

EDITORIAL

Fortalecimiento institucional: eje de la sostenibilidad para el sector cafetero colombiano

Luis Genaro Muñoz¹

Colombia es café. Por décadas, la cultura cafetera ha forjado el entorno social y económico del país, no solo en el contexto del desarrollo rural, sino también como ventana de inserción de nuestra economía en el ámbito internacional y como fuente substancial de divisas que contribuyeron al crecimiento y modernización de la industria y el comercio regional durante la mayor parte del siglo XX. De allí que la estabilidad y permanencia de la actividad en la coyuntura actual preocupe a muchos actores institucionales, académicos y productivos, tanto públicos como privados, y cada uno de ellos sienta como propio el deber de observar su funcionamiento, cuestionarlo y plantear recomendaciones de política.

Recientemente, investigadores y académicos de diversas corrientes han analizado la situación actual e histórica de la caficultura, proponiendo recomendaciones de ajuste en cuanto al manejo técnico del cultivo, las estrategias de comercialización y los esquemas de funcionamiento institucional del sector.

Como se trata de hacer un debate con altura y por el bien de los caficultores y del país en ge-

neral, de escuchar con atención las diferentes vertientes, quisiera proponer algunos elementos de análisis desde la perspectiva de los productores y su institucionalidad gremial para el estudio del entorno cafetero colombiano; sus fortalezas y limitantes, así como las estrategias implementadas en diversos momentos para superar las dificultades y orientar la actividad hacia una senda de desarrollo sostenible.

Lo anterior, resulta particularmente oportuno en un contexto caracterizado por el debilitamiento de los precios internacionales y la disminución de la productividad que motivó entre otros, una serie de medidas orientadas a la transformación productiva; la protección del precio, y el blindaje de los cultivos frente al cambio climático, además de la conformación de una misión de expertos, en acuerdo con el gobierno nacional, para la revisión de la estrategia cafetera.

En este sentido, el objetivo es evidenciar que la caficultura se ha enfrentado a un entorno cambiante cuya razón de cambio es cada vez más volátil debido a una mayor incidencia de actores especulativos en el mercado financie-

¹ Gerente General, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

ro²; una demanda más segmentada y selectiva, y un mayor impacto de las alteraciones climáticas sobre la productividad. Ahora bien, para enfrentar la dinámica de este entorno es indispensable diseñar e implementar estrategias de adaptación ágiles, eficaces y equitativas frente a la realidad del productor y esto solo es posible bajo un marco institucional sólido que responda a los choques externos e internos del mercado y asegure la permanencia y sostenibilidad de la actividad.

Es un hecho cierto que la caficultura es la actividad que más impulsa el producto interno bruto a través de la mano de obra y que tiene una gran capacidad para dinamizar la economía regional por la vía del consumo de los hogares, lo que evidencia la importancia de la actividad para reducir la pobreza y distribuir el ingreso en la población rural (Cano, Vallejo Mejía, Caicedo García, Amador Torres, & Tique Calderón, 2012, pág. 15).

Entonces, dada la importancia del café en la economía nacional; su efecto dinamizador sobre el consumo de los hogares y su filiación respecto al comportamiento del mercado internacional, la pregunta que surge es: ¿Cómo fortalecer la caficultura nacional para enfrentar los choques externos, reducir la vulnerabilidad del productor y permanecer en el mercado con alternativas de crecimiento estable?

Algunos investigadores han propuesto dejar actuar de manera libre al mercado, expandir la frontera agrícola, establecer políticas de

producción y comercialización flexibles a los choques externos y subyugar la acción de la institucionalidad cafetera a los designios de la globalización. Nuestra respuesta a la misma pregunta es fortalecimiento institucional y desarrollo sostenible.

Ya hemos visto cómo las políticas neoliberales, predominantes en la mayoría de los países en desarrollo durante los últimos 30 años, han privilegiado la concentración de la riqueza y el poder. El crecimiento económico no ha sido suficiente para superar la desigualdad, quizá porque esta última tiene unas raíces más profundas y requiere de un conjunto de políticas integrales en diferentes ámbitos.

Esto mismo, lo reconoce el más reciente Informe de Desarrollo Humano para Colombia (PNUD, 2011) al destacar que el modelo de desarrollo rural basado en la liberalización y en el predominio del mercado sobre el Estado, tiene al menos ocho razones que lo hacen inadecuado, entre ellas: no promueve el desarrollo humano, hace más vulnerable a la población rural, es inequitativo, no promueve la sostenibilidad ambiental, y no afianza la institucionalidad rural.

