

# Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera\*

## 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 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. Igualmente, 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 del 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 internacional de café. Ese nuevo entorno desató una expansión imprevista 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 monopsonía, 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 provenientes 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

---

\* Estudio realizado por la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera compuesta por los miembros de la Comisión: Luis Fernando Ramírez, Gabriel Silva, Luis Carlos Valenzuela, Luis Carlos Villegas, Alvaro Villegas; con la participación de los Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros: Diego Sandoval, Cynthia Mercer, Guadalupe Bedoya; y con la Coordinadora Temática de Carolina Rentarúa.

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 está 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 desprestigiar 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 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. 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 remedial 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 solicita 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 del 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 la 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 hectárea 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% del 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 al ingreso cafetero de una naturaleza más focalizada con un impacto más directo sobre los grupos menos favorecidos, las distorsiones administrativas y el costo de implementación 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 del 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 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, 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 al 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 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 del 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 del 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 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 definan 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 se sitúe 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 podrían ser aportados por el gobierno inicialmente vía el AGC para luego ser 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 del 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. 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 del 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 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 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 costoseñimientos 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 presupuestalmente 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

café arábigo. 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 del reconocimiento de que los niveles promedio de escolaridad y educación formal de los caficultores campesinos y administradores de fincas es inaceptablemente bajo, 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 a 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 ofrecimiento de asistencia técnica para el desarrollo de calidades diferenciadas real 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 del FNC se ha deteriorado sensiblemente desde mediados de la última década y con mayor celeridad desde el desplome del precio externo del grano en 1999. Las razones del 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. 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 garantía de compra y comercialización, provisión de servicios y bienes públicos, y estabilización de ingresos deben operar de manera independiente, con estructuras contables y de 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 pago de intereses 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 tanto para la financiación de gastos institucionales, como el que se ha dado en el presente año de \$88 mil millones, y el apoyo directo al ingreso del caficultor (AGC) por \$200 mil millones. Si estas medidas generales se acompañan con los ajustes financieros, de costos e institucionales que propone la Comisión, es de esperarse que para el año 2006 la caficultura esté en capacidad de defender su viabilidad histórica con sus propios recursos.

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 apostarle 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.