
RECAUDO POR CONTRIBUCIÓN CAFETERA



Fuente: FNC, El comportamiento de la industria cafetera colombiana 2009.

estudie la fórmula más adecuada teniendo en cuenta los siguientes principios: i) disminución de la exposición del FoNC al riesgo cambiario; ii) comportamiento del precio interno; iii) ingresos necesarios para garantizar la sostenibilidad financiera del FoNC; iv) establecimiento de un fondo de estabilización de precios; v) mantenimiento de la transferencia del precio internacional al productor en niveles similares a los actuales (en promedio superiores a 90%); y vi) revisión de cargas pensionales a cargo del FoNC.

2. ¿Tiene sentido apostarle al sector cafetero?

Las buenas perspectivas del mercado internacional y la experiencia del sector cafetero colombiano evidencian el potencial de éxito que subyace a la estrategia diseñada por el gobierno, siempre y cuando se hagan ajustes al modelo cafetero para recuperar la producción e incrementar las exportaciones. Entre los desafíos sobre los que es necesario trabajar se destacan los efectos del cambio climático sobre el cultivo y la evolución de los costos de producción, que

⁴ Según la FNC, para alcanzar los objetivos de política en los próximos 5 años se deben renovar 279 mil hectáreas de cafetales envejecidos (de más de 8 años de edad) y 45 mil anuales de cafetales tecnificados.

⁵ Se estima que mientras los ingresos por contribución cafetera equivalen a 6 centavos de dólar por libra, los gastos asociados con programas para el sector ascienden a 9 centavos de dólar por libra. FNC (2010), Informe del Gerente General LXXV Congreso Nacional de Cafeteros.

en el caso colombiano reflejan una alta incidencia de la mano de obra. Adicionalmente, es necesario que se precise la distribución de las metas de producción entre el denominado café estándar o verde y los cafés especiales, estos últimos con el nicho de mercado más dinámico. La meta que se ha puesto el gobierno es recuperar la senda de crecimiento de la producción para llegar a 14 millones de sacos en 2014 y a 18 millones en 2020, si las condiciones del mercado internacional lo permiten.

a. Buenas perspectivas de mercado

El consumo mundial de café muestra señales positivas de crecimiento. Después de la crisis financiera de 2008, en 2010 el consumo de café observó un crecimiento de 2%, el cual se espera se mantenga en el mediano plazo por factores como la demanda creciente de los países emergentes de Asia y por el aumento anual de 4% que viene registrando el consumo en los países productores. Adicionalmente, el mercado ha dado señales de una preferencia por las mezclas arábicas de buena calidad, con el consecuente efecto positivo en los precios de este tipo de café⁶.

El nicho de mercado de cafés especiales continúa creciendo. En 2009 los cafés certificados como sostenibles (con sellos relacionados principalmente con comercio justo y producción orgánica) representaron más del 9% del café verde exportado en el mundo. Se estima que si las exportaciones en este segmento continúan creciendo a tasas anuales de entre 20% y 25%, los cafés sostenibles alcanzarían una participación en las ventas mundiales de cerca de 25% en 2015⁷.

La oferta de café se ha visto restringida por factores climáticos en los países productores de cafés suaves y por

la sequía en Brasil. Este desbalance entre oferta y demanda es de esperar que mantenga la tendencia al alza que hasta ahora han registrado los precios del grano.

