

Fecha: 5 de septiembre de 2023

Dirigido a: Comisión Quinta - Cámara de Representantes
Secretaría General – Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros (OAGAC)

Elaborado por: Secretaría Técnica del Fondo de Estabilización de Precios del Café (FEPCafé)

Asunto: Proposición 018 – Legislatura 2023-2024

Cuestionario dirigido a: 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.

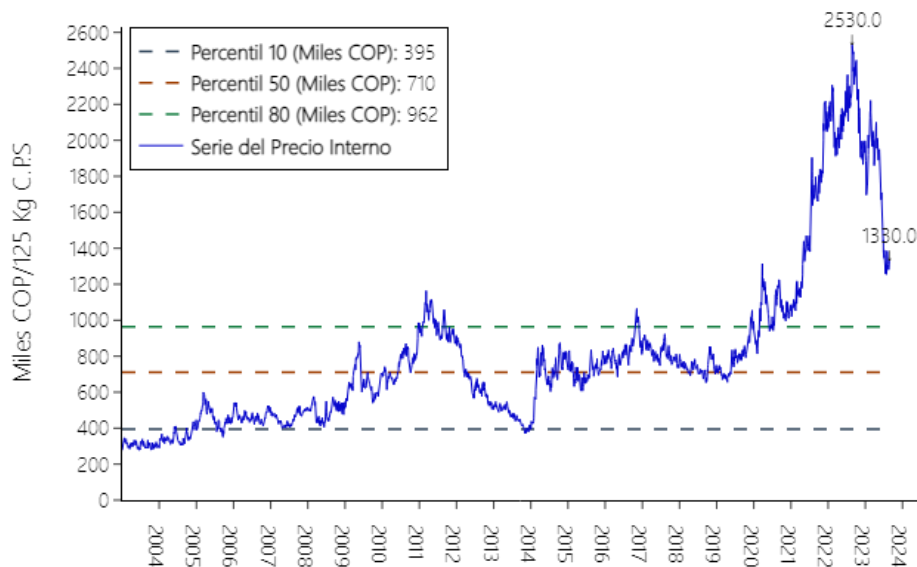
R/. En lo corrido de 2023 se ha registrado una caída importante del precio interno del café que esta retornando hacia su nivel promedio de largo plazo al pasar de \$1,93 millones por carga de café pergamino seco en diciembre de 2022 a \$1,33 millones por carga en agosto de 2023, una caída del 28% en lo corrido del año y un 43% menos si se compara con agosto de 2022 (\$2,3 millones por carga).

Esto se puede explicar por el comportamiento de los tres factores principales que componen el precio interno: **I)** un menor precio internacional del café arábico transado en la Bolsa ICE (Contrato C) que cayó 17% al pasar de niveles de 188 en enero a 155 centavos de dólar por libra de café verde en agosto; **II)** una caída del 50% del diferencial de precio (prima) pagada al origen suave colombiano que pasó de niveles superiores a 50 centavos de dólar por libra a menos de 25 centavos, por cuenta de una mayor oferta mundial de cafés suaves provenientes de Brasil y algunos países centroamericanos, así como una ralentización de las compras por parte de la industria y de los exportadores internacionales que vienen en un proceso de desacumulación de existencias; **III)** una revaluación del peso frente al dólar del orden del 16% que pasó de un promedio de \$4.800 en enero a \$4.000 en agosto, lo que significa menos pesos por cada saco exportado, influenciada en gran medida por una mejor percepción de los inversionistas sobre el país, así como por las medidas que ha tomado la Reserva Federal de los Estados Unidos en torno a la tasa de interés de referencia en ese país.

A pesar de lo anterior, el nivel actual del precio interno del café aún está distante de lo que podría llamarse un precio extremadamente bajo, lo cual se evidencia al contrastar el registro promedio del último mes (\$1,3 millones por carga) con el valor promedio histórico de largo plazo (20 años) en especial si se tiene en cuenta que éste registro está muy por encima del percentil 80¹ de la serie de datos (\$962 mil por carga) (Gráfica 1).

