



Programa de reestructuración y desarrollo en regiones cafeteras de Colombia¹

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

Por solicitud del Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros, el Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales (CRECE) realizó el presente estudio para identificar y diseñar políticas tendientes a poner en marcha un programa de reestructuración o reconversión en las regiones cafeteras. El informe final se basa en los estudios y documentos de los diferentes componentes temáticos que se presentan más adelante.

Además de esta documentación, han contribuido a este informe las diversas discusiones del equipo de coordinadores de los componentes temáticos del PRDRC. Asimismo, las reuniones con investigadores de Cenicafé y directivos de la Federación Nacional de Cafeteros del más alto nivel contribuyeron en varios aspectos importantes.

Objetivo del Estudio

De acuerdo con los términos de referencia, el objeto fundamental del estudio fue realizar recomendaciones de

política aplicables en los niveles micro y regional para hacer de la caficultura colombiana una actividad competitiva y eficiente en el contexto mundial, a la vez que hacer posible el desarrollo y fortalecimiento de otras alternativas económicas.

Con tal propósito, el estudio se propuso diseñar un programa con recomendaciones de corto, mediano y largo plazo con medidas específicas para: 1) hacer de la caficultura una actividad viable y sugerir hacia qué sectores podrían dirigirse los factores productivos empleados en la producción cafetera no viable; 2) recomendar las condiciones y apoyos necesarios, incluidos los instrumentos de política cafetera para llevar a cabo el objetivo anterior; 3) involucrar efectivamente a los agentes afectados (productores, gremio cafetero, otros gremios, gobiernos nacional, regional y local) en el proceso de reestructuración.

El estudio se concibió en tres grandes módulos o bloques: a) elementos de diagnóstico; b) el nuevo contexto mundial (apertura, globalización, etc.) c) el programa mismo.

Como complemento a estos temas, el estudio se propuso conocer las experiencias de reestructuración de otros países, por lo que en Julio de 1996 se realizó el Seminario

¹ Texto preparado por César Vallejo y Jaime Vallecilla, Director y Coordinador operativo del PRDRC, respectivamente, con base en el Informe Final. Este texto es de responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete a la Federación. El Gremio Cafetero se encuentra evaluando el diagnóstico y las recomendaciones del documento.

Internacional de Experiencias de Reestructuración con ponentes de ocho países y con asistencia de los directivos de la Federación, caficultores, personal del gremio cafetero y de otros gremios, funcionarios públicos, estudiantes, etc.²

Comité Asesor

Como parte de los términos de referencia, se acordó constituir un comité asesor con el fin de evaluar periódicamente el avance del estudio y sugerir los ajustes necesarios durante su ejecución. Dicho Comité Asesor se conformó con representantes del Gobierno Nacional y de la Federación.

En el curso de la elaboración del trabajo se realizaron ajustes en torno a sus objetivos y al alcance de algunos de sus componentes. Estos ajustes en la ejecución, que en nada modifican el enfoque fundamental de los términos de referencia, fueron discutidos y aprobados por el Comité Asesor.

Componentes Temáticos

De acuerdo con los términos de referencia del PRDRC, se establecieron diez componentes temáticos que fueron contratados y realizados por las siguientes instituciones y/o personas³:

- Entorno macroeconómico, realizado por *Fedesarrollo*
- Análisis microeconómico (modelo de determinantes del rendimiento físico), realizado por el *CEDE (Universidad de los Andes)*
- Estructura de la caficultura, realizado por *Maria Errázuriz* y colaboradores

- Gestión empresarial y calidad de vida de los caficultores, realizado por *Econometría*
- Estructura económica regional, realizado por *Fedesarrollo*
- Ranking de competitividad regional y productos competitivos en el comercio internacional, realizado por *Misión Siglo XXI*
- Evaluación de los programas de diversificación, realizado por *Econometría*
- Descentralización y reestructuración, realizado por *Fedesarmilo*
- Medio ambiente, realizado por el *CRECE*
- Mercado mundial del café, realizado por el *CRECE* (con base en documentación de L.M.C. proporcionada por la Federación Nacional de Cafeteros)⁴

Por su parte, el CRECE complementó y amplió los temas tratados por los componentes así: 1) un nuevo modelo econométrico sobre determinantes del rendimiento físico; 2) estructura de la caficultura y 3) estructura económica regional.