El gremio cafetero tiene la experiencia y la institucionalidad necesarias para implementar los nuevos lineamientos de la política cafetera

Consistentemente en el tiempo el gremio cafetero colombiano ha tenido una estrategia de diferenciación y búsqueda de mejoramiento de la competitividad. Casi desde la creación del gremio a finales de la década de los treinta del siglo pasado, las autoridades cafeteras han seguido una estrategia de homogenización de la calidad del grano de exportación y de mantener ventas de café a lo largo del año, de manera que siempre haya presencia de café colombiano en el mercado internacional. Para ello se desarrolló una institucionalidad fundamentada en el mandato de maximizar y estabilizar el ingreso de los productores y mantener la competitividad del producto mediante la provisión de un conjunto de bienes públicos para el sector. Esto implica acciones de la FNC financiadas con recursos del FoNC en la comercialización tanto externa como interna y la garantía de compra del grano; la provisión de bienes públicos como el servicio de extensión y la participación de la FNC en el mejoramiento de la infraestructura y la educación en las zonas cafeteras; y el cubrimiento de los gastos asociados con la institucionalidad y la estabilización del ingreso, como la estrategia de diferenciación, creación de marca y generación de valor agregado.

A través del rediseño de su estrategia de comercialización para operar en un contexto de mercado libre, los cafeteros superaron, aunque no exentos de enormes dificultades, un cambio estructural importante como fue

⁶ Estimaciones de Newmann Kaffee Gruppe reportadas en "Café ¿Cuál es la estrategia?". Revista Dinero, marzo 5 de 2010.

⁷ Pierrot, J y Giovannucci, D (2010). Sustainable Coffee Report: Statistics on the Main Coffee Certifications. International Trade Center.

la caída del pacto de cuotas en 1989. Atendiendo las recomendaciones de las comisiones de análisis del sector que el Gobierno convocó en 1993 y en 2002, los cafeteros han logrado implementar una estrategia de diferenciación de producto, creación de una marca y generación de valor agregado que ha probado que es posible diferenciar el origen de un producto considerado a menudo como no diferenciable por su condición de *commodity*. Esta estrategia ha permitido que el café colombiano se venda con una prima frente al grano de los países que compiten en la oferta de cafés suaves. De acuerdo con datos de la OIC, en 2010 la prima frente al café de Brasil en promedio superó los 70 centavos de dólar por libra (Gráficos 4A y 4B).

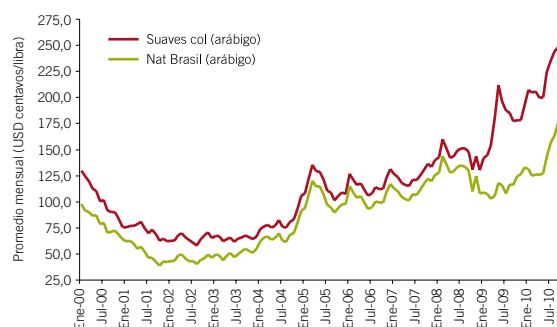
De otra parte, la estrategia de exportación de cafés con valor agregado que ha venido implementando la FNC desde comienzos de esta década ha llevado a que actualmente cerca de 33% del volumen total de café que se exporta corresponda a cafés especiales, procesados o industrializados (Gráfico 5).

b. El desafío: entender por qué la producción cayó más allá de lo que era previsible dada la estrategia de renovación e identificar los ajustes necesarios para corregir esta tendencia

El desplome de la producción que se registró en 2009 ha generado alarma sobre la viabilidad de la caficultura colombiana. La FNC explica este resultado por el fuerte impacto que tuvo en la productividad del cultivo la confluencia de varios factores. De una parte, la caída en el uso de fertilizantes en 2008 debida al incremento de los precios de los agroquímicos por la tendencia alcista del petróleo y otras materias primas usadas en su producción. De otra parte, los mayores niveles de precipitación que crearon las condiciones para el incremento de la roya y la broca y disminuyeron las floraciones. En 2010 la recuperación de la producción tuvo un ritmo más lento que el esperado por lo extremo de los fenómenos climáticos. La temporada

Gráfico 4A

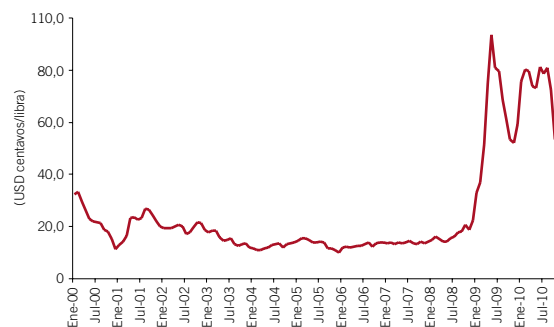
PRECIOS INDICATIVOS DE CAFÉ SEGÚN GRUPOS OIC



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros, (FNC).