¹ En una serie de datos ordenada, el percentil 80 significa que el 80% de todos los datos de la serie se encuentran por debajo de ese valor de referencia. Es decir que hasta el momento el precio interno actual se encuentra dentro del 20% más alto de los últimos 20 años.

Gráfica 1: Precio Interno de Café en Colombia (2004-2023)



Fuente: FNC. Elaboración Secretaría Técnica del FEPCafé.

Es importante resaltar, que el alza del precio interno del café durante 2021 y 2022 reflejó un comportamiento atípico derivado de condiciones excepcionales registradas en la logística del comercio internacional como consecuencia de la postpandemia y los problemas climáticos en Brasil que afectaron los cultivos y las cosechas del mayor productor mundial en este mismo periodo, y que actualmente esas condiciones excepcionales han sido absorbidas por el mercado, lo que se refleja en una corrección del precio hacia niveles más frecuentes y/o típicos para la serie de datos.

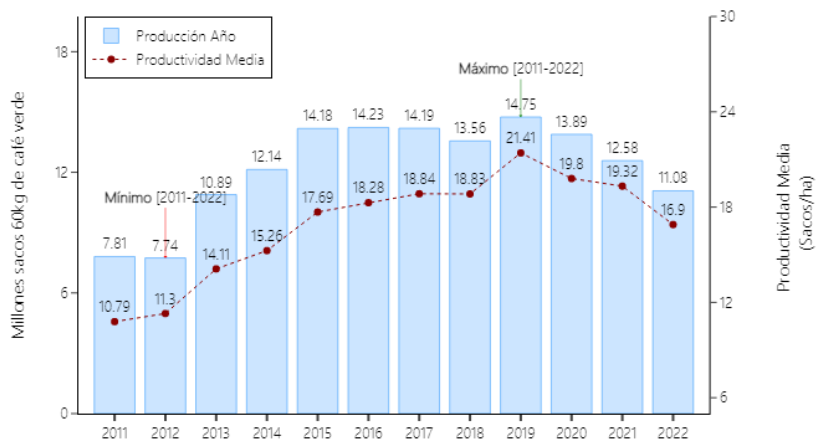
Lo anterior no quiere decir que la coyuntura actual no indique un escenario de estrechez en la rentabilidad media de la caficultura. Pero esto se explica en mayor medida por un incremento acelerado de los costos de producción en los últimos tres años, por cuenta de un menor volumen cosechado y un fuerte aumento del costo de la mano de obra y del valor de los insumos.

En efecto, entre 2019 y 2022 se registró una disminución del volumen cosechado, que cayó de un máximo de 14,75 millones de sacos con un pico de productividad de 21,4 sacos/ha en 2019, a cerca de 11 millones de sacos (-25%) y una productividad de 16,9 sacos/ha (-21%) en 2022. Esto se explica fundamentalmente por la incidencia que tuvo el fenómeno de La Niña sobre los cultivos de café que se prolongó por cerca de dos (2) años (2021-2022) y provocó un incremento importante de la precipitación en las zonas cafeteras, lo que se tradujo en una afectación directa sobre el desarrollo de las fases fenológicas que anteceden el periodo de cosecha (ICO, 2023; ICOa, 2023).

Sumado a este evento climático, como lo plantea USDA en su reporte del mes de junio de 2023, se encuentra que: (I) los niveles de fertilización en el país fueron muy bajos, como consecuencia de una tasa de cambio devaluada y los altos precios de los agro insumos durante 2022; y (II) los

altos niveles que había mostrado el precio interno del café desmotivaron a los productores a mantener las tasas de renovación de cafetales que son recomendadas (USDA, 2023).

Gráfica 2: Producción vs Productividad (2011-2022)



Fuente: FNC. Elaboración Secretaría Técnica del FEPCafé

En consecuencia, el costo medio de producción acumula un incremento acelerado de más del 60% entre 2019 y 2022 por cuenta de la menor productividad, remuneraciones más altas de la mano de obra (tanto en recolección como en mantenimiento del cultivo) y un rezago de los elevados precios de los agro insumos en 2022, los cuales, aunque ya han empezado a disminuir en 2023 esta caída aún no se ve reflejada en su totalidad en los precios internos de los principales compuestos utilizados en la caficultura.