El mismo informe identificó que en muchos sectores el Estado se desprendió de los bienes públicos alimentando con ello los aparatos capitalistas desiguales y perpetuando la marginalidad y la pobreza de los grupos vulnerables, especialmente de los pequeños productores rurales que a pesar de constituir

² El interés abierto en el mercado financiero se multiplicó por 5 en los últimos 15 años, como consecuencia de una mayor participación de intermediarios financieros en el mercado de commodities.

una gran masa, se encuentran dispersos y en condiciones de fragilidad, convirtiéndose en presa fácil de grupos hegemónicos con posición dominante en el mercado mundial.

Esto revive el debate entre crecimiento y desarrollo que ha sido estudiado desde diferentes enfoques, debido a que lo primero no necesariamente conlleva a lo segundo. Si bien hoy en día, la dicotomía entre apertura y protección es inútil, sí resulta válido cuestionarse sobre las formas de inserción en el mercado internacional, quienes son los beneficiarios potenciales, y cómo hacer compatibles la integración económica con la integración social de acuerdo con las especificidades de cada sector. De manera que hoy más que nunca es necesaria una visión integral del desarrollo, que tenga en cuenta que el crecimiento económico de libre mercado no favorece la distribución del ingreso, la riqueza y el poder y por tanto hay que valorar los costos y objetivos sociales del mismo (Corredor, 2003).

Se trata entonces de equilibrar las cargas, pues si bien el proteccionismo es insostenible como política de desarrollo, también lo es el anti-intervencionismo. Si se quiere que la modernización económica liderada por la apertura y la desregulación estatal no profundice la brecha social y la exclusión de amplios sectores de la población, es imperativo buscar una forma de relacionamiento que diluya los fallos del mercado. De allí la importancia de los acuerdos institucionales que regulan las relaciones del mercado y condicionan la autonomía de los participantes (Corredor, 2003).

Y así lo propone el citado Informe de Desarrollo Humano, *“la problemática rural nece-*

sita de más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado: abrir las puertas de la modernización con un Estado más interventor y regulador” (PNUD, 2011 pág. 44).

Sin duda, la caficultura debe fortalecerse para seguir siendo competitiva en un mercado globalizado, pero también es una verdad de a puño que los pequeños productores, 95% de los cafeteros, jamás podrán enfrentarse al mercado de manera aislada, si no cuentan con la capacidad de organizarse y actuar de manera coordinada, so pena de desaparecer.

Un cambio asociado al debilitamiento institucional suprimiría por completo la provisión de bienes públicos para la defensa del ingreso del productor y generaría incentivos a los actores con mayor poder para actuar de manera oportunista en el mercado, maximizando sus utilidades aún en detrimento de los ingresos y el empobrecimiento del productor. Además, la dispersión y reducido tamaño de los productores así como su vulnerabilidad y bajo poder de negociación frente a pocos comercializadores de gran tamaño, generarían mercados oligopsónicos que minarían la capacidad del productor para captar ingresos del mercado y para traducir el beneficio de su actividad en bienestar para su familia, atentando de manera directa contra la sostenibilidad de la caficultura.

Los pequeños productores deben aferrarse a sus organizaciones para poder enfrentar el actual orden económico mundial, ya que las organizaciones tienen roles que inciden directamente en el proceso de desarrollo económico y bienestar de un grupo social. Sin embargo, esta capacidad tiene una relación directa

con su origen, con las estructuras sociales y culturales que proporcionan las condiciones para el desarrollo y con los factores económicos del contexto. Estas son las características endógenas que requiere un arreglo institucional para potenciar su capacidad de incidir en el desarrollo. Más aún, la efectividad de esta capacidad está asociada con la versatilidad de la organización para adaptarse a entornos cambiantes que desafían su estabilidad, para ello es indispensable identificar los factores que influyen los cambios institucionales más allá de la implementación de recetas universales que promueven el crecimiento económico (Engerman & Sokoloff, 2005).

Informes del Banco Mundial (2007) y del FIDA (2011) han resaltado la capacidad de las Organizaciones de Productores Rurales (OPR) para mejorar la competitividad de los agricultores y reducir la pobreza en las zonas rurales. Los limitantes que tienen los pequeños productores para competir en los mercados globales, así como el interés de organismos de cooperación internacional en apoyar las iniciativas locales, han despertado el interés de la acción colectiva como alternativa para el desarrollo rural.