Gráfico 4B

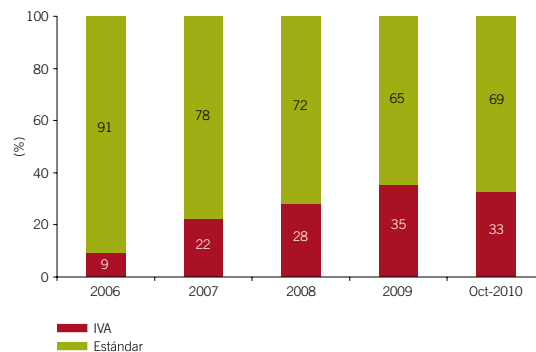
DIFERENCIAL DE PRECIOS DE SUAVES COLOMBIANOS Y NATURALES DE BRASIL



Fuente: Cálculos con datos OIC en <http://www.federaciondecafeteros.org/>.

Gráfico 5

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS POR TIPO DE CAFÉ



Fuente: FNC, El comportamiento de la industria cafetera colombiana 2009.

seca impactó de manera negativa la cosecha del primer semestre mientras el fuerte incremento de las lluvias en el segundo semestre afectó el proceso de secado del café y aumentó la incidencia de la roya.

Analistas del sector mencionan que hay factores estructurales que plantean serios desafíos para el sector. El CIAT y la GTZ elaboraron un estudio que concluye que el cambio climático podría tener serios efectos sobre el cultivo del café en Colombia, incluidos la reducción del tiempo de maduración, que afectaría su calidad, y la disminución de las zonas aptas para el cultivo⁸. Además, se ha señalado que la caída en el uso de fertilizantes y la proliferación de la roya pueden obedecer también a una transformación en las prácticas de los cultivadores explicadas por factores sociológicos, entre otros la alta proporción de productores mayores que no están siendo relevados por una generación joven, convencida del potencial del sector.

El gobierno recientemente anunció que ha destinado cerca de \$200 mil millones para apoyar al sector, \$96 mil millones para fortalecer la renovación de cafetales y combatir la roya y \$103 mil millones a programas de protección del ingreso, silvicultura y asistencia técnica. Hay consenso en el gobierno y el gremio sobre la necesidad apremiante de enfrentar el problema estructural de la roya, que se ve agravado por la situación climática. Se estima que dos tercios del área sembrada tienen variedades susceptibles a la roya, un enorme riesgo para el futuro de la producción.

3. Viejos debates recobran vigencia

La coyuntura por la que atraviesa el café y los anuncios del gobierno han revivido viejos debates. En particular, los

exportadores privados se han pronunciado sobre la necesidad de debatir tres temas: i) la posibilidad de exportar cafés de calidades distintas al excelso, como los naturales no lavados y la variedad robusta, como una opción para diversificar la oferta con variedades con menores costos de producción; ii) la importancia de que la reforma al cálculo de la contribución no implique regresar a un esquema variable como el que existía a comienzos de esta década; y iii) la eliminación de la facultad que tiene el Comité Nacional de Cafeteros para reglamentar y aprobar la apertura y cierre de registros de exportación, lo cual está relacionado con el conflicto de intereses que representa que la FNC tenga la doble condición de comercializador y regulador.