Ahora bien, a diferencia de lo que está ocurriendo con los costos de producción, los fenómenos de precios son cíclicos en mercados de commodities como el del café y existen precedentes de situaciones similares que pueden ayudar a poner en mejor contexto y proporción la situación actual. Al revisar la serie histórica de largo plazo del precio interno, se pueden identificar con claridad las coyunturas en las que la dinámica del precio interno ha representado problemas de rentabilidad en el ingreso cafetero más allá del comportamiento de los costos. Las crisis de 2002-2004, así como la de 2012-2014 y 2018-2019 muestran claramente unas condiciones mucho más severas que las actuales, no solamente en términos de los niveles de precio sino de la capacidad productiva del parque cafetero.

Gráfica 3: Serie del Precio Interno Vs Disparadores Apoyo Directo



Fuente: FNC. Elaboración Secretaría Técnica del FEPCafé

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 Secretaría Técnica del FEPCafé, no tiene competencia legal para tratar el asunto de la pregunta. Al respecto por favor remitirse a la respuesta de la Federación Nacional de Cafeteros en la materia.

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

R/. La Secretaría Técnica del FEPCafé, no tiene competencia legal para tratar el asunto de la pregunta. Al respecto por favor remitirse a la respuesta de la Federación Nacional de Cafeteros en la materia.

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

R/. Los hogares cafeteros se caracterizan por tener una alta vulnerabilidad económica, esto se explica porque de los 548 mil productores registrados en el Sistema de Información Cafetero (SICA) dispersos en la ruralidad de más de 604 municipios del país, el 97% son pequeños productores, es decir tienen menos de cinco (5) hectáreas cultivadas, pero el 53% tienen menos de una (1) hectárea cultivada, lo que significa que los ingresos derivados del café, principal actividad económica de estas familias, son bajos debido al reducido tamaño del cultivo.

Además de lo anterior, de acuerdo con el Sistema de Información de Hogares Cafeteros (SIHC) el 46% de los hogares cafeteros se encuentran en condiciones de pobreza multidimensional² por ende son vulnerables frente a cualquier choque de precios, de costos o de productividad porque impactan directamente su calidad de vida.

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

R/. Con respecto a la estabilización de precios, entendiendo que éste es un problema recurrente e intertemporal³ intrínseco a la naturaleza del mercado, y con base en el actual marco normativo del FEPCafé, se considera necesario e importante seguir fortaleciendo su implementación a partir del modelo de operación vigente, el cual está basado 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 contrato⁴.
- (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.

Ahora bien, como se planteó en la pregunta número uno (1) relativa al diagnóstico de la coyuntura cafetera, la problemática actual de rentabilidad esta más relacionada con costos de producción muy altos que con precios bajos. En este orden, serán muchos más efectivas en el mediano plazo todas aquellas medidas que se implementen para incentivar y financiar acciones orientadas a recuperar la productividad y frenar el aumento acelerado de los costos de producción, entre ellas un plan de choque para la renovación y la fertilización de los cafetales, fortalecer la innovación con variedades de mayor rendimiento, calidad y resistencia, así como en procesos de recolección, postcosecha y agregación de valor con diferenciación.

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

² información tomada del artículo "Demografía, inclusión social y pobreza de los hogares cafeteros (1993-2020)" de la Dirección de Investigaciones Económicas de la FNC.

³ Dado que el café, es un producto básico que se transa en el mercado mundial, con muchos oferentes, escasas barreras de entrada y alta dependencia de condiciones agroambientales, los precios reflejan la dinámica de los mercados y estos son por naturaleza inestables. En este sentido, es importante tener claro que los cambios en los precios se han presentado en el pasado, se presentan actualmente y se seguirán presentando en el futuro.

⁴ <https://www.fao.org/in-action/contract-farming/background/what-is-contract-farming/es/>

R/. 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 seis (6) 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 párrafo 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 párrafo 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 contra cíclica 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/. La Secretaría Técnica del FEPCafé, no tiene competencia legal para tratar el asunto de la pregunta. Al respecto por favor remitirse a la respuesta de la Federación Nacional de Cafeteros en la materia.

