

Reparos y reservas del voto de Marco Palacios, miembro de la *Misión de Estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*, enero de 2015

Junto con mi voto aprobatorio al *Informe de la Misión* ofrezco brevemente reparos y reservas al mismo con el ánimo de propiciar el debate público razonado y razonable sobre el presente y el futuro de la caficultura colombiana y, en general sobre el papel que desempeña el sector cafetero en la sociedad colombiana, debate al que invita el mismo *Informe*.

El documento de la *Misión* constituye un serio avance en la comprensión de los problemas que enfrenta el sector, en particular desde 1989, año de la suspensión de las cláusulas económicas del Acuerdo Internacional del Café, AIC, y la vuelta a lo que, no sin eufemismo, se llama “mercado libre”. El *Informe*, que viene acompañado de un *Resumen Ejecutivo*, tiene el respaldo de un conjunto de 18 estudios técnicos especializados que, sucesivamente y durante más de un año, fueron puestos a consideración de los miembros de la Misión en reuniones debidamente programadas.

Sea este el momento de reiterar mi gratitud a los autores de los estudios y a los colegas de la *Misión* por sus intervenciones llenas de sentido que permitieron proseguir una conversación continua, respetuosa, inteligente.

1

Como historiador creo que el pasado está contenido en el presente y el presente en el futuro. En una línea histórica continua, con sus altibajos, el mejoramiento de la competitividad de la caficultura colombiana y de la comercialización del grano y ya avanzado el siglo XXI, requiere cambios de fondo y no solo de cosmética. Qué tan profundos, qué tan radicales o qué tan graduales hayan de ser, dependerá de las instancias políticas y de representación popular puesto que la institucionalidad cafetera tiene una base constitucional (el estado social de derecho, la libertad de empresa) y unas bases legales, es decir, el surtido de contratos y disposiciones que norman la existencia y funciones de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, FNCC, persona jurídica de carácter privado que, no obstante, cumple funciones estatales de formulación de políticas, regulación de la actividad y manejo de cuentas fiscales.

2

Atinadamente apunta el *Resumen Ejecutivo* del *Informe* que *el café es un modo de vida*. Eso es para cientos de miles de familias caficultoras que, total o parcialmente, derivan sus ingresos de cultivar café como propietarios de una finca o parcela, o como trabajadores asalariados o en una combinación de los dos. Aunque baje la tasa de participación del café en el PIB, en el ingreso, en el empleo y en las exportaciones, la caficultura sigue siendo la principal fuente de empleo rural y semi-rural y el área cultivada pesa significativamente en el mundo agrario nacional. Históricamente la caficultura colombiana –que siempre ha estado en manos nacionales: hacendados y diferentes tipos de campesinos y de empresarios- puede describirse como una peculiar máquina de producción y distribución de riqueza monetizada, fuente de inversión diversificada en varias ramas de la economía nacional, que se sostiene en una enorme base de pequeños productores dispersos.

3

La comercialización del grano (el *pergamino seco* que generalmente vende el finquero y luego se trilla para dejar el *café verde* que se empaca, certifica y exporta) se inscribe, sin embargo, en una cadena globalizada que empieza por algún tipo de comprador local. En este campo *el café es un negocio* más concentrado entre más se aleje del productor que, literalmente, vive de producirlo. Como negocio, el café ofrece un perfil oligopólico; el poder de mercado reside en un puñado de empresas multinacionales de tueste (por ejemplo, *Kraft, Proctor & Gamble, Nestlé, Sara Lee*) y distribución (por ejemplo, *Starbucks, Neuman Kaffe, Volcafe, Cargill, Esteve, Aron, Ed & Man, Dreyffus, Mitsubishi, Nestlé, Sara Lee*) muchas de las cuales, junto con otras cadenas menos poderosas, tienen agentes en los mercados de los países productores. Así, esas empresas, actúan desde adentro de Colombia y comparten con FNCC el poder de mercado.