Visitas a los comités departamentales de cafeteros

En el primer semestre de 1996, el Director y el Coordinador del PRDRC efectuaron visitas a todos los comités departamentales de cafeteros para explicar los términos de referencia del estudio y escuchar opiniones. También fueron efectuadas visitas por parte del Coordinador a varias regiones cafeteras. Unas y otras recibieron el apoyo y la

² Las memorias de este seminario se publicaron como libro, editado por el CRECE y la Federación Nacional de Cafeteros en diciembre de 1998 y enviado a los Comités Departamentales.

³ Hay que mencionar que el Centro de Información de Risaralda (CIR), con sede en Pereira, colaboró en la recolección y procesamiento de información en el componente de estructura económica regional.

⁴ Una vez iniciadas las labores, el Consejo Asesor del PRDRC sugirió contratar un estudio sobre las cooperativas cafeteras, labor que realizó un consultor independiente.

colaboración de los comités de cafeteros correspondientes.

Informes entregados

El primer informe (de avance) fue entregado en noviembre de 1996 al Comité Asesor; asimismo, fue presentado un informe sobre el Seminario Internacional de Reestructuración al LV Congreso Nacional Cafetero en diciembre de 1996.

En Julio de 1997 fue entregado el Informe Final correspondiente a dos de las tres grandes partes constitutivas del estudio: *Diagnóstico* (Parte 1) y *El nuevo contexto* (Parte II). Asimismo, en agosto de 1997 fueron entregados los volúmenes correspondientes a los estudios temáticos contratados por el CRECE que sirvieron de insumo para elaborar el documento del informe final.

En noviembre de 1997 fue entregado el informe correspondiente a la parte III del estudio, es decir, el programa de reestructuración. Este informe fue presentado al Precongreso cafetero en noviembre de 1997 y al LVI Congreso Nacional Cafetero en diciembre de 1997.

CAPÍTULO I

En este capítulo se lleva a cabo un diagnóstico de la situación de la caficultura de Colombia, a partir del cual se pueden establecer las bases para una caficultura viable, es decir, productiva, rentable y sostenible.

Se empieza por exponer el panorama y las tendencias de la producción cafetera mundial según las dos principales especies (*Arábica* y *Robusta*), para luego describir las tendencias de la caficultura nacional en las últimas décadas y su relación con la superficie agrícola del país. Con base

principalmente en la ENC, se analiza la estructura actual de la caficultura y enseguida se evalúa su viabilidad económica y los problemas ambientales.

La producción cafetera mundial

Los cafés *Arábica* han experimentado una reducción substancial de su producción entre 1991/92 y 1994/95 en unos 12 millones de sacos, lo que ha ocasionado un caída de 99 a 86 millones de sacos en la producción total.

Brasil y Colombia son los dos más grandes países productores. Para el período 1990/91-1994/95, de un total de 92 millones de sacos en promedio, Brasil produjo 29% y Colombia 16%, es decir, casi la mitad entre ambos. Los demás países de Latinoamérica (básicamente Centroamérica y México) produjeron 22%, Asia y Oceanía 16% y África el 18% restante.

Brasil es, asimismo, el país con mayor superficie cultivada de café, con 2.2 millones de hectáreas; los otros tres productores con mayor superficie plantada son: Costa de Marfil con 1.4 millones, Indonesia con 1.2 millones y Colombia. El tamaño de las plantaciones es muy heterogéneo en los principales países productores, pero en general se trata de extensiones relativamente pequeñas. Los rendimientos físicos más elevados están en Costa Rica con 1,600 kg. café verde/ha.; Colombia está entre los cuatro o cinco primeros, pero su rendimiento es algo más de la mitad del costarricense (entre 820 y 850 kg. café verde/ha.)⁵

Tendencias de la economía cafetera y de la caficultura

La participación del café en el PIB y en las exportaciones muestra una reducción tendencial desde la mitad de los setenta, como consecuencia del surgimiento de nuevos sectores (petróleo, otros minerales, manufacturas) en la

⁵ Datos estimados por el CRECE con las cifras definitivas de área de la ENC 5.

economía; en parte también por la reducción de los precios internacionales del café. En el contexto internacional, estas mismas tendencias se presentan en otros países cafeteros.

Desde los años cincuenta, la caficultura representa aproximadamente una quinta parte de la superficie agrícola del país, pero parece haberse reducido en los últimos años. El área misma en café se incrementó notablemente entre 1925 y 1970 (a un ritmo de 3.5% anual), pero desde entonces se ha venido reduciendo ligeramente (aunque los datos no son concluyentes y varían mucho según la fuente).