a. Diversificar la oferta de cafés

La posibilidad de diversificar la oferta de cafés pone de nuevo sobre la mesa un debate que ya en el pasado concluyó en la decisión de fortalecer la estrategia de diferenciación del producto y construcción de marca exclusivamente sobre la base del café arábigo suave⁹. Este es un debate que en la actual coyuntura del mercado internacional también ha surgido en otros países. En México, por ejemplo, se está discutiendo la estrategia que la multinacional Nestlé lanzó en 2010 para impulsar el cultivo de café robusta en ese país. Las organizaciones de cultivadores no ven esta estrategia con buenos ojos ya que parte de los recursos del Gobierno se destinarán a producir esa variedad, la cual consideran no es rentable producir en ese país dado el nivel de los salarios. Además, consideran que se inundará el mercado con una sobreoferta de café barato¹⁰.

Esta propuesta que hacen los exportadores privados colombianos toca la estrategia de comercialización del

⁸ Citado en "Café ¿Cuál es la estrategia?". Revista Dinero, marzo 5 de 2010.

⁹ En el informe de la Comisión Mixta para el Estudio del Café de 1993 se sugirió eliminar las restricciones sobre los tipos de café de exportación y se propuso la creación de un sistema de clasificación de la calidad del café que incluyera calidades superiores e inferiores. Véase "El negocio cafetero ante el mercado libre: Informe de la Comisión Mixta para el estudio del Café". Estrategias de comercialización externa, capítulo 4.

café colombiano, uno de los aspectos centrales de nuestro modelo cafetero. Hasta ahora el gremio cafetero ha enfocado sus esfuerzos en diferenciar el Café de Colombia y consolidar una denominación de origen para esa variedad. La estrategia marcaría que sustenta ese objetivo implica garantizar al consumidor que sólo se comercialice café con la marca Café de Colombia que cumpla con los atributos y estándares de calidad que le dan esa diferenciación, de acuerdo con la normativa de propiedad intelectual. Este compromiso se alcanza a través del desarrollo de un sistema de seguimiento del café desde su producción hasta su exportación. Los beneficios de este modelo se han hecho evidentes a través de la prima en precio que el grano colombiano recibe en el mercado internacional y de las alianzas que se han hecho con grandes empresas tostadoras que comercializan productos exclusivamente con el sello Café de Colombia.

Dadas las perspectivas positivas que muestra el mercado mundial vale la pena debatir de nuevo cuáles serían los potenciales beneficios y costos de que el país diversificara su oferta de cafés. Esta propuesta podría ser una opción para ampliar la frontera agrícola con un producto que tiene buenas perspectivas de mercado. El costo más evidente es que se podría erosionar la marca por las dificultades de tipo administrativo para garantizar que todo el café que se comercialice con el sello Café de Colombia cumple con los atributos que le dieron la denominación de origen.

Este debate requiere del análisis de múltiples factores que todavía no se han abordado. No se conocen estudios concretos sobre las posibilidades reales de producción de la variedad robusta en Colombia. El gremio de los

exportadores ha sugerido que el Centro Nacional de Investigaciones del Café (Genicafé) emprenda el análisis de los requerimientos técnicos del cultivo para evaluar la opción de extender la frontera agrícola hacia la Orinoquía¹¹. Aun no se ha determinado qué tan tecnificado podría ser el cultivo de otras variedades de café en esas zonas de forma de subsanar el alto costo de la mano de obra en Colombia, que le resta competitividad al país frente a productores como Vietnam. Se debe evaluar también cuál es el costo de oportunidad de cultivar café en dichas tierras frente a otros productos agrícolas que también podrían tener un gran potencial de crecimiento de acuerdo con las tendencias de la demanda mundial.

b. La reforma al cálculo de la contribución cafetera

Si bien la contribución cafetera afecta directamente al productor, también tiene impacto sobre los exportadores porque se causa al momento de la exportación. Fue la Comisión Mixta de 2002 la que recomendó la adopción de la contribución fija de 6 centavos de dólar por libra que hoy se aplica, desligándola de las variaciones en el precio externo. De acuerdo con el informe de la Comisión, entre 1996 y 2002 la tasa implícita de contribución fluctuó entre 7 y 30% de dicho precio. Ese esquema creaba incentivos para que las exportaciones se registraran cuando fuera más conveniente de acuerdo con las expectativas de evolución del precio externo, dificultando la comercialización. Dicha Comisión recomendó una contribución fija, cuya aplicación fuese predecible para todos los agentes en el mercado y no afectara el proceso de comercialización. En este sentido, debe evitarse que la reforma que ahora se plantea repita errores ya superados.