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

R/. En cuanto a los fundamentales que afectan el precio externo y el diferencial UGQ, las perspectivas de USDA (jun, 2023) señalan que en la cosecha 2023/2024 habrá una mayor oferta global de café, que llegará a un nivel de 174,3 millones de sacos (4,3 millones de sacos más que en 2022/2023), explicado fundamentalmente por una recuperación de la cosecha de arábicas en Brasil, Colombia y Centroamérica que mejoraron sus condiciones climáticas.

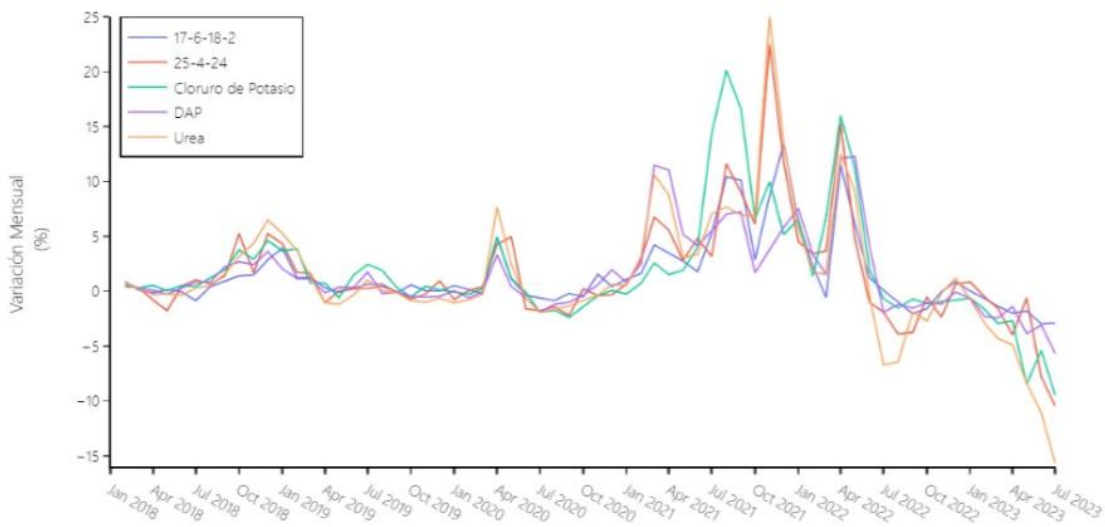
En Colombia, las expectativas sobre la cosecha de 2023 mejoraron con respecto al primer semestre debido a una disminución de las precipitaciones y unas mejores condiciones climáticas para la cosecha del segundo semestre, con lo cual la cosecha llegaría a niveles alrededor de los 12 millones de sacos, 9% más que en 2022.

En cuanto a la tasa de cambio, de acuerdo con la encuesta mensual de expectativa de analistas económicos realizada por el Banco de la República en agosto de 2023, la principal tendencia es que ésta se encuentre en un rango entre 4.000 y 4.200 pesos por dólar para el final de 2023.

En cuanto a los costos de producción de acuerdo con el reporte del mes de junio de Acepalma, entidad comercializadora internacional de Agroinsumos, muestra que los precios de los principales fertilizantes a nivel internacional (Urea, DAP, KCL) están mostrando una caída superior al 50% llegando a los niveles de prepandemia. Esto se está trasladando al mercado interno a una velocidad más lenta de lo que ocurre en el escenario internacional debido a que los comercializadores “*tienen inventarios anteriores con un mayor costo de adquisición*”, y “*al margen de comercialización por parte de los importadores*” (Acepalma, 2023).

De acuerdo con datos del SIPSA, en 2023 los precios de los principales fertilizantes utilizados en café vienen recuperando terreno, en línea con la caída a nivel internacional que se viene registrando desde meses atrás, lo cual tendrá un alivio en los costos de producción del sector.

Gráfica 4: Variación del precio interno principales fertilizantes en café



Fuente: SIPSA-DANE. Elaboración Secretaría Técnica del FEPCafé.