Desde esta perspectiva, el *Informe* falla al no considerar la caficultura y comercialización interna en su estrecha relación con el mercado global tal y como funciona empíricamente. Se limita a estudiar las condiciones de la oferta nacional de café (producción + comercialización) como si no existiesen condiciones de la demanda o como si estas fuesen neutras, sugiriendo con esta omisión que el mercado cafetero mundial es competitivo.

Por eso el *Informe* no presta suficiente atención a la “paradoja del café”: “crisis” en los países productores -que en época de caída de precios recae más severamente en los caficultores pobres, afecta menos a los grandes productores y poco o nada a los comercializadores

domésticos, incluida FNCC, e internacionales- y “bonanza” en los balances contables de las grandes tostadoras y distribuidoras. Esto porque los incrementos de precios que paga el consumidor final no se trasladan simétricamente hacia atrás, hasta el pequeño caficultor.¹

4

Por esto me parece simplista y sesgado el planteamiento del *Informe* según el cual resolveremos “la crisis” (de “productividad”, “rendimientos”, “altos costos reales” o “competitividad”) si atendemos a los bloqueos, fallas y barreras que se presentan en la oferta.

² Es decir si se incrementan los rendimientos en las fincas, así sea a costa de las remuneraciones al trabajo, y se emparejan las reglas de juego en la cadena nacional de comercialización, despojando a FNCC de un conjunto de recursos y, además, de funciones indeseables. Desde este punto de vista el *Informe* se centra en la “liberalización del mercado” por la transformación de FNCC en un agente más y asume *a priori* que el mercado existe en condiciones de competencia e información perfectas. Por tanto se trataría solamente de eliminar las restricciones al “mercado” provenientes del pacto Gobierno-FNCC, dejando intacta la intervención del sector privado, es decir, la centralización y concentración de la comercialización, interna y externa, de la que FNCC es apenas un segmento.

5

Insistamos en el concepto de competitividad: para desplazar competidores y recuperar la tajada colombiana en el mercado mundial (un 18% en 1990) se requiere, ante todo, elevar la productividad, es decir, utilizar menos insumos (y por tanto incurrir en menores costos de producción) para producir la misma cantidad, o bien, producir más cantidad sin aumentar los insumos (o sea sin incurrir en mayores costos). Desplazar competidores en los mercados de destino se puede lograr de diversas maneras; por ejemplo, devaluando, contrayendo la tasa de rentabilidad, depreciando las remuneraciones al trabajo y subsidiando las ventas externas con lo cual se altera la tasa efectiva de cambio de las exportaciones sin afectar los demás sectores productivos. Son medidas de corto plazo que no garantizan que se mantengan las fracciones de mercado ganadas por estas vías. Una política sostenible requiere elevar los rendimientos en la producción de café y la productividad de las inversiones en otras

¹ Benoit Daviron, Stefano Ponte, *La paradoja del café. Mercados globales, comercio de bienes primarios y la esquivada promesa del desarrollo*. Bogotá, FNCC-OIC, 2005

² En ninguna parte del documento se define explícitamente el concepto central de competitividad.

fracciones del proceso productivo y de la comercialización. Todo ello sin dañar el medio ambiente ni desplazar al pequeño productor, dañando el tejido social.

6

Aparte de esto, pero ligado al asunto de la producción, la comercialización y la competitividad, debe subrayarse que FNCC ha mantenido históricamente una política negativa en relación con el fomento del consumo interno de cafés de alta calidad, como se hace exitosamente en Costa Rica o Brasil.³ Desperdicia así la posibilidad de agregar al torrente de la oferta unos tres millones anuales de sacos de café de calidad exportable como bien subraya el *Informe*.

7

Puesto que en la comprensión de la competitividad el documento se centra primero en la producción, aunque de forma agregada, surge el problema de que en ninguna parte considera explícitamente el costo de la tierra, ni los rendimientos por hectárea, relacionados con el precio en las diferentes macro regiones cafeteras y se asume el este es igual en todas las unidades productivas. Se sabe que no es así: existe un enorme diferencial del precio promedio de una hectárea de tierra cafetera en Quindío vs Nariño; en el suroeste antioqueño vs Cauca; en el norte del Valle vs el sur del Tolima y así sucesivamente. Al sustraer este elemento del análisis es posible que se encubra una política implícita en los subsidios; por ejemplo, los productores de la tierra más cara estarían percibiendo una prima sobre el resto de productores. Quizás esta falla en el análisis del Informe obedezca a la falta de información o la carencia de una metodología adecuada para procesarla.