Las OPR son instituciones que permiten a los productores la participación social en ambientes democráticos y el aprovechamiento de las oportunidades del mercado, mediante el mejoramiento de su poder de negociación y el establecimiento de economías de escala (Lozano A. , 2011). Así mismo, son importantes agentes del desarrollo en la medida en que mejoran la capacidad productiva y de negociación de los pequeños productores, atraen el gasto del Estado y generan alternativas de inversión social para socios y coope-

rantes que contribuyen al desarrollo rural. Buena parte de la literatura que refiere casos de éxito de las OPR como agentes del desarrollo, entre ellos los trabajos de Eastwood, Lipton, y Newell (como se cita en Lozano A, 2011), reconocen al menos tres mecanismos que permiten a las OPR mejorar el bienestar de los productores rurales: i) brindan acceso a los mercados mediante la reducción de costos de transacción; ii) promueven la participación de los productores y reducen la brecha social; y iii) facilitan el acceso a servicios públicos y programas.

Un reciente estudio de Lozano (2011), encontró que en el arreglo institucional cafetero colombiano se cumplen los tres mecanismos de éxito de las OPR. Para mejorar el acceso a mercados y reducir los costos de transacción, la Federación cuenta con el apoyo de 34 Cooperativas de Caficultores y más de 500 puntos de compra en el país, que garantizan que todo el café en Colombia se compre a un precio justo de acuerdo con las condiciones del mercado. Adicionalmente, la Federación contribuye a disminuir costos a través de programas de apoyo que fomentan la productividad y la inversión en infraestructura para la producción.

En cuanto al mejoramiento de la participación para reducir la brecha social, la legitimidad institucional se sustenta en la acción colectiva, por ello las orientaciones de la política cafetera se toman en el ámbito del Comité Nacional de Cafeteros, en el que participa el Gobierno Nacional y el Comité Directivo de la Federación como representante de los productores, que rinde cuentas a la máxima instancia de dirección gremial que es el Congreso Nacional Cafetero. A su vez, las

diferentes esferas de participación son elegidas de manera democrática entre los 438 mil cafeteros cedulaados del país.

Por su parte, la prestación de bienes públicos y programas para las familias cafeteras es uno de los objetivos principales de la Federación. La asistencia técnica, la investigación y capacitación, la garantía de compra y los diferentes programas para la transformación productiva de la actividad, son los principales bienes y servicios públicos que tiene el caficultor para mejorar la competitividad del sector. Adicionalmente, la organización tiene una alta capacidad de gestión de recursos de otras fuentes para el desarrollo de programas de inversión social para las familias cafeteras. Es más, los beneficios derivados de los bienes y servicios públicos prestados por la institucionalidad cafetera benefician a todos los productores de café agremiados y no agremiados, e incluso en muchas ocasiones, a la población rural de los municipios cafeteros, reforzando así su importante papel como agente del desarrollo rural en Colombia.

Lo anterior, evidencia que el fortalecimiento institucional es la clave del éxito en las organizaciones de productores rurales. Sin embargo, esto no garantiza un transitar apacible hacia el desarrollo, por el contrario la volatilidad de los mercados, el cambio tecnológico y climático y las modificaciones de las políticas públicas plantean desafíos recurrentes para la permanencia de la actividad. Lo que esto implica es que solamente quien se organiza alrededor de un arreglo institucional sólido genera la capacidad de adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno y sobreponerse a ellas, esta es la virtud que lo hace sostenible.

En los últimos 20 años, las condiciones cambiantes del entorno han estado relacionadas con un nuevo orden en el comercio mundial del grano, caracterizado inicialmente por exceso de oferta y un ciclo de precios bajos, que originó la reconocida crisis de los noventa. Esta crisis materializó lo que en el ámbito académico se denomina como la trampa de los productos básicos, que no es otra cosa que la comercialización de un bien primario sin mayor agregación de valor y que por sus características requiere inversiones relativamente bajas para una producción masiva que al no ser diferenciada se comercia en un rango de precios internacionales bajos. (Reina, Silva, Samper, & Fernández, 2007).

Aunque la diferenciación del café colombiano, se adoptó desde los años sesenta como estrategia para superar la trampa de los productos básicos, ésta recobró mayor importancia a partir de la primera década del siglo XXI cuando fue necesario incorporar además de la calidad del bien, las demandas del consumidor y sus preferencias. Esto quiere decir que al desarrollar una calidad especial y superior de café suave, sus características son verificables directamente por el consumidor, en tanto son fruto del esfuerzo de los productores y del control de calidad que ejerce la institucionalidad desde la finca hasta el puerto de embarque. Esto genera confianza sobre la calidad de un bien básico, situación que lo aleja del café genérico o estándar que se comercializa en el mundo.

