

Respuestas Cuestionario Cámara de Representantes Proposición No. 022

Honorables Representantes:

En atención a la Proposición No 022 y al cuestionario enviado a la Federación Nacional de Cafeteros a quien se incluyó como invitada para participar en el debate de control político, de manera atenta y dentro del término establecido en la Ley 5 de 1992, procedemos a dar respuesta a cada uno de los puntos consultados en el cuestionario adjunto. Todo lo anterior, dentro del marco legal y estatutario de la competencia que tiene la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Federación Nacional de Cafeteros / Secretario Técnico del Fondo de Estabilización de Precios del Café:

- 1. En concepto de la FNC, ¿cuáles son las razones de la actual crisis cafetera? ¿Cuál es su dimensión? Especifique los problemas estructurales del sector cafetero que producen la actual crisis cafetera.**

R/. Los productores cafeteros atraviesan por una época de una disminución importante de los ingresos provenientes de la cosecha del café fruto de la combinación de la caída del precio y la disminución del volumen de la cosecha. Por una parte, luego de los altos precios del café producto de situaciones climáticas en Brasil y afectaciones logísticas con ocasión de la pandemia, se ha presentado una corrección del precio que junto con el incremento de los costos de producción determinados en buena parte por la inflación y el incremento de los fertilizantes (ver gráfica 3) con ocasión de la misma pandemia, impactan la rentabilidad de la actividad.

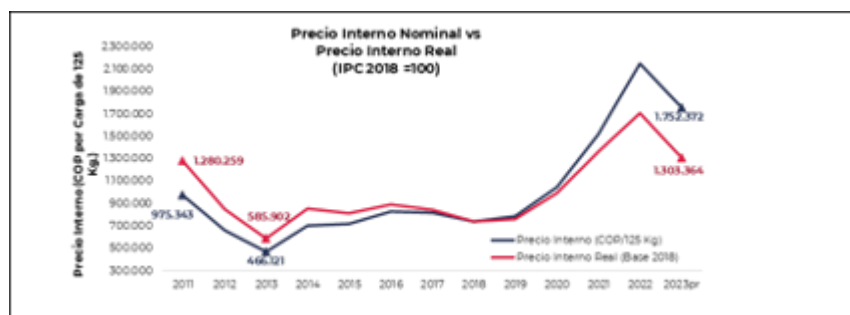
Respecto del incremento del precio de los fertilizantes es importante anotar que han empezado a ceder para ubicarse en indicadores pre pandemia, situación que alivia las condiciones de rentabilidad del producto.

Adicionalmente, en la formación del precio interno intervienen factores exógenos: el valor de la libra en la bolsa de Nueva York y la tasa de cambio; en el primer caso impacta el precio en la medida en que los compradores han visto un incremento en sus inventarios que redujo la demanda del producto cuyo efecto se refleja en el precio en bolsa; en el segundo caso, se ha visto una tendencia a la baja de la tasa de cambio que igualmente modifica el precio de referencia de la carga de café. En el gráfico 1, se puede observar que el precio interno de la carga en términos reales en lo corrido de 2023, ha disminuido con respecto al nivel de 2022, pero se halla en niveles superiores a los bajos precios observados en el período comprendido entre 2013 y 2018.

Por otro lado, en el gráfico 2, se puede observar que la producción de café alcanzó un pico en 2019 y ha venido descendiendo gradualmente hasta los 11 millones de sacos en 2022. Se espera que en 2023 la producción cierre en 12 millones de sacos. Si bien, se observa una reducción importante -por los 36 meses del fenómeno de la Niña- con respecto a los 14 millones de sacos en promedio alcanzado en el período 2015-2021, está lejos de alcanzar la caída observada a menos de 8 millones de sacos en los años 2011-2012.

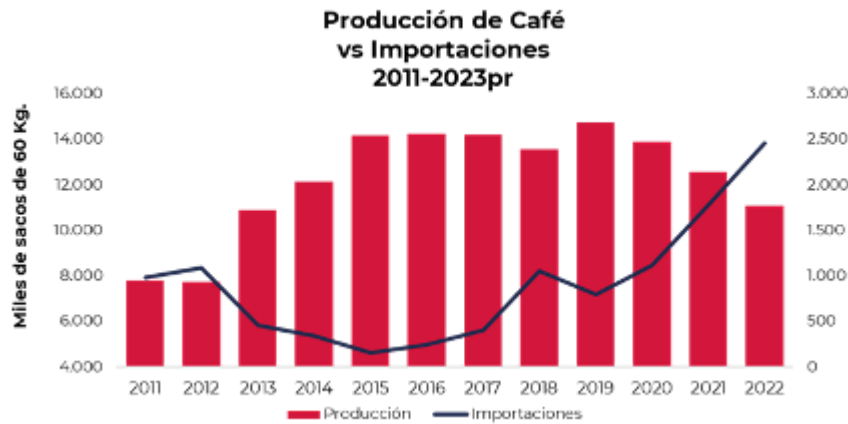
En ese sentido, considerando que tanto el precio (P) como la producción (Q) han disminuido, los cafeteros han tenido un menor ingreso que significa un impacto en el bienestar para sus familias.