Por esto causa asombro que, con ligerezas de información y metodología similares, el documento se detenga en un estudio de costos reales y diferenciales regionales del factor “salarios”. La descripción y el análisis se efectúan sin que medie una investigación específica sobre qué debe entenderse por “salario” en las zonas cafeteras que, como se sabe, incluyen un segmento demográfico dominante de pequeños productores (campesinos, por así decirlo) que no perciben propiamente un salario monetario, prestaciones y seguridad social, o lo calculan de un “modo familiar campesino”. En su mayoría estos pequeños productores, o familias de productores, están sumidos en situaciones de “informalidad laboral”, aparte de

³ En este sentido las *Tiendas Juan Valdez* no fomentan el consumo masivo, sino un consumo de minorías que compran un “ambiente”, acaso un “status”.

los bajísimos niveles de escolaridad que prevalecen en sus municipios tal como apunta uno de los estudios encargados por la *Misión*.

8

En lo que respecta a la caficultura, valga subrayar que este *Informe*, como los que le antecedieron, enfrentó una barrera de información insuperable. A saber, que no es factible estudiar la producción de café en Colombia a partir de análisis finca a finca, o de municipios y micro regiones que permitirían componer el mapa adecuado de las enormes diferencias según localización en el continuo vereda ↔ municipio ↔ provincia ↔ departamento ↔ macro-región ↔ nación. Si nos atenemos a un solo aspecto de la localización explicaríamos mejor porqué la luminosidad permite cultivo a pleno sol en las Cordilleras Central y Occidental pero no, por ejemplo, en Santanderes. Y, naturalmente que estamos ante caficulturas diferentes que implican costos y rendimientos diferenciados. Más aún, el Informe sólo ofrece distinciones generalizadas en el nivel de macro-regiones (Central, Central Periférica, Cundino-boyacense, Santanderes, Tolima Grande, Sur, Marginal) que no permiten realizar una evaluación técnica y pertinente de aspectos centrales de las políticas como son, por ejemplo, la fijación equitativa del valor del PIC con base en variables municipales; la eficiencia de la localización de las Cooperativas ligadas a FNCC y de los “puntos de compra”; la distribución espacial del sistema bancario y así sucesivamente.

Soy consciente del elemento de confidencialidad de los datos, pero es indispensable encontrar las formas de disponer y manejar esa información pormenorizada sin violar la cláusula de confidencialidad. Al fin y al cabo parte de los programas cafeteros se financian con recursos públicos que, en una democracia, demandan total transparencia.

Esta barrera de información no es insuperable. La FNCC tiene la información; seguramente la procesa internamente, pero no la publica argumentando que protege la privacidad de cada propietario de finca que le deja acopiar la información respectiva. Si la democracia de una sociedad se establece en la amplitud, honradez, precisión y publicidad de la estadística, esta opacidad muestra que Colombia, en el sector cafetero, es una sociedad en la que un puñado de privilegiados usa la estadística para sus propios fines.

En cualquier caso, confiemos que el Tercer Censo Agropecuario Nacional que levanta el DANE, que incluye las zonas cafeteras, dará la información que se requiere para hacer un análisis competente y más complejo de la sociedad en las zonas cafeteras en las cuales el café

está inmerso en agricultura de pan coger (plátano, yuca, frijoles, entre otros) y actividades de ganadería, aves y porcicultura y en muchas localidades muerde bordes urbanos. Esta simbiosis es la que ha hecho viable la caficultura colombiana en el trascurso de su historia. Esto dependerá de qué el DANE permita acceder a la información básica del censo.