La estrategia de diferenciación incluyó además mayores esfuerzos para satisfacer las demandas de los consumidores en aspectos como: el impacto ambiental de las técnicas de

producción; los derechos de los trabajadores; la responsabilidad corporativa, entre otros aspectos que han jalonado la creación de nuevos segmentos o nichos diferenciados en el mercado cafetero, en los cuales el café de Colombia siempre ha estado a la vanguardia.

Pero este no fue el único cambio que surgió con el cambio estructural de los noventa, sin duda otro igual de importante fue la transformación productiva. Mientras la crisis de precios obligó a las autoridades cafeteras a adoptar medidas de choque, como el establecimiento de precios de sustentación, la difícil situación del mercado impidió que los cafeteros llevaran a cabo las labores de reinversión que demandaba el cultivo. Como consecuencia, el parque cafetero se envejeció y el paso hacia la tecnificación se hizo más lento. Hacia 1997, el 43% de los cultivos se encontraban en edades superiores a los nueve años y el 30% del área total aún correspondían a cafetales cultivados en sistemas tradicionales con variedades de porte alto (Typica, Borbón, Maragogipe) de baja densidad y limitada productividad.

Por esta razón, durante el periodo 1998-2007 la Federación promovió una primera estrategia de renovación destinada a estabilizar las condiciones del cultivo y estimular la permanencia del área cultivada que hasta 2007 se mantuvo estable alrededor de las 877 mil hectáreas. Sin embargo, el 70% del área continuaba en variedades susceptibles y un 16% aún permanecía en sistemas tradicionales, además de las 740 mil hectáreas que se consideraban tecnificadas, el 32% (235 mil hectáreas) presentaban problemas de envejecimiento con edades promedio de 18 años y densidades por debajo

de 3.000 árboles por hectárea, mientras los cultivos jóvenes registraban una edad y densidad promedio de 5 años y 6.000 árboles por hectárea respectivamente.

Por esta razón, la segunda estrategia implementada para reconvertir el parque cafetero consistió en la implementación del programa Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF) orientado a promover la renovación por siembra del área sembrada en cafetales tradicionales o tecnificados envejecidos, a través del acceso al crédito.

No obstante, la mayor incidencia de las alteraciones climáticas sobre la productividad del cultivo, mostrada como resultado de las recurrentes temporadas invernales registradas desde 2009, puso en evidencia la necesidad de una tercera estrategia dentro de la transformación productiva: el uso de las variedades resistentes que aunado a la conservación del suelo y la adecuación del cultivo resultan necesarios para enfrentar el cambio climático y asegurar la productividad.

El propósito institucional de reconfigurar las características técnicas de la caficultura colombiana alcanzando mayores niveles de tecnificación, ha rendido buenos frutos: actualmente el 76% (709 mil hectáreas) del parque cafetero corresponde a cafetales tecnificados jóvenes y el 54% (502 mil hectáreas) corresponde a cafetales tecnificados resistentes, de los cuales el 90% son cafetales jóvenes.

Como resultado de las diferentes estrategias de transformación productiva, la densidad de los cultivos aumentó un 20,4%, pasando de 4.165 árbol/ha en 1997 a 5.015 árbol/ha

en 2012. Así mismo, la edad promedio del parque cafetero disminuyó un 32%, pasando de 11,7 años en 1997 a 7,9 años en 2012.

De otra parte, la institucionalidad también se adaptó a las nuevas condiciones del mercado mundial. Conforme a las recomendaciones de la Comisión de Ajuste a la Institucionalidad Cafetera de 2002, se implementaron una serie de medidas tendientes a estabilizar las finanzas del Fondo Nacional del Café (FoNC), mantener la provisión de bienes públicos y contribuir al bienestar social de las familias cafeteras a través de esquemas de alianzas publico-privadas (APP).

Dentro de los bienes públicos cafeteros, el más importante es el de la Garantía de Compra, que protege el ingreso del productor mediante tres mecanismos: i) transferir el mayor precio posible al caficultor; ii) asegurar un precio base como medio para contrarrestar el poder de los compradores y iii) garantizar la existencia de un comprador de última instancia que es el FoNC.

Dentro de los demás bienes y servicios públicos para el cafetero se mantuvieron la asistencia técnica con énfasis en la promoción de cafés especiales, la investigación científica para el desarrollo de nuevas variedades y mejores prácticas del cultivo, así como la promoción del café de Colombia a través del posicionamiento de las marcas, el desarrollo de nuevos productos con base en cafés especiales e industrializados y la apertura de mercados.

Esto último es lo que se conoce como estrategia de valor agregado, que consiste en promover la diferenciación y el ascenso en la

cadena de valor para salir de la trampa de los productos básicos.