Gráfico 1



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros (FNC)

Gráfico 2



Fuente: FNC

2. **¿Qué implicaciones económicas y jurídicas tienen las declaraciones por parte del Presidente Petro acerca de la exigencia sobre la reestructuración de la Federación y su administración del Fondo Nacional del Café al terminar con este?**

R/. La administración del Fondo Nacional del Café está determinada a través de un contrato suscrito entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sometido al régimen de contratación del Estado bajo un marco legal definido y por tanto las decisiones sobre el mismo sólo pueden producirse en el marco jurídico correspondiente.

3. **¿Se han contemplado medidas por parte de la Federación al interior de la entidad a partir de estas declaraciones?**

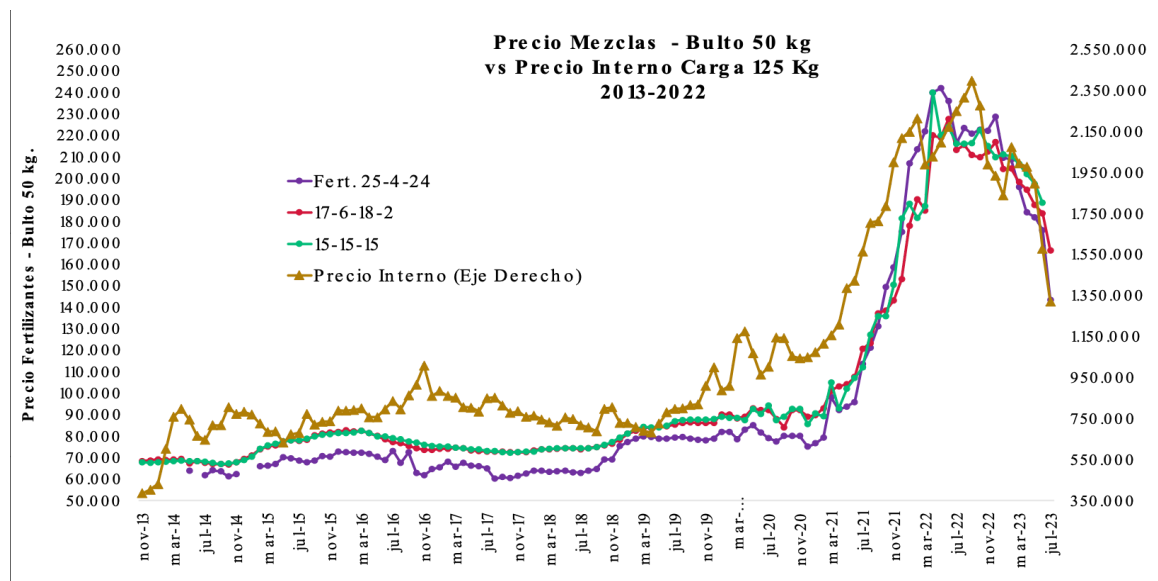
R/. La Federación Nacional de Cafeteros conforme se ha manifestado en los últimos Congresos Cafeteros, emprende acciones encaminadas a la búsqueda de eficiencias administrativas que permitan prestar más y mejor servicio al productor de café, siempre en la búsqueda de mejorar su bienestar.

4. **¿Cómo evalúan el impacto de la disminución de los precios del café en la estabilidad económica de las familias cafeteras?**

R/. El café como producto sometido al libre mercado atiende ciclos al alza y ciclos a la baja en su precio. En ese sentido, el período comprendido entre 2019 y 2022 fue un período de rentabilidad importante durante el cual las familias cafeteras tuvieron la oportunidad de pagar deudas, ahorrar, o mejorar las condiciones de vida del hogar. La particular situación de rentabilidad percibida durante el año 2023, sin duda se traduce en dificultades económicas para los cafeteros.

Claramente la situación de rentabilidad que se ha advertido impacta el bienestar de los hogares cafeteros. Sin embargo, es necesario advertir que el precio de los fertilizantes viene cayendo de manera sistemática aliviando la estrechez de rentabilidad tal como se muestra en la gráfica 3. No obstante los costos siguen siendo un factor determinante lo cual sumado a la caída en los precios internacionales, hace que la situación se agrave.

Gráfica 3.



Fuente: FNC

5. ¿Qué medidas consideran necesarias para estabilizar los precios del café y brindar apoyo financiero adecuado a los productores?

R/. Tal como se ha explicado en precedencia, el precio base de referencia del café está sujeto a factores de incidencia externa determinados por reglas del libre mercado que imponen dificultades para hablar de estabilizar el precio y nos ponen en un escenario de búsqueda de medidas de protección del ingreso de los caficultores, entrando por esta vía a lo establecido en la ley 1969 de

2019 “Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café”.