9

De acuerdo con el *Informe* el meollo del problema de la competitividad es el asunto de las relaciones contractuales del estado colombiano y el gremio, representado por FNCC. Formula al respecto una tesis contundente: para que el sector cafetero colombiano consiga desplazar competidores y se recupere la tajada en el mercado mundial, es indispensable cambiar sustancialmente esas relaciones contractuales. Y los cambios propuestos apuntan a abrir la participación al sector privado y relajar las intervenciones oficiales por medio de FNCC afirmando que así se garantizaría la competencia.

Si bien hay razones y datos empíricos que avalan esta propuesta, subrayo un problema: tal como está planteada no toma en cuenta, ni pondera, como ya se mencionó, las estructuras y modalidades de operación efectiva, empírica, del mercado nacional e internacional, bastante alejadas de las que los textos de economía definen como mercado competitivo. Este no ha existido ni existe, como la historia lo sugiere.

Es de lamentar que el funcionamiento real del mercado, es decir la comercialización dentro del país, incluida la de proveedores como los de fertilizantes, no ocupe en el *Informe* el espacio que debiera. La larga cadena que empieza una vez que el caficultor vende café pergamino (a una Cooperativa o a diversos tipos de intermediarios comerciales, como los *pergamínos*) y termina en un puerto de exportación como café verde, debidamente empacado y certificado, no se describe con la precisión que merece. En este punto el *Informe* parece sugerir algo que no prueba: que las acciones intervencionistas del estado siempre causan más daño que las imperfecciones del mercado.

10

Un defecto de este enfoque, como expresé en el seno de la Comisión, es que desconoce la historia del café colombiano a lo largo del siglo XX, de c. 1902 a 1989, cuando se consolidó y conformó institucionalmente. No toma en cuenta que el entramado cafetero se construyó y sedimentó legalmente, adquirió legitimidad social y validación en el sistema político, lenta y gradualmente. Que expresa de un modo peculiar y específico un tipo de relaciones Estado-

Sociedad civil y Estado-economía privada que responde a un país caracterizado por la desigualdad social básica; por valores paternalistas; por el capitalismo de amiguetes; por un arraigado clientelismo en todos los niveles territoriales y ramas del poder público; por grandes cierres sociales y manejo oligárquico.

11

La pobreza y auto explotación del pequeño cultivador, obligado a vender su cosecha independientemente del precio, es la clave interna de la competitividad de la caficultura colombiana, al menos en las amplias zonas de preponderancia campesina. No obstante, como la pobreza ya no se mide por el estándar biológico maltusiano (es decir la supervivencia física de las familias productoras) sino por estándares sociales y culturales definidos globalmente, el problema actual de la competitividad de caficultor colombiano promedio es la aparición de otros productores campesinos como los de Vietnam, Indonesia, Nicaragua o Guatemala, que subsisten en niveles más bajos y, por tanto, tienden a desplazarlo.

12

La otra clave de la competitividad del café colombiano reside en la organización política del mercado mundial en el siglo XX. Esto se traduce en que el sector cafetero colombiano en su conjunto (producción + comercialización) estuvo protegido casi todo el tiempo y creció y se mantuvo gracias a una protección de origen externo. Esa protección no se dirigió tanto al productor directo, como lo demuestra el financiamiento subsidiado de la sustitución de importaciones gracias al “dólar cafetero”.

El cuadro esquema siguiente recoge la trayectoria de largo plazo:

Evolución de las estructuras productivas y de la comercialización del café en Colombia, desde c. 1850

Condiciones de la demanda mundial	Caficultura colombiana: Jerarquía de productores	Comercialización en Colombia: Jerarquía de empresarios comerciales en el país	Reglas básicas del juego cafetero en Colombia
“Libre comercio”	1. Haciendas dominantes 2. Campesinos 3. Apareceros	1. Hacendados, 2. Casas Comerciales	Intentos fallidos de gravar con impuestos las exportaciones. Los hacendados y las casas comerciales