En los cuatro décadas transcurridas 1955 y 1995 el tamaño medio de la finca o UPA cafetera ha venido disminuyendo y en la actualidad es 7.3 has.; asimismo, el tamaño medio de la plantación (el cafetal) aumentó entre 1955 y 1970 pero desde entonces ha disminuido a 1.8 has. en 1995⁶. El grado de especialización (proporción de área en café de la finca o UPA) se ha incrementado entre 1970 y 1992/95, especialmente en la zona centrooccidental (Antioquia, Antigua Caldas, Tolima y Valle) y Nariño.

Una característica de la caficultura es la enorme dispersión de tamaños, rendimientos, etc. de las UPA y de las plantaciones. Las medidas de tendencias central, por ejemplo, están muy lejanas entre sí. El promedio del tamaño de la UPA es 7.3 has. pero la mediana es 2.5 has y la moda 0.3 has.; en la plantación el promedio es 1.8 has., la mediana es 0.9 has. y la moda 0.3 has. En otros términos, se trata de una distribución muy asimétrica.

La estructura de la caficultura está caracterizada por el predominio de la pequeña (hasta 5 has.) y mediana (5 a 20 has.) unidad de producción. El número de las UPA de hasta 1 ha. se ha multiplicado más de dos veces en términos relativos entre 1970 y 1993/95; también el número de plantaciones de este rango se ha incrementado notablemente, si bien sólo algo más del 50% de ellas está en UPA de hasta 1 ha.

El tamaño medio de las unidades de explotación agropecuarias en Colombia también ha disminuido, aunque de manera menos aguda entre 1960 y 1995. Y así, la superficie media de una finca cafetera en la década del cincuenta (20 ha.) era similar a la del promedio nacional en 1960, pero en las décadas posteriores disminuyó considerablemente y en la actualidad es apenas una tercera parte.

Regionalmente, hay claras diferencias entre la zona norte, con unas UPA y plantaciones grandes (muy por encima del promedio nacional) y la zona centrooccidental con cifras cercanas al promedio nacional (con la excepción del Quindío), así como con la zona sur, donde Nariño presenta UPA muy pequeñas⁷.

Hay varias hipótesis que podrían explicar el incremento de las UPA pequeñas: 1) existen o han existido numerosos «atractivos» para convertirse en caficultor: un gremio el más poderoso del país, subsidios efectivos, precio de sustentación y sobre todo compra asegurada de la cosecha cualquiera sea el volumen producido; 2) en conexión con la anterior, el café ha sido la mejor o de las mejores alternativas de «inversión» para la agricultura y la actividad agropecuaria en las zonas cafeteras; 3) un modo de ahorro, por ejemplo, de recolectores o de pequeños campesinos; 4) fragmentación de la propiedad vía herencia; 5) la tecnología «moderna» (Caturra y Colombia), no es intensiva en capital físico ni requiere ser explotada en gran escala.

Usos del suelo en la UPA cafetera

Por diversas razones -entre ellas físicas, culturales e institucionales- las fincas cafeteras han sido diversificadas o no completamente especializadas en la producción de café, a diferencia de otros cultivos permanentes comerciales (palma africana, banano, caña de azúcar). En relación con el área total un 25% del área de las UPA cafeteras está efectivamente sembrada en café, pero en relación

⁶ Los resultados definitivos muestran que hay 566 mil UPA que ocupan 3.6 millones de has., de las que 869 mil se encuentran cultivadas en café (24%). El tamaño medio de la UPA es 6.4 has. y el de la plantación 1.54 has., es decir, menor que el aquí presentado.

⁷ La zona o región norte comprende Cesar, Guajira y Magdalena; la zona oriental comprende Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander; la centrooccidental comprende Antioquia, Antigua Caldas, Valle y Tolima y la zona sur comprende Cauca, Huila y Nariño.

con el área de uso agropecuario el grado de especialización es 37%, que es aún bajo.

De cualquier manera estos promedios ocultan una dispersión y diversidad enorme, dado que la especialización en café es inversamente proporcional al tamaño y existe - como se mencionó- un gran número de UPA pequeñas. En relación con la superficie agropecuaria, 66% de las UPA tienen 50% o más en café y 38% sólo siembran café (excluidos los cultivos intercalados).

Alrededor de una quinta parte de las UPA presenta cultivos intercalados o «asociados» con el café, de los que el plátano continúa siendo el principal, ya que se siembra en el 18% de las UPA, es decir en casi todas las que presentan esta característica.