Así mismo, es imprescindible plantear la necesidad de ser más eficientes en la producción, esto es, hay que aumentar la productividad y en este propósito juega un importante papel la renovación del parque cafetero como quiera que esto le permite a nuestros productores mejorar sus costos de producción con acciones pertinentes que generen impacto a mediano y largo plazo en la productividad como pueden ser acciones dirigidas a incentivar la renovación de cafetales por la vía de la fertilización, así como el crédito de fomento y de esta manera recuperar la productividad y la rentabilidad del sector cafetero.

Ahora bien, para proteger el ingreso del productor se han presentado al interior del Fondo de Estabilización de Precios del Café dos tipos de mecanismos (preventivos y reactivos) como se menciona más adelante en la respuesta a la pregunta 11.

Adicionalmente, con base en el trabajo conjunto entre el gremio, y el Ministerio de Agricultura, que se llevó a cabo a raíz del último Comité Nacional de Cafeteros, se dará un apoyo financiero a los productores de café así:

1) Se brindará a partir de un crédito de renovación por siembra con un ICR de hasta el 40%. Las condiciones del crédito son beneficiosas para los caficultores y fueron aprobadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario [FINAGRO] y la FNC. Para los pequeños productores de bajos ingresos y pequeños productores, el plazo será de 84 meses, con un período de gracia de 24 meses, con una tasa de interés FINAGRO: IBR + 6.7% y Banco Agrario: IBR + 2.7%.

2) Programa fertilizantes café [FAIA]: Dirigido a pequeños productores, ante los posibles efectos del Fenómeno de El Niño [Aumento de la Broca y afectación de la calidad del grano]. Con el fin de mitigar la afectación en los rendimientos de los cafetales, sumada a la actual coyuntura de la caída de los precios internacionales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) adelantará un programa de apoyo a la compra de fertilizantes, a través de los recursos FAIA. Consideraciones técnicas: Pequeños caficultores [Menor o igual a 5 ha en café], que habiten municipios con afectación severa en el régimen hídrico. El apoyo estará dirigido a incentivar el 20% de una de las dos fertilizaciones que se requieren en el año para el cultivo del café. El productor beneficiado

deberá adquirir el fertilizante en los almacenes de las Cooperativas de Caficultores.

Adicionalmente, algunos Comités Departamentales de Cafeteros adelantan proyectos regionales de renovación de cafetales con el apoyo de los entes territoriales y recursos del SGR.

6. ¿Cuáles son las propuestas para fortalecer el Fondo de Estabilización de Precios y hacer frente a la insuficiencia de recursos?

R/. Esta respuesta fue contestada por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPCafé).

El Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPCafé), creado por la Ley 1969 de 2019 como una cuenta especial de carácter público sin personería jurídica, es un instrumento relativamente reciente de la política sectorial agropecuaria en Colombia. Tiene un marco jurídico específico y difiere significativamente de aquel establecido para los fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros organizados a partir de la Ley 101 de 1993, cuyo principio es netamente parafiscal destinado a formar precios de indiferencia para sectores excedentarios en el mercado doméstico. Caso muy distinto al café, en donde más del 90% de la producción se exporta a mercados internacionales en los que Colombia es tomador de precios y carece de facultades técnicas o económicas para regular o incidir en la formación del precio externo.

Por esta razón, el Congreso Nacional de Cafeteros de 2022, que reúne anualmente a los 90 delegados principales de cada uno de los quince (15) Comités Departamentales de Cafeteros, debatió acerca de los desafíos del FEPCafé, los cuales se resumieron en dos grandes aspectos:

- (I) Alcance de los mecanismos de estabilización: en la versión original de la Ley 1969, el parágrafo 2 del artículo 11 únicamente previó la activación de los mecanismos de estabilización cuando el precio interno de café en Colombia estuviera por debajo de los costos de producción. Esto restringía la posibilidad de diseñar una estructura de incentivos que permitiera promover el uso de instrumentos de gestión de riesgos que se deben tomar de forma previsiva para protegerse frente a eventos que afecten la productividad, la volatilidad del precio y/o la garantía de negociaciones anticipadas, antes de la ocurrencia de dichos siniestros y con un menor costo fiscal, como recomendó la Misión de Estudios para la Competitividad Cafetera en 2015.

Para fortalecer el fondo fue necesario modificar el parágrafo 2 del artículo 11 de la Ley 1969. Esto se logró en mayo de 2023, mediante la aprobación del artículo 222 de la Ley 2294 (Plan Nacional de Desarrollo), con el cual se amplió el alcance de la operación de los mecanismos del FEPCafé de forma que se pueda crear una estructura de incentivos para promover la gestión de riesgos de forma previsiva con instrumentos de mercado, procurando el uso más eficiente posible de sus recursos, ya que éstos a la fecha son realmente escasos.

- (II) Fuentes de Financiación: la Ley 1969 de 2019 planteó un total de 9 potenciales fuentes de financiación para el FEPCafé, entre fuentes públicas y privadas. Sin embargo, solo tres de ellas están determinadas: el medio centavo de dólar de la contribución cafetera, los rendimientos financieros y la reserva para estabilización. Las otras seis fuentes enunciadas en la Ley son no recurrentes, son indeterminadas o no son vinculantes, y no están relacionadas con la dinámica del mercado cafetero. Además, en cuanto al medio centavo de dólar de la contribución cafetera, al ser una tarifa fija atada al volumen exportado, no responde a las variaciones que presenta el mercado de café y resulta insuficiente para atender eventuales choques de precios.