¹⁰ Véase “México: controversia por impulso de Nestlé a robustas”, Portafolio, 23 de noviembre de 2010.

¹¹ “Colombia puede cultivar café robusta: Asoexport”, Dinero.com. Publicado en noviembre 3 de 2010.

c. La crítica a la apertura y cierre de registros de exportación

La venta de café al exterior debe cumplir varias exigencias de tipo administrativo relacionadas con el control de calidad que fundamenta la política de comercialización externa del café colombiano. Entre estas medidas se destaca el registro de exportación. La normativa para la comercialización del café contempla la apertura y el cierre de registros de exportación, mecanismo que en el pasado se usó para establecer el valor de la contribución cafetera y controlar las cantidades exportadas con el fin de cumplir con las exigencias del pacto de cuotas. Desde la Comisión de 1993 se hicieron recomendaciones para agilizar el registro de exportación, no restringir el transporte a puerto por el registro y establecer de manera predecible las fechas de apertura y cierre de registros. La Comisión de 2002 volvió de nuevo sobre el tema de la discrecionalidad en la apertura y cierre de registros, por su efecto negativo sobre el desarrollo de negocios de futuros.

Este mecanismo ha sido cuestionado por los exportadores privados por la existencia de un mercado internacional libre y porque evidencia un conflicto de interés en la medida en que le da a la FNC la doble condición de exportador y regulador. En 2002 la Comisión destacó la falta de transparencia que se deriva del hecho de que un agente comercializador de la importancia de la FNC, que tiene la capacidad de ser determinante en la formación del precio interno, tenga participación en temas regulatorios. Por ello recomendó que las funciones regulatorias en materia de comercialización fueran asumidas por la Comisión de Comercialización prevista en el Contrato de Administración del FoNC, pero modificando la composición de la misma. Así, se propuso que estuviera conformada por el Ministro de Hacienda o su delegado, el Gerente de la FNC y un representante de los productores, los tres con voz y voto; y dos miembros más con voz pero sin voto: el director de comercialización de la FNC y un representante de los exportadores privados. Esta recomendación no fue

acogida; actualmente los exportadores privados no forman parte de la Comisión de Comercialización. Tampoco se le asignaron funciones de regulación a dicha comisión.

4. A modo de conclusión: la necesidad de un debate abierto

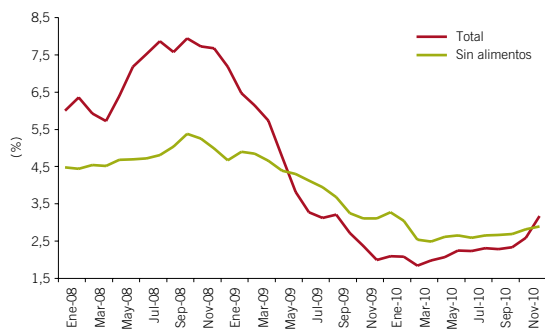
En este momento se está dando un cambio estructural en el mercado cafetero que no era previsible unos años atrás. La amenaza de la sobreproducción que siguió a la caída del pacto de cuotas y la consecuente tendencia decreciente de los precios parecen haber sido superadas. Las tendencias del consumo son positivas; además, el mercado ha dado muestra de una preferencia por la calidad premiando los cafés arábigos suaves y, en particular los cafés especiales. El nicho de negocios de cafés certificados y con denominaciones de origen es cada vez más dinámico. El nuevo escenario que plantean el mercado mundial, la coyuntura por la que atraviesa la producción en Colombia y las metas que se ha fijado el gobierno en el Acuerdo por la Prosperidad, evidencian la necesidad de que se continúe ajustando el modelo cafetero colombiano. Los planteamientos del gobierno, del gremio cafetero, de los exportadores privados y de analistas del sector ponen de presente la necesidad de un debate técnico y abierto, para lograr los mejores réditos de la coyuntura internacional. Ya en el pasado, con el cambio estructural que se dio con la caída del sistema de cuotas y el desplome de precios, el país realizó sendos debates sobre la institucionalidad y la política cafetera a través de las Comisiones Mixtas de 1993 y de 2002. Sería conveniente adelantar un debate técnico y abierto sobre la institucionalidad y la política cafetera idóneas para enfrentar las condiciones promisorias que nuevamente ofrece el mercado internacional del grano.