Por lo anterior, no se descarta que el precio interno del café continúe teniendo presiones a la baja en lo que resta de 2023. Por lo que se hace necesario en cualquier caso continuar monitoreando el comportamiento de estas variables.

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

R/. El control del comportamiento del precio internacional del café, así como de la tasa de cambio o del diferencial que son las tres principales variables que componen el precio interno, no son

variables que puedan ser reguladas o determinadas por políticas internas, tampoco está dentro del control del productor la posibilidad de revertir estas tendencias, las decisiones de la FED o el volumen de la cosecha en Brasil. Lo que corresponde es implementar una adecuada gestión de los riesgos productivos o de mercado que siempre están presentes en cualquier actividad económica.

En este orden de ideas, y dado el diagnóstico presentado en la respuesta a la pregunta número uno (1) las acciones más pertinentes, efectivas y que generan impacto y sostenibilidad en el mediano y largo plazo son todas aquellas acciones orientadas a frenar el acelerado crecimiento de los costos de producción por la vía de incentivos a la renovación, la fertilización y el crédito de fomento a fin de recuperar la productividad y competitividad del sector cafetero colombiano en el ámbito global.

La competitividad del sector cafetero se fortalece entonces recuperando la productividad, haciendo énfasis en calidad y fortaleciendo las capacidades financieras de los productores para la adopción de instrumentos de gestión de riesgos productivos o de mercado que afectan la estabilidad del ingreso de los productores. En esta medida, los mecanismos de estabilización explicados en la respuesta a la pregunta cinco (5) que se basan en el modelo de operación del FEPCafé, se consideran los instrumentos más idóneos para hacer una adecuada gestión de los riesgos que afectan la estabilidad del ingreso del productor.

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

R/. Para los productores de café, es importante considerar que independiente del resultado económico neto de la actividad productiva, para la mayor parte de los productores el aporte de su mano de obra en las actividades del cultivo se remunera dentro de los costos de producción a precios de mercado, tanto para las labores formalizadas como para los jornales por actividad y para las actividades de recolección que se remuneran en pesos por kilo recolectado de café cereza.

Si bien existen diferencias en la remuneración en algunas zonas debido a la escasez relativa de mano de obra y a las épocas de la cosecha que determinan las variaciones de esta remuneración, un referente importante para la variación del costo de la mano de obra está relacionada con las variaciones del salario mínimo en Colombia que para 2021 fue de 3,5%, para 2022 fue del 10,1% y para 2023 del 16%.

La capacidad adquisitiva de los productores, como la de cualquier colombiano está en línea con la posibilidad de que su remuneración cubra el incremento generalizado de los precios de la canasta básica. En este sentido, de acuerdo con el DANE la inflación de 2021 fue de 3,97%, en 2022 fue de 10,2% mientras que la de 2023 (hasta julio) fue de 11,78%, en todos los casos inferiores al incremento del SMMLV.

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

R/. 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 2001⁵.

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 contrato⁶.
- (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 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.

⁵ 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 al tratarse de un recurso parafiscal 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.

⁶ <https://www.fao.org/in-action/contract-farming/background/what-is-contract-farming/es/>

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, como 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 estos dos conceptos, es factible entonces comprender que un precio de sustentación no es una solución efectiva, porque: es financieramente insostenible; requiere de una contribución variable; debilita la capacidad productiva del agricultor; la estructura de mercado cafetero actual es competitiva y no responde a un mercado regulado; y 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/. La Secretaría Técnica del FEPCafé, no tiene competencia legal para tratar el asunto de la pregunta. Al respecto por favor remitirse a la respuesta de la Federación Nacional de Cafeteros en la materia.

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/. 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 fijar el precio interno o estabilizarlo 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. 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). En la práctica esto exige contar con una contribución variable.

- (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. Es decir, el mismo mercado debe generar los recursos que requiere para estabilizarse. (II) Los apoyos directos otorgados por el Gobierno Nacional a un sector específico dependen de la situación fiscal del país y pueden llegar a 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 integral y 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.