Para fortalecer el fondo se requiere lograr un consenso gremial y con el gobierno nacional para tramitar ante el Congreso de la República la legislación de una fuente propia de autofinanciamiento del Fondo proveniente del mismo sector cafetero, que permita actuar de forma contracíclica frente al comportamiento del precio del café, cuya dinámica como se comentó anteriormente es cíclica, recurrente e intertemporal.

El fortalecimiento del Fondo en este sentido permitiría, a través de su modelo de operación, contribuir a gestionar los riesgos asociados con: (I) caídas en la producción causadas por eventos climáticos, (II) inestabilidad del ingreso frente a la volatilidad del precio externo o de la tasa de cambio, (III) pérdidas por el riesgo de contraparte presente en la comercialización de café con entrega a plazo, (IV) la no recuperación de los costos de producción cuando el precio interno de café en Colombia ha tomado valores extremadamente bajos, y (V) Promover una cultura de gestión de riesgos mediante la generación de capacidades financieras en los productores de café que les permita ser gestores de su propio ingreso y protegerse de forma autónoma y mutual de los riesgos de producción y de mercado presentes en la actividad productiva.

7. ¿Cuáles podrían ser las formas de incentivar la adopción y cumplimiento de las metas de renovación?

R/. Las formas de incentivar la adopción y el cumplimiento de las metas de renovación, se explican en la respuesta de la pregunta 5 y 9. Sin embargo, también sería importante contar con un programa nacional de renovación, en el cual el productor que renueve su cafetal por zoca o por siembra, reciba un incentivo en fertilizante por planta renovada. Los recursos pueden provenir del Gobierno Nacional y del Fondo Nacional del Café.

8. ¿Cómo evalúan las tendencias actuales de disminución en el precio internacional del café y la producción?

R/. La disminución del precio internacional del café está explicada en gran medida por la recuperación de la cosecha brasilera que sufrió impactos negativos por el clima (heladas y sequías) en 2021-2022 y por otra parte, la demanda de café a nivel mundial se afectó coyunturalmente por la alta inflación internacional. En los próximos meses se tendrá más información de pronósticos para la cosecha brasilera de 2024/25 y dependiendo del nivel proyectado se podrá precisar la evolución que tendrá el precio. Por otra parte, la inflación internacional ha venido ajustándose a la baja y por ello, se espera que la demanda de café presente algunas señales de recuperación y crecimiento.

En cuanto a la producción, esta se vio impactada en los últimos dos años por el fenómeno de la Niña -durante aproximadamente 36 meses, que se tradujo en excesivas lluvias, menor luminosidad, menores floraciones y menor producción. Sin embargo, estamos entrando en un nuevo ciclo con un nuevo fenómeno del Niño, que por el contrario podrá aumentar las floraciones y la producción pero con mayor riesgo de presencia de broca que puede afectar la calidad del grano.

9. ¿Cuáles podrían ser las políticas necesarias para revertir estas tendencias y fortalecer la competitividad de la industria cafetera?

R/. Las tendencias del precio internacional del café están ligadas a variables exógenas de mercado (tasa de cambio, precio de bolsa de Nueva York y diferencial del precio) que no dependen en ninguna medida de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC). Sin embargo, desde la FNC, a través de sus órganos gremiales se ha venido construyendo una estrategia de valor soportada en cuatro ejes para buscar la rentabilidad y la sostenibilidad de la caficultura. Estos cuatro ejes son: el eje económico para hacer rentable y más

productivo el cultivo, el eje social, para contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los caficultores y sus familias, el eje ambiental para contribuir a que el cultivo sea más sostenible ambientalmente y el eje de gobernanza para tener una mejor interacción y una mayor confianza entre gobernantes y gobernados.

Por eso, entendiendo que los precios de referencia internacional del café cotizados en la bolsa empezaron a descender después de tres años de buenos precios, algunos de los desafíos para los próximos años, entre otros, son los siguientes:

Renovación de cafetales: Seguir la renovación de cafetales para el mejoramiento de la productividad del café que conlleven a una mayor rentabilidad donde los precios de los insumos y fertilizantes son esenciales para la competitividad. Para esto, en los últimos años la FNC ha estado comprometida con el programa “Más Agronomía, Más Productividad, Mayor Calidad” cuyo objetivo primordial es trabajar directamente en la productividad de los sistemas de producción de café a nivel nacional. Un elemento fundamental, de esta estrategia, es propender por una caficultura joven para lo cual, se requiere renovar el parque cafetero anualmente en 82.000 hectáreas. Para esto son necesarios programas de renovación y buena fertilización. En este sentido es necesario dar continuidad a los programas de renovación de cafetales, a través de apoyos por árbol renovado y recursos de inversión para apoyar la renovación de cafetales para aumentar la productividad, para introducir lonas y derribadoras en la recolección y así bajar los costos de producción, para modernizar la postcosecha con el paquete tecnológico de Cenicafé, que utiliza menos agua y que aporta a la sostenibilidad ambiental.