Esta estrategia busca crear y capturar mayor valor para el café colombiano, ofreciendo un portafolio de cafés diferenciados que por sus condiciones de producción, características de taza y origen ofrecen propuestas de valor y experiencias diferentes a los clientes y consumidores.

Así el café deja de ser una materia prima corriente para convertirse en un universo de productos, servicios y experiencias que satisfacen las necesidades de los clientes y los gustos de todos los consumidores. Esta táctica ha generado una recomposición en las exportaciones de café. Así, mientras que en el año 2000 tan sólo el 9% de los embarques de café estaba representado por cafés con valor agregado, en 2012 el 37% del volumen exportado correspondió a cafés especiales, procesados e industrializados. Además, el valor adicional promedio por libra de café vendida por la Federación ha crecido sustancialmente con respecto al precio del estándar. El valor total agregado generado por estas ventas alcanzó en 2012 un nivel equivalente a USD 8,5 millones por la comercialización de 2,6 millones de sacos.

Mención aparte requiere la capacidad que ha desarrollado la institucionalidad cafetera para gestionar recursos de inversión social a través del esquema de APP con cooperantes nacionales e internacionales para la construcción de infraestructura, la generación de capital social en el campo y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales en las zonas cafeteras. Gracias a ello, en los últi-

mos cinco años se ejecutaron más de \$2,4 billones y el indicador de apalancamiento de los recursos del FoNC se ubicó en 1:5 en 2012 es decir que por cada peso proveniente del FoNC, se gestionaron \$5,1 pesos adicionales de otras fuentes para invertir en programas de competitividad de la caficultura, infraestructura comunitaria, domiciliara, capacitación, conservación del medio ambiente, protección social y fortalecimiento gremial.

En conclusión, aunque en el ámbito rural el debilitamiento y precariedad institucional han sido una constante que ha perpetuado la pobreza y la desigualdad en el campo en las últimas dos décadas (PNUD, 2011), el sector cafetero ha sido una excepción institucional y un sector privilegiado que ha sabido valorar y conservar la importancia de sus organizaciones y mantener la provisión de bienes públicos alrededor de un tejido social invaluable, que es la familia cafetera.

Desde luego, esto implica que las instituciones no sean estáticas, debe existir un proceso de innovación recurrente motivado por los

cambios tecnológicos, ideológicos o de las preferencias que les permita retroalimentarse y perdurar en el tiempo.

Para avanzar es necesario construir sobre lo construido, y en la institucionalidad cafetera, este proceso de cambio se reconoce como un *aprendizaje adaptativo* para enfrentar las condiciones del entorno y generar innovaciones de manera incremental que se van acumulando para lograr un mejor funcionamiento. Esto significa que la organización evalúa de manera recurrente su hoja de ruta con el fin de aprender y adaptarse a cada nueva circunstancia y por ello la institucionalidad cafetera de hoy se prepara para un nuevo escenario de inteligencia competitiva y una estructura organizacional moderna soportada sobre el concepto de sostenibilidad social, económica y ambiental, pues solamente el fortalecimiento institucional permitirá generar la capacidad de adaptación ante las dificultades del entorno para permanecer en el tiempo con una visión de largo plazo y un enfoque de desarrollo fundamentado en el bienestar humano.

Trabajos citados

- Banerjee, A., Mookherjee, D., & Ray, D. (2001). Inequality, control rights and rent seeking:sugar cooperatives in Maharashtra. En *The Journal of Political Economy* (págs. 138-190).
- Cano, C. G., Vallejo Mejía, C., Caicedo García, E., Amador Torres, J., & Tique Calderón, E. (2012). El mercado mundial del café y su impacto en Colombia. *Borradores de Economía*.
- Corredor, C. (2003). El problema del desarrollo. En D. Restrepo, *La falacia neoliberal crítica y alternativas* (pág. 64). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Engerman, S., & Sokoloff, K. (2005). Explicaciones institucionales y no institucionales de las diferencias económicas. En C. Menard, & M. Shirley, *Handbook of New Institutional Economics*. Holanda.
- IFAD. (2011). Rural Poverty Report 2010. Rome.
- Lozano, A. (2011). Do rural producer organizations effectively reduce poverty? A perspective from the Colombian Coffee Grower's case. Londres: London School of Economics.
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá:INDH PNUD.
- Reina, M., Silva, G., Samper, L. F., & Fernández, M. d. (2007). *Juan Valdez: la estrategia detrás de la marca* (Primera ed.). (F. N. Colombia, Ed.) Bogotá, Colombia: Ediciones B Colombia S.A.
- World Bank (2007). World development report 2008. *Agriculture for development*. Washington.