En particular, la abrupta caída de la producción en Colombia exige determinar cuáles son las causas centrales de este resultado y diseñar una estrategia para recuperar participación en el mercado y cumplir las metas que se ha propuesto el gobierno. La eficiencia con la que se im-

plementen el plan de choque contra la roya y el programa de renovación es determinante para saber cómo saldrá librado el país de esta coyuntura. El fortalecimiento de las finanzas del FoNC que se espera alcanzar con la reforma de la contribución también reviste especial importancia por ser este instrumento fundamental de la economía política que subyace nuestro modelo cafetero. Debe evitarse que la reforma que ahora se plantea para la contribución cafe-

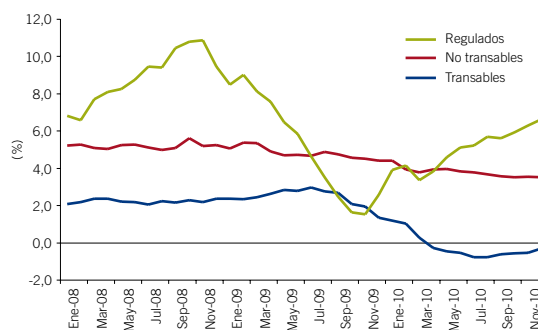
tera repita errores ya superados. Finalmente, la coyuntura actual plantea la necesidad de que la comercialización del café continúe avanzando hacia las mejores prácticas del mercado en agilidad, eficiencia y transparencia al tiempo que justifica que el país se embarque de nuevo en un análisis profundo y con el mayor rigor técnico sobre las implicaciones de diversificar la oferta de café.

INFLACIÓN ANUAL



Fuente: DANE.

INFLACIÓN ANUAL



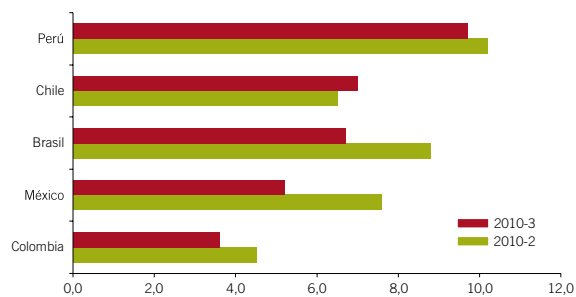
Fuente: DANE.

PRECIO DEL PETRÓLEO WTI



Fuente: EIA.

CRECIMIENTO ECONÓMICO - VARIACIÓN % ANUAL

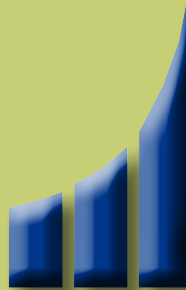


Fuente: Bancos Centrales y Centros de Estadística.

PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2010	2011
Fedesarrollo	4,0	5,0
Consensus (promedio)	4,5	4,7
Más alto	5,0	5,5
Más bajo	4,0	4,1

Fuente: *Latinamerican Consensus Forecast.*



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social