Crédito y fertilizantes: Los fertilizantes tienen un papel crítico en el desarrollo de las cosechas y la productividad de la caficultura. En este sentido hay que trabajar en incentivar el uso eficiente de los agroinsumos, aplicando productos que sean efectivos en café, ya sea para controlar plagas o enfermedades, o para su correcta nutrición. Los fertilizantes tienen un papel crítico en el desarrollo de las cosechas y la productividad de la caficultura. Considerando los altos costos de producción dados principalmente por los altos costos de los insumos que se estaban sintiendo por la guerra de Rusia y Ucrania y por los problemas logísticos que surgieron con la Pandemia, que se han venido corrigiendo desde hasta hace poco, sería importante incentivar el crédito y la fertilización y así no desmejorar la producción y la

productividad en el sector (hoy se encuentra aproximadamente en 12 millones de sacos al año producidos y una productividad promedio de 19,05 sacos por hectárea), alcanzada en los últimos 7 años.

Calidad: Seguir incentivando la calidad, a través de buenas prácticas agrícolas y ambientales por medio de la investigación. Es indispensable este factor de diferenciación para darle rentabilidad a la caficultura colombiana y no depender tanto de los vaivenes del mercado. El reconocimiento a nuestra calidad en el mundo, hay que mantenerlo e incentivarlo, y abrir nuevos mercados.

Para todo esto se propone con base en el CONPES Cafetero No. 4052 de 2021 denominado “Política para la Sostenibilidad de la caficultura, para trabajar en estas temáticas y poder asegurar recursos que puedan dar cumplimiento a estas líneas de trabajo establecidas en el que van de la mano de la estrategia de la Federación y de las necesidades apremiantes del gremio.

De acuerdo con el CONPES 4052 de 2021, existe un objetivo general que está dirigido a garantizar la sostenibilidad de la actividad cafetera del país a largo plazo. Para cumplir con este objetivo se definen 4 objetivos específicos, desarrollados a través de 11 líneas de acción que implican la participación de diferentes entidades gubernamentales. Uno de estos objetivos define acciones dirigidas específicamente al mejoramiento de la productividad en el cultivo del café: “Fomentar el acceso a activos productivos para incrementar la productividad”.

Dentro de este objetivo se pueden destacar las siguientes líneas de acción:

Línea de acción 1: Reducción y flexibilización de costos de producción. Entre 2021 y 2030, Finagro socializará su oferta de productos existentes para el sector cafetero.

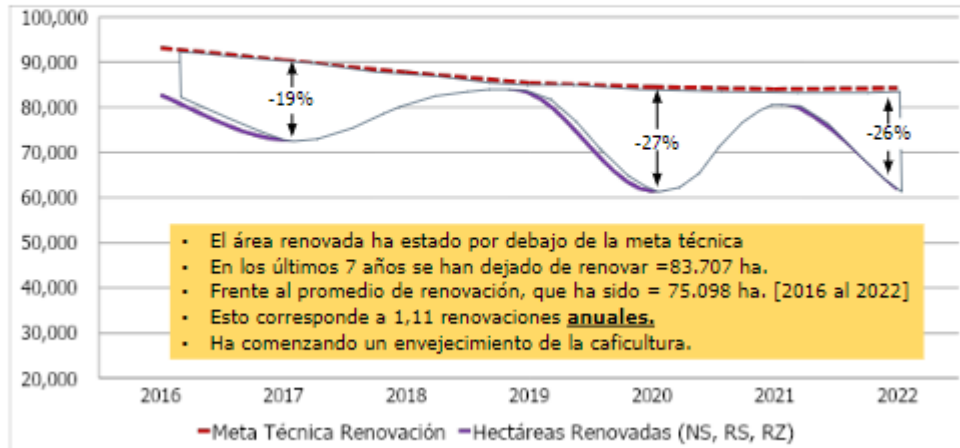
Adicionalmente, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario, promoverá el crédito asociativo en el sector cafetero.

Igualmente, el MADR con el apoyo de la ADR, promoverán las técnicas de recolección asistida en café.

Línea de acción 2: Aumentar la IF para el manejo de la poscosecha. Entre 2022 y 2023, el MHCP con el apoyo del DNP, recomendarán la articulación de potenciales fuentes de financiación para IF cafetera.

Línea de acción 3: Estabilizar los procesos de renovación a nivel de finca cafetera. El MADR con el apoyo del MHCP, harán un análisis de fuentes presupuestales para la financiación de la renovación de cafetales.

Comportamiento anual de renovaciones
2016 - 2022
Meta Técnica vs. Logro [ha.]