Factores determinantes del rendimiento físico de café

Los datos procesados arrojaron un rendimiento de 74 @/ha., que luego de comparaciones con la producción «registrada» se ajusta a 82-85 @/ha. Debido a que en este estudio no se contó con la base de datos completa de la ENC ya que aún no había culminado el levantamiento de la información en campo, y también a que la información corresponde a varios periodos (de 1993 a 1995), esta cifra no es estrictamente comparable con la del censo de 1980; por la misma razón, en este estudio los datos departamentales tampoco son comparables entre sí o con el censo de 1980.

Pero los resultados del procesamiento por rangos de tamaño sí permiten extraer conclusiones muy importantes. La primera, que rendimientos elevados (200 @/ha y más) se pueden lograr en las UPA con menos de 1 ha. y también en las de 1 a 5 has. En otras palabras, la tecnología existente es susceptible de aplicar en todos los tamaños, es neutral a la escala y los rendimientos elevados no son exclusivos de las UPA más grandes. Más aún, el 41% de las UPA con 200 y más @/ha. se encuentran en el grupo de 1 o menos has.

Los resultados de dos modelos econométricos construidos en el estudio basados en una función de producción

Cobb-Douglas, indican para el modelo 1 (basado en la información de las fases I y II de la ENC) que son factores determinantes positivos del rendimiento físico de la caficultura las prácticas de manejo del cafetal (densidad y edad), selección de variedad, infraestructura (energía eléctrica) y educación; son factores significativos pero inversamente relacionados con el rendimiento la roya, que tiene una presencia todavía grande en las plantaciones (65% de las UPA), los asociados del café y el género del productor (mujer). El grado de especialización no resultó significativo en este primer modelo.

El modelo 2 sigue la misma orientación del primero, pero introduce algunos cambios en la especificación del modelo 1 y modifica algunas variables explicativas, además amplía el número de observaciones con la inclusión de la fase III de la ENC.

Los resultados del modelo 2 confirman en general los del 1; como resultados nuevos se tiene que de la misma manera que la roya, la presencia de broca en el cafetal está asociado inversamente con el rendimiento; en la educación si se toma como base un caficultor con primaria, el caficultor sin educación produce 10% menos y uno con más educación (secundaria o universidad) produce 10% más; la forma de cultivo tiene un efecto apreciable sobre el rendimiento, ya que los cafetales al sol producen 27% más y los cafetales a la sombra 8% más que los cafetales «tradicionales»; los suelos, representados en las vertientes de las tres cordilleras andinas y la Sierra Nevada de Santa Marta indican rendimientos diferenciales.

Costos, rentabilidad e ingreso

Los resultados sobre costos, rentabilidad e ingresos de producción de la caficultura presentan restricciones, ya que la ENC no indagó acerca de estos rubros. A partir de los ITEC (Indicadores Técnicos de la Caficultura), que provee de una estructura de inputs más representativa de la región centrooccidental y de productores medianos y grandes, se construyeron tres escenarios de costos: 1) escenario «puntual» que toma como referencia la caficultura del año 1996 sin renovaciones; 2) Un segundo escenario que cubre el periodo 1996-2000 sin renovaciones y 3) un tercer

escenario que abarca 1996-2003 y donde se simulan siembras y zocas.

Se calcularon costos totales, es decir, imputando el costo de la mano de obra no pagada (alrededor de 56% del total) y monetarios, que no realiza esta imputación, es decir, que se refiere a los desembolsos efectivos.

Los resultados no muestran diferencias significativas entre escenarios, aunque el escenario 3, que incorpora renovaciones se diferencia un poco de los otros dos. En resumen, el costo/@ promedio según escenarios es, respectivamente: \$17,650, \$17,418 y \$ 18,311. Los costos de producción tienen forma de U invertida en relación con el tamaño de la UPA y de la plantación.

Aproximadamente la mitad de los productores obtiene ganancias operacionales con el precio interno en la fecha de referencia (abril de 1996), pero en relación con la producción esta proporción es casi ¼. Hay productores rentables en todos los rangos de tamaño de UPA y de plantación, así como de rangos de rendimiento físico.

Los ingresos de los caficultores provenientes de café son precarios (el equivalente a la mitad de un salario mínimo anual). Es necesario tener en cuenta: 1) el ingreso monetario neto (ventas menos costos de producción) que los caficultores obtienen de la producción de café, es muy bajo para la gran mayoría de ellos; 2) la restricción representada por el tamaño de la plantación es determinante aun en el caso de optimizar las prácticas y con ellas la rentabilidad del cultivo; 3) los productores de café derivan parte de sus ingresos de otras actividades de la UPA (otras producciones agropecuarias, incluidas las consumidas y no vendidas) y por consiguiente compensan con otras actividades los bajos ingresos de la caficultura.