S. XIX. Intervención invisible del Brasil, 1850-1907	4. Cosecheros-campesinos		establecen las calidades del café verde
Intervención abierta del Brasil, 1902-1937	1. Campesinos predominantes 2. Hacendados remanentes 3. Cosecheros-campesinos	1. Tostadoras de USA 2. Casas Comerciales 23 Hacendados	Creación de la FNCC. Certificación oficial de calidades conforme a las reglas internacionales. Instituciones de crédito bancario y de manejo temporal de inventarios. El gremio maneja impuestos cafeteros
Intervención multilateral hemisférica, 1940-1946, (USA y A. Latina)	1. Campesinos predominantes 2. Hacendados remanentes 3. Jornaleros itinerantes	1. Exportadores privados 2. Tostadoras de USA	Ampliación del manejo gremial de impuestos con la creación del Fondo Nacional del Café. Tasas de cambio múltiples y dólar cafetero. La FNCC es el principal comprador de la cosecha nacional y controla las principales variables del mercado interno: precio, inventarios e información
Intervención multilateral mundial: 1962-89, (Principales países productores y consumidores en el mundo)	1. Empresarios en ascenso 2. “Clase media cafetera” 3. Campesinos marginados 4. Jornaleros itinerantes	1. FNCC y Multinacionales de tueste 2. Exportadores privados	La FNCC se convierte en el principal comprador y exportador directo y administra la revolución verde de la caficultura con base en estudios de CENICAFE
Fin del Acuerdo Cafetero Internacional. “Mercado libre”: Dominio de las multinacionales de tueste y distribución en los grandes centros de consumo	1. Campesinos predominantes 2. Empresarios en crisis 3. Jornaleros itinerantes	1. Multinacionales de tueste y distribución 2. Exportadores privados 3. FNCC y cooperativas	Fin de las tasas de cambio múltiples y del dólar cafetero. La FNCC sobrevive. Disminuyen sus recursos y principales funciones reguladoras. Reafirma la política de “calidad” y se reorienta hacia la comercialización del producto final.

Fuente: Marco Palacios, *El café en Colombia. Una historia económica, social y política, 1850-1970*. 4ª edición corregida y actualizada, México, D.F., El Colegio de México, 2009, p. 45

De 1902, cuando se prohibieron siembras en Brasil, a 1989, cuando se eliminaron las cláusulas económicas del Pacto Internacional del Café, predominó en el comercio internacional del café un patrón político o politizado. Gracias a la protección, y pese a la conciencia de que el país era de “altos costos reales”, se formó el sector cafetero colombiano. Esto no quiere decir que no se hubieran puesto en marcha políticas temporales para aumentar la competitividad, principalmente por la vía de la devaluación del peso colombiano. Repasemos el listado de intervenciones en el mercado que dieron viabilidad a la caficultura colombiana de altos costos reales:

Brasil, el país formador del precio dada su fuerte posición dominante en la oferta mundial puso en marcha un conjunto de políticas costosas, gratis para el resto de productores; se reflejó en un aumento del precio internacional por encima de lo que hubiera sido de no haberse adoptado: la prohibición de siembras (1902); los esquemas de retención de la oferta (con los respectivos esquema de financiación de inventarios) a partir de 1906; la destrucción masiva de inventarios durante la gran crisis mundial capitalista (1929-32); nuevos esquemas de retención para valorizar el café hasta 1937.

Cuando los submarinos alemanes bloquearon el tráfico comercial en el Océano Atlántico, en 1940 la acción, se precipitó una crisis de proporciones catastróficas puesto que Europa era uno de los grandes consumidores mundiales. Saltó a la palestra Estados Unidos, el principal consumidor mundial después de su Guerra Civil (1862-66) que intervino por razones geopolíticas mediante el Pacto Interamericano de Cuotas. Dicho instrumento garantizó un precio por encima del mercado e incidió en la creación de las instituciones del Fondo Nacional del Café, FNC, que los directivos de FNCC manejaron en secreto, hasta c. 1985, resguardados en razones de competitividad.