Fuente: FNC

Línea de acción 4: El MADR junto con el MADS, implementará una estrategia de promoción de manejo, tratamiento y aprovechamiento de aguas residuales y de la biomasa residual generada en las fincas cafeteras. Así mismo, se adelantará un proceso de fortalecimiento y consolidación de las acciones previstas en la NAMA Café, con enfoque hacia las actividades orientadas a promover la mitigación de GEI generados a nivel de finca, así como los mecanismos de financiamiento para su puesta en marcha.

Línea de acción 5: Conocimiento de la reglamentación para el manejo de sombríos forestales en fincas cafeteras: MADR junto con MADS, apoyarán la reconversión de 28.000 hectáreas que se encuentran a libre exposición solar en zonas marginales a Sistemas Agroforestales - SAF. Ambos ministerios, con el apoyo del ICA, socializarán la reglamentación de registros de cultivos forestales comerciales y plantaciones forestales protectoras y protectoras productoras.

Línea de acción 8: Acceso a mercados en cumplimiento de nuevas exigencias sanitarias y de inocuidad. El MHCP apoyará a la GT de la FNC, en la elaboración de una estrategia de buenas prácticas agrícolas.

10. ¿Cuál es su análisis sobre el impacto de la crisis en el poder adquisitivo de los agricultores y las desigualdades económicas resultantes?

R/. Los menores ingresos de la cosecha cafetera, sin duda están afectando negativamente el poder adquisitivo de las familias cafeteras. Análisis realizados por la FNC muestran que la rentabilidad de la actividad en 2023 se ha visto afectada, siendo un hecho que merece toda la atención. Por ello, la FNC está comprometida en poner en marcha lo más pronto posible programas de apoyo a los caficultores para que renueven y mantengan sus cafetales con el concurso de recursos del Gobierno Nacional a través del ICR y programas de renovación de cafetales envejecidos con recursos del Fondo Nacional del café y del Gobierno Nacional.

11. ¿Cuáles son las demandas clave del gremio cafetero, especialmente en relación con los precios de sustentación y el respaldo gubernamental?

R/. Esta respuesta fue contestada por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPCafé).

En primer lugar, es importante precisar la diferencia conceptual que existe entre sustentar precios y estabilizar ingresos.

La sustentación de precios es una figura que utilizó el Fondo Nacional del Café (FoNC) entre 1990 y 2001 como reacción al rompimiento del Acuerdo Internacional del Café en 1989 que establecía cuotas de exportación para los países productores y que ante la liberalización del mercado trajo consigo la mayor crisis de precios internacionales que se haya registrado en el mundo cafetero hasta la fecha (ni siquiera comparable con lo que ocurre actualmente).

Dicha sustentación se generaba al establecer un precio mínimo para el mercado (denominado también precio de sustentación) que era concertado en un comité integrado por el Gobierno Nacional y el Gremio Cafetero (Giovannucci et al., 2002) y que todos los compradores debían cumplir dentro de un mercado regulado. La fijación de este precio mínimo buscaba generar excedentes para el FoNC que eran retenidos a través de una contribución cafetera variable y que servían para compensar el precio pagado al productor, cuando éste tomaba valores por debajo del mínimo, a través de los exportadores mediante el llamado Transopin (Transferencia para el sostenimiento del precio interno).

Ahora bien, el FoNC tuvo que abandonar el esquema de sustentación de precio interno en 2001, debido a que el precio internacional se mantuvo en mínimos históricos durante la mayor parte de la década de 1990. Mantener artificialmente un precio interno superior al precio externo al cual se exportaba el café llevó al FoNC a una crisis financiera de tal magnitud que comprometió la prestación de los demás servicios institucionales como el servicio de extensión o la misma comercialización y exportación de café. En adición, el efecto extendido de la crisis de precios bajos llevó a un deterioro notable de la capacidad productiva del parque cafetero que se caracterizó por cafetales envejecidos, susceptibles, poco tecnificados y por ende sistemas productivos ineficientes y de baja rentabilidad (Comisión de Ajuste a la Institucionalidad Cafetera, 2002).

Por esta razón a partir de 2002, el FoNC dejó de ser un fondo de sustentación de precios para orientarse fundamentalmente a proveer los bienes y servicios institucionales relacionados con la garantía de compra, el servicio de extensión, la investigación científica y la promoción de la calidad con el fin de promover una caficultura sostenible, eficiente y mundialmente competitiva. En 2007 además, la contribución cafetera se modificó mediante la Ley 1151 para volverse una tarifa fija asociada al volumen exportado. Durante toda esta década y casi hasta mediados de 2014, fueron necesarios importantes recursos de transferencias del Gobierno Nacional para estabilizar la producción mediante programas de mejoramiento de la productividad, renovación de cafetales, crédito, fertilización, asistencia técnica, investigación, cafés especiales y sostenibilidad del ingreso cafetero (AGC, AIC, PIC), entre otras.