Caficultura y medio ambiente

No es posible con la información existente dar un diagnóstico concluyente y, sobretodo, global acerca de la situación ambiental y, por tanto, de la sostenibilidad de la caficultura y de las regiones cafeteras del país. El examen de la literatura disponible y los resultados de los estudios

de caso (utilizando diversas fuentes) y de las encuestas de opinión a muestras de productores, indican que en mayor o menor grado hay problemas ambientales en las regiones cafeteras y ciertas prácticas en las fincas que no contribuyen a la sostenibilidad.

Todo ello a pesar de las recomendaciones -por cierto muy antiguas- de la Federación Nacional de Cafeteros en pro de la conservación de suelo y aguas de estas regiones y de la vasta literatura publicada principalmente por Genicafé a este respecto.

Quizá la conclusión más importante de esta parte del Programa, es la necesidad de realizar un estudio o mejor, varios estudios que permitan avanzar hacia resultados concluyentes cuya finalidad debe ser eminentemente pragmática: Iniciar o mejorar acciones y subprogramas tendientes a corregir lo que lesione el medio ambiente y a lograr unas condiciones de producción del café ambientalmente «limpias» pues no hay que olvidar que casi unas 34 partes del mercado externo del café de Colombia se encuentran en el G-7 y, si se suman otros países industrializados, esta proporción sube a 95%. Estos países cuentan con influyentes movimientos de opinión en pro de tecnologías y producciones no lesivas al medio ambiente, así como de productos «limpios».

CAPÍTULO 2

El objeto del presente capítulo es analizar la situación del caficultor, sus condiciones educativas, sociales y la calidad de su gestión en sus actividades en la UPA

Las fuentes de información para este capítulo son, aparte de la ENC y de un módulo especial de la EOC, los resultados de una encuesta realizada específicamente para el Programa de Reestructuración, la Encuesta de Gestión y Calidad de Vida (EGCV), diseñada para conocer el nivel y características de la gestión de las UPA cafeteras así como

de sus condiciones de vida ya que la ENC no contiene preguntas al respecto⁸.

La información se refiere al 94% de los hogares productores de café (personas naturales), ya que el restante 6% no encuestado corresponde a sociedades de hecho y personas jurídicas. A su vez, de aquella proporción un 54% reside en las UPA y el 46% restante no⁹.

Características del productor

En primer lugar se describen las características demográficas y laborales de los hogares cafeteros, encontrándose que un 20% de la jefatura de hogar es ejercida por mujeres, especialmente en los tamaños de UPA más pequeños, que es un porcentaje relativamente alto en las zonas rurales. La edad promedio del jefe de hogar es algo mayor que en la encuesta de 1985. La frecuencia con que reside el hogar productor es inversa al tamaño de la UPA y se ha comprobado una disminución del tamaño promedio de miembros por hogar, como en el resto de la población del país.

De las cuatro fuentes de ingreso posible del caficultor, aparte de la caficultura, la ENC sólo permite saber si percibió o no ingresos por algunas de estas actividades. En general, la fuente más importante son los jornales y en menor medida los salarios (en especial para el jefe no residente).

En relación al «trabajo físico» en la UPA, un poco más del 80% de los miembros del hogar residente trabajan total o temporalmente en la UPA, mientras lo hacen un 69% de los jefes no residentes.

Características educativas

Las características educativas de los hogares cafeteros residentes, que en el pasado fueron mejores que las de la

población rural, hoy han perdido su ventaja. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo registrada para los jefes residentes es 26% y para el conjunto de miembros del hogar residente es igual a la de la población rural del censo de 1993 (23.4%), lo que quiere decir que ha retrocedido relativamente desde el censo de 1985, cuando era menor que la de la población rural. Aún más, estas cifras son similares a las de los hogares rurales pobres, según la ENH rural de 1991.

Asimismo, el nivel de escolaridad del promedio de la población rural ocupada en el país (3.8 años) según el censo de 1993 es similar que el de los cafeteros propietarios residentes en la finca, 3.7 años, según los resultados de la Encuesta de Opinión Cafetera (EOC) del CRECE en 1996¹⁰.