En la segunda postguerra mundial no hubo vuelta al mercado libre, aunque Brasil ya no estuvo dispuesto a incurrir en los costos de sus políticas valorización de c. 1902-1939. De un lado había acumulación de inventarios en América Latina, y, del otro, Europa estimulaba la producción cafetera en sus colonias de África que protegía en el Acuerdo de Lomé. FNCC ingenio diversos esquemas de truce con Europa, negoció devaluaciones (en un esquema propenso a la corrupción: las tasas múltiples de cambio) y pudo financiar, gracias al FNC la acumulación de inventarios. Durante la Guerra de Corea y esperando una confrontación militar con la URSS, Estados Unidos acumula inventarios, incluidas materias primas y café, lo que mantiene los precios al alza. El pico termina en 1954. De ese año a la aprobación por el Congreso de USA del Primera Acuerdo Cafetero Internacional, AIC, 1962, la política económica de Colombia pendía del café, dado su peso en las balanzas comercial y de cambios. El asunto forma el meollo de la historia económica colombiana (c. 1940-62) con las devaluaciones, el manejo de tasas múltiples de cambio y más tarde la creación de la Junta Monetaria que abrió paso a un periodo de suave disolución de la hegemonía de FNCC en estos asuntos.

De 1962, gracias a la necesidad de la Administración Kennedy de contener la amenaza “castro-comunista” en el Hemisferio, a 1989, cuando el presidente Bush ordenó el retiro de su país de las cláusulas económicas del AIC, Colombia moduló sus políticas cafeteras sin atender prioritariamente el tema de la competitividad (o país de “altos costos relativos”) gracias a que estuvo protegida por el mercado altamente politizado de la Guerra Fría.

Aunque fue evidente que la Organización Internacional del Café, OIC, estableciera políticas de control de la oferta de café y diversificación de la producción en las zonas cafeteras, que Colombia aplicó, estas no fueron suficientes para eliminar el ciclo tradicional (heladas en Brasil, caída de la oferta, aumento de precios, estímulos al cultivador en todo el mundo para aumentar las siembras) como se vio después de la bonanza de 1976. Además, la adopción de nuevas prácticas de cultivo más intensivo, “tecnificado”, determinaron un fuerte aumento de la producción y de participación colombiana.

13

Para Colombia el café fue buen negocio gracias a los esquemas prevalecientes en un mercado político y politizado. En ese contexto estructural se formaron y funcionaron todas las instituciones cafeteras: FNCC y el FNC manejado por FNCC; la Caja Agraria, la Flota Mercante Gran Colombiana, el Banco Cafetero, los Almacenes Generales de Depósito.

Volviendo a las condiciones de la oferta de café, quisiera fijar claramente esta posición: al negarse siquiera a considerar qué tan viable, qué efectos sociales y ambientales traería la introducción y desarrollo de *cafés robustas*, el país, atado a un dogma de la FNCC que debe superarse, cierra opciones de participación promisorias en la caficultura mundial.

14

Finalmente, comparto con el *Informe* la línea que pide modificar el sistema contractual de FNCC con el Gobierno –los datos concretos sobre el cambio de esta entidad que ahora sacrifica al productor para defender la tasa de rentabilidad de sus operaciones comerciales en el FNC, justificarían el cambio. Interpreto esta nueva estrategia de negocios de la FNCC como el reconocimiento que actúa en el “mercado libre” pero no renuncia a la posición dominante que tuvo en el largo período de “mercados políticos” y ahora claramente en desmedro de los caficultores.

Sin embargo el necesario destrabe del complejo Estado-FNCC, debe efectuarse siempre y cuando el Estado institucionalice un nuevo contrato social con los cultivadores de café. Con

esto quiero decir que se obligue a intervenir frente a las cadenas mundiales oligopólicas y nacionales, establezca precios de sustentación diferenciados con base en los costos operacionales, redistribuya geográficamente los sistemas de comercialización (incluidos los fertilizantes) y crédito bancario y maneje directamente la contribución cafetera en función del bienestar social y la sostenibilidad ambiental.

No soy experto para siquiera sugerir cuáles serían los instrumentos y procedimientos más adecuados de tal política que, repito, debe ser parte integral de un nuevo pacto con los productores, *para quienes el café es un modo de vida*, conforme al estado social de derecho consagrado en la Constitución colombiana.

México, D.F., 15 de enero de 2015