La crisis de la producción (2009-2013) y una nueva crisis de precios (2012-2014), dieron origen a una nueva “Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia”, que contó con la participación de diferentes académicos expertos en temas agrícolas entre 2013 y 2014. De sus recomendaciones en esta materia se destacan: (I) El FoNC debe enfocarse en promover la competitividad de la caficultura nacional (...). (II) Los mecanismos de estabilización basados en compensaciones de precios, deben ser medidas de última instancia, (...), la estabilización del ingreso de los productores de café debe estar basada en promover, incluso con subsidios, instrumentos de mercado para una gestión efectiva de los riesgos. (III) La principal fuente de variabilidad del ingreso cafetero es el clima, por lo que deberían contemplarse en el paquete de políticas los seguros frente a la variabilidad climática.

Sobre este contexto, en 2019 mediante la Ley 1969 se creó el FEPCafé como una cuenta especial de carácter público, sin personería jurídica, administrado por la FNC con el objeto de adoptar mecanismos que contribuyan a estabilizar el ingreso de los productores de café en Colombia, teniendo en cuenta el precio interno denominado en pesos y el costo promedio de producción.

Si bien el FEPCafé recibió en 2020 aportes iniciales provenientes de transferencias extraordinarias del Gobierno Nacional, en la práctica solo tiene una fuente de ingreso recurrente y estable que proviene de 0,5 centavos de dólar de la contribución cafetera. Nótese, que esta contribución es fija y no responde a las dinámicas de los ciclos de precios del café, y que además el FEPCafé no tiene la facultad de regular el mercado o de fijar el precio interno, por lo que son inviables desde el punto de vista técnico y jurídico la implementación de esquemas de sustentación de precios similares a los que utilizó el FoNC entre 1990 y 2001¹.

Desde el 2020 y debido al comportamiento favorable que tuvo el precio interno del café hasta mediados de 2023, el FEPCafé ha actuado como un ahorro colectivo que los cafeteros tienen para enfrentar situaciones en extremo adversas que afecten su ingreso. De esta forma la operación del FEPCafé se basa en dos tipos de mecanismos:

- (I) Mecanismos preventivos: Buscan remunerar al productor cuando el ingreso esperado se ve afectado por eventos climáticos, naturales o negociaciones anticipadas de la cosecha. Se promueven cuando el precio está por encima del costo promedio. Ej: seguros climáticos y de ingreso, coberturas de precio y tasa de cambio, ahorro individual, ventas bajo modelos de agricultura por contrato²[2].
- (II) Mecanismos reactivos: Buscan compensar al productor cuando el precio del café en Colombia ha tomado valores extremadamente bajos. Se activan únicamente cuando el precio está por debajo del costo promedio de producción. Ej. Compensaciones monetarias basadas en el ahorro colectivo de los productores.

Con base en lo anterior, es posible deducir no en abstracto sino desde la experiencia específica del sector cafetero colombiano, la diferencia técnica que existe entre un fondo de sustentación de precios (como lo fue el FoNC hasta 2001) y la naturaleza de un fondo de estabilización del ingreso como lo es el

¹ De la definición presentada se puede colegir que un precio de sustentación requiere por construcción la existencia de una contribución cafetera variable atada a la variación de los precios. Esto último tiene reserva legal, cuya competencia está restringida al Congreso de la República, pero además es algo con lo que los cafeteros han manifestado abiertamente su desacuerdo.

² <https://www.fao.org/in-action/contract-farming/background/what-is-contract-farming/es/>

FEPCafé, ya que ambos corresponden a ordenamientos jurídicos diferentes, tienen objetos propios y responden de forma distinta a la necesidad de promover una estabilidad en el ingreso de los productores de café.

Esto puede contrastarse con claridad cuando se observa en paralelo, como actúa cada uno de los dos esquemas frente a las mismas categorías de análisis. Es decir, cómo se enfrenta la volatilidad del precio, como se abordan los riesgos del mercado, los riesgos de la producción, las respuestas frente a las crisis y la relación de cada esquema con respecto a su intervención o no como elemento regulador del mercado, como se propone en el siguiente esquema:

Gráfica 5: Diferencias entre estabilización de ingreso y sustentación de precio

ESTABILIZAR EL INGRESO SI ES EL OBJETO DEL FEPCafé	Vs.	SUSTENTAR PRECIOS NO ES EL OBJETO DEL FEPCafé
Adoptar medidas previsivas para mitigar riesgos que impactan negativamente el ingreso	Volatilidad	Intervenir el mercado con el fin de garantizar precios que reduzcan su volatilidad.
Gestionar el riesgo de mercado del productor con instrumentos financieros.	Riesgo de Mercado	Regular el mercado estableciendo niveles máximo y mínimo del precio de un producto.
Gestionar riesgos de la producción que afectan el ingreso del productor	Riesgos de Producción	No aborda los riesgos de la producción que inciden en el ingreso.
Evitar el deterioro de un sector ante una crisis coyuntural .	Respuesta a Crisis	Limitar la transmisión de las variaciones del precio externo al precio interno.
Estabilizar mantiene al productor en las tendencias del mercado ampliando sus capacidades financieras .	Relación con el mercado	Sustentar aleja al productor de las tendencias del mercado desincentivando su competitividad .

Fuente: Secretaría Técnica del FEPCafé.