Tal vez lo más preocupante sea que la asistencia escolar de la población entre 5 y 17 años de los hogares cafeteros residentes es menor en todos los casos que la de los hogares rurales (ENH 1993); entran más tarde al sistema escolar y salen más rápido. En general, las tasas de escolaridad caen dramáticamente después de primaria (aunque este es un fenómeno común a la población rural del país).

Por contraste, es más elevado el nivel educativo de los jefes de hogar no residentes (46% de los hogares productores que son personas naturales), lo que de alguna manera contrarresta los bajos niveles del grupo anterior. El nivel educativo de residentes encuestados en la EOC son también significativamente mejores.

Dado que la Federación Nacional de Cafeteros a través de los comités departamentales han efectuado inversiones significativas en educación, hay que decir que en los jefes de hogar productores, los resultados no son los esperados, quizás porque las asignaciones se han concentrado en la educación primaria.

Cuatro hipótesis podrían explicar dichos resultados: 1) Una cierta «convergencia» de condiciones sociales o de bien-

⁸ Diseñada y analizada por Econometría Lda. en diciembre de 1996 (CRECE 1997a y 1997b).

⁹ En los tamaños de UPA más grandes, la proporción de personas naturales es menor. Por otra parte, de los hogares residentes existe información de todos sus miembros; de los no residentes, sólo del jefe, que fue proporcionada por un «informante idóneo» en la UPA.

¹⁰ Realizada a unos 3.800 productores en 16 departamentos cafeteros cada trimestre.

estar entre las diferentes regiones, por efecto de diversas políticas y de tendencias en el desarrollo del país; 2) un costo de oportunidad de la educación todavía muy elevado, especialmente para niveles de escolarización mayores del nivel básico primario del sector rural; 3) una asignación de los recursos para educación de los comités departamentales no adecuada a las necesidades de los productores; 4) una migración selectiva en busca de educación (el mejor nivel que registran los jefes no residentes es coherente con esta hipótesis).

Gestión y administración

En una alta proporción (73%) la UPA cafetera es administrada por sus propietarios, proporción que es similar a las cifras de la EOC. En la región centrooccidental hay, sin embargo, un porcentaje algo menor de propietarios y más administradores. El género masculino predomina en los jefes de hogar caficultores pero en un porcentaje algo mayor (89%) que los resultados previos de la ENC.

Si bien la mayoría de los entrevistados reside en la UPA (85%), 213 permanecen tres o menos días en ella y sólo un 14% permanece más de cinco días.

El nivel educativo de los entrevistados en la EGCV es supremamente bajo, similar o un poco mejor que el de los jefes residentes en la ENC, 81% de ellos no han pasado de primaria, 8% con secundaria y menos del 1% con universitaria. Las principales prácticas de gestión analizadas muestran en general un bajo porcentaje de adopción; además, las prácticas que se refieren a administración, registro y evaluación están muy poco desarrolladas.

Casi la mitad de los caficultores encuestados ha efectuado inversiones diferentes a las del café en los dos últimos años, pero el 70% de ellos en rubros «tradicionales» como plátano (22%), yuca (16%), maíz (10%), etc., un 18% en frutales y otras actividades agrícolas y un 12% en actividades como especies menores, construcción, comercio, etc.

Por regiones, la región centrooccidental es la de mayor diversificación «no tradicional», ya que 45% corresponde a los dos últimos grupos mencionados.

Las prácticas administrativas son muy reducidas entre los productores. Solamente 11% lleva registros de producción, que es la más extendida. Otras prácticas como registro por labores, programación de gastos y balances contables han sido adoptadas por porcentaje aún menor de productores. Procedimientos sistematizados, incluida contabilidad, son prácticamente desconocidos en este medio.

De otra parte, se concluye que la educación es un factor determinante en la adopción de prácticas administrativas y, en general, de indicadores de gestión. A mayor nivel educativo, mayor frecuencia de estas prácticas y mejores índices. Algunas características como la densidad y variedad están también positivamente asociadas con la gestión y administración, así como la edad de las plantaciones. En cuanto al tamaño de la UPA, no se encuentra una clara asociación con los índices de gestión.

El grupo de productores que lleva registros de producción (11%), se comparó en lo relativo a indicadores de gestión con el resto de productores. En el grupo seleccionado hay una mayor proporción de administradores y gerentes que en el resto; tiene UPA de mayor tamaño, son más jóvenes y tiene mejor educación. Asimismo, tiene el grupo una proporción de UPA con productividades más altas que el resto.