Ya teniendo claro el concepto de estabilización de ingresos, es factible entonces comprender que un precio de sustentación no es una solución efectiva, porque es financieramente insostenible, porque debilita la capacidad productiva del agricultor, porque hoy la estructura de mercado cafetero es competitiva y porque dejaría por fuera del análisis todos los demás factores que afectan la estabilidad del ingreso.

En conclusión, para promover la estabilización del ingreso de los caficultores del país y hacer de la caficultura una actividad económicamente sostenible, es necesario desarrollar herramientas centradas en mitigar los riesgos productivos o de mercado que están presentes en la actividad productiva del café, y en

mejorar las capacidades financieras de los productores colombianos a fin de que ellos puedan ser gestores de su propio ingreso y de su prosperidad.

Desde la perspectiva gubernamental, con el propósito de reducir el costo fiscal de los choques de precios y promover una caficultura competitiva y sostenible, los objetivos y las líneas de acción en este sentido han quedado plasmadas en el documento CONPES 4052 de 2021 que plantea la necesidad de fomentar el ahorro por parte de los productores, así como la promoción de la “gestión de riesgos agropecuarios”.

12. ¿Cómo evalúan la problemática del contrabando de café y sus implicaciones en la reputación del café colombiano y la seguridad sanitaria?

R/. Las importaciones de café a Colombia están permitidas por las autoridades gubernamentales. Muchas de ellas, son resultados de tratados de libre comercio que el país ha firmado con socios comerciales.

Como se observa en la gráfica 2, las importaciones de café han venido creciendo en los últimos años. Esas importaciones de café provienen sobre todo de Brasil, Perú, Ecuador, Honduras y Vietnam y son de calidades inferiores al café colombiano que se exporta.

La reputación del café colombiano exportado no se ve afectada pues existe un control de calidad en los puertos para garantizar que el café exportado es café de Colombia. En cuanto a la seguridad sanitaria, el ICA es la entidad del Estado quien tiene responsabilidad sobre ella.

13. Dado que el Fondo de Estabilización de Precios tiene recursos limitados, ¿Qué estrategias deben implementarse para mitigar los efectos adversos de esta situación?

R/. Esta respuesta fue contestada directamente por la Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPCafé).

Con base en las lecciones aprendidas del sector cafetero relacionadas con políticas de estabilización de ingreso, así como las recomendaciones que se plantean al respecto desde la literatura académica, se han identificado tres estrategias que pueden seguir los mecanismos de estabilización para poder hacer un uso eficiente de recursos que son por naturaleza escasos:

- (I) Política contra cíclica: las teorías asociadas con la estabilización o suavización de los ciclos consisten en “*intentar controlar, en la*

medida de lo posible, los resultados futuros actuando de forma proactiva en lugar de reactiva” (CFI). Este tipo de principios se aplica en el manejo de la política macroeconómica en el país por ejemplo para administrar recursos del sistema general de regalías, así como los ingresos de la renta petrolera, a través de la regla fiscal. Caso similar ocurre en café, ya que el tratarse de un sector con vocación neta exportadora no es posible estabilizar con respecto a precios paridad de importación, sino con respecto al precio internacional, buscando que choques coyunturales del mismo no se traduzcan en una amenaza para la sostenibilidad de un cultivo de difícil sustitución a nivel interno. De esta forma, para realizar una estabilización efectiva del ingreso de los productores de café se recomienda contar con estrategias que sigan un comportamiento contra cíclico. Es decir, acumular recursos en coyunturas favorables, que puedan ser utilizados en los escenarios de crisis (Banco Mundial, 2017) como fue argumentado en la respuesta a la pregunta número seis (6).

- (II) Autofinanciación: diferentes estudios han propuesto que un Fondo enfocado en estabilizar el ingreso de los productores de café, debe ser autofinanciado, hay dos argumentos que explican esta conclusión: (I) La importancia de basar la estabilización de ingresos en políticas contra cíclicas, que se base en una fuente de ingreso fija, estable, determinada y asociada al comportamiento del mercado de café. (II) Los apoyos directos otorgados por el Gobierno Nacional al sector cafetero pueden ser inequitativos, ya que son los impuestos de todos los colombianos los que terminan beneficiando un sector particular, que debería generar los recursos suficientes para sostenerse en el largo plazo (Steiner et al, 2013).
- (III) Atención integral frente a los riesgos que generan inestabilidad: como fue planteado, una política orientada a estabilizar el ingreso de los productores de café debe tener un marco de acción dividido en dos enfoques: (I) Estabilizar el ingreso de forma permanente mediante instrumentos de gestión de riesgos de mercado (seguros, coberturas financieras) a un menor costo fiscal (Steiner et al, 2013) y con una mayor generación de capacidades financieras en los productores. (II) Estabilizar el ingreso de forma temporal ante coyunturas adversas mediante precios de referencia o compensaciones financiadas con aportes provenientes del mismo sector. Esto permitiría atraer recursos de terceras fuentes públicas o

privadas para cofinanciar el costo de instrumentos de mercado que permitan gestionar los riesgos productivos o de mercado que enfrenta el productor.