En la adopción de prácticas administrativas, la diferencia es abrumadora entre estos dos grupos; por ejemplo, en el grupo de referencia 42% lleva registro de labores, en el resto sólo 3%; en balances contables, 38% y 2%, respectivamente; en programación de gastos, los porcentajes respectivos son 47% y 3%, etc.

Calidad de vida de los hogares

Respecto a la calidad de vida, el panorama general muestra un sector cafetero que no tiene un nivel de vida claramente superior al promedio rural del país, y que equivale muy burdamente al de los deciles urbanos más bajos. La conclusión está basada en los indicadores estudiados por las encuestas y, obviamente, dejan de lado otros factores que podrían modificar la conclusión en diversas direcciones: problemas de contaminación ambiental, de conges-

ción, de inseguridad, pero también de menor acceso a diversos servicios, de menores oportunidades educativas y de salud, de menor diversidad del trabajo que se puede escoger etc.

Dentro de los cafeteros parece claro que los que gozan de una mejor calidad de vida son los de la Región Centro, seguidos por los de la Sur y los del Oriente, estos últimos parecen estar en inferioridad de condiciones respecto al promedio de los hogares rurales colombianos.

Las condiciones de la vivienda son susceptibles de mejoramiento, pero no son malas en general, lo mismo pasa con las conexiones a servicios, con la excepción del telefónico que es casi inexistente.

En materia de salud parecen existir problemas mayores. Los hogares manifiestan una incidencia alta de enfermedades, con una pérdida promedio de un día por persona al mes, asimismo manifiestan tener una frecuencia alarmantemente alta de enfermedades crónicas.

Por otro lado el sistema de salud parece peor que el del promedio de la zona rural, hay menos puestos de salud cercanos a los hogares y la tasa de cobertura del servicio de alcantarillado es menor. Los cafeteros parecen querer usar la medicina moderna, la mayor parte de las consultas que realizan las hacen con médicos en Hospitales o Consultorios. En la Región Oriente hay una mayor incidencia de consulta a curanderos, pero aun en ella no llega al 20% de los casos.

Se considera conveniente un diagnóstico mas detallado de la situación, tanto por el lado de los hogares, por medio de una encuesta de morbilidad adecuadamente diseñada y analizada, como por el lado de oferta de servicios de salud; la encuesta da el resultado de que existen problemas desde los dos puntos de vista.

En resolución, el diagnóstico realizado en el capítulo 1, *la caficultura*, está muy relacionado y determinado por los

resultados del capítulo 2, *el caficultor*. Son los niveles de educación, experiencia y salud -el capital humano- de los productores de café los que explican en gran medida el estado de la caficultura. Y como es claro, tanto en el nivel educativo como en la gestión y administración los caficultores de Colombia tienen un margen muy grande para mejorar.

CAPÍTULO 3

Este capítulo tiene por objeto proporcionar una visión de conjunto del nivel de desarrollo, las condiciones sociales, el nivel de competitividad y la dotación institucional de las regiones cafeteras.

Para fines del análisis se consideran como regiones cafeteras dieciséis departamentos que producen más del 95% del café del país¹¹. Se empieza por clasificar estos departamentos en cuatro grupos, de acuerdo con la participación del valor agregado del café en el valor agregado de cada una de las economías, y teniendo en cuenta que esta participación ha sido 2% en promedio para el país en los últimos años.

Tendencias en el ingreso per capita

De esta clasificación surgen cuatro grupos: *muy cafeteros*, *medianamente cafeteros*, *moderadamente cafeteros* y *poco cafeteros*¹². Si se toman dos años extremos, 1960 y 1992 como puntos de comparación, el ingreso per capita de los departamentos cafeteros en su conjunto es menor que el promedio nacional y, recíprocamente, el de los no cafeteros es mayor. Sin embargo, la distancia entre ambos grupos existente en 1960 *disminuye* en 1992, lo que lleva a plantear la hipótesis de la convergencia.

¹¹ No se incluyen los departamentos del piedemonte llanero (Casanare, Meta, Caquetá) ni otros departamentos con alguna producción cafetera porque no fueron incluidos en la ENC.

¹² A lo largo de este capítulo en ocasiones esta agrupación se reduce a dos: muy cafeteros y resto de cafeteros.

En segundo lugar, el promedio de ingreso per capita en los departamentos muy cafeteros es menor que el del resto de cafeteros en ambos años, pero la brecha respecto del promedio nacional se amplía en 1992. En otras palabras, la tasa de crecimiento del ingreso per capita de este grupo creció menos rápido que el conjunto del país, al menos en el periodo considerado.

En tercer lugar, entre el grupo cafetero, se amplía la diferencia entre los muy cafeteros y el resto, especialmente en relación con los poco cafeteros. En el subgrupo de los medianamente cafeteros es notable su avance relativo.

Indicadores socioeconómicos

Los indicadores socioeconómicos que abarcan una amplia gama que va desde infraestructura hasta violencia y estabilidad política, pasando por educación y mortalidad infantil, muestran que en indicadores de infraestructura, tales como cobertura de energía, kilómetros de carreteras por millón de habitantes, acueducto y alcantarillado -especialmente los dos primeros- los departamentos muy cafeteros están por encima del promedio nacional y de los departamentos no cafeteros, lo que es atribuible en parte a las inversiones de los Comités Departamentales de Cafeteros¹³.

En capital humano, sucede lo mismo que en los anteriores indicadores -mejor posición de los departamentos muy cafeteros- en los niveles elementales (analfabetismo y educación primaria) pero no en la educación secundaria, en los años promedio de escolaridad (véase nota 22), ni en la mortalidad infantil.

En violencia no es homogéneo el comportamiento de los índices de violencia; en criminalidad es similar al índice de los no cafeteros, pero es mayor en asesinatos y menor en hurtos.

En estabilidad y participación política, la participación electoral en los departamentos cafeteros ha registrado una

tendencia decreciente a través de los años. Sin embargo, la participación electoral es mayor en estos departamentos que en el resto del país. El indicador de estabilidad política muestra que los departamentos cafeteros tuvieron en promedio más gobernadores que en el resto del país, tanto en el periodo 1948-1969 como durante el periodo 1970-1992, pero especialmente en el primero.

Los indicadores de NBI llevan a conclusiones similares: son mejores en los departamentos muy cafeteros (excepto Tolima), pero en el de NBI otros departamentos están cerrando al brecha existente. En el ingreso, una comparación de 1988 y 1995 indica que mejora la distribución en las áreas rurales y que en las regiones que pueden considerarse muy cafeteras está mejor distribuido el ingreso¹⁴. Esta mejora relativa podría originarse en la migración de los perceptores de altos ingresos.

En síntesis, los indicadores relacionados con infraestructura son claramente mejores en los departamentos cafeteros, particularmente en los muy cafeteros; es menor la diferencia en los indicadores educativos o en mortalidad infantil y similares en violencia.

Determinantes del crecimiento económico

Los determinantes del crecimiento económico departamental se estimaron a partir de un modelo donde el crecimiento promedio anual del PIB per capita para cada departamento en el periodo T-t es la variable dependiente y se utilizaron los promedios de los indicadores de educación, violencia y apertura en el periodo T-t como variables independientes. Adicionalmente, se introdujeron dummies departamentales y la variable café con el fin de determinar si los departamentos cafeteros se diferencian, en crecimiento, del resto del país.

Para determinar cuál de los indicadores de educación, apertura, y violencia era el más explicativo y robusto en el caso del crecimiento, se ejecutaron regresiones utilizando

¹³ Hay que tener en cuenta que el Tolima, que hace parte del grupo *muy cafetero*, baja el promedio del indicador del grupo (formado además por Caldas, Quindío y Risaralda).

¹⁴ Cálculos con base en la encuesta nacional de hogares rural del DANE (ENH).

cada uno de los indicadores disponibles para cada una de las áreas relevantes.

Los resultados corroboran la hipótesis de la «convergencia», es decir, de la reducción progresiva en el tiempo de la dispersión en los niveles de ingreso entre países o entre regiones de países (Cárdenas y Pontón 1995). En segundo lugar, corroboran la importancia de cobertura en educación primaria. Estas dos variables son las más robustas de las ecuaciones especificadas.

En ninguno de los casos resultaron significativas ni las variables «dummies» ni la participación del café, lo que implica que los determinantes del crecimiento son los mismos en todos los departamentos colombianos. En este sentido no ha habido nada específico a los departamentos cafeteros¹⁵.

Estructura económica y relaciones intersectoriales

Para analizar las interrelaciones de la economía de tres departamentos muy cafeteros: Caldas, Quindío y Risaralda, se construyeron tablas de insumo-producto de 28 sectores cada una. Con este instrumento y el enfoque teórico de insumo-producto se logran los resultados siguientes.

La estructura económica (distribución del valor agregado y el empleo) de los tres departamentos a pesar de la disminución del café y del sector primario en las últimas décadas, muestra que el peso y el tamaño de este sector es mayor que el del país y el de algunos departamentos más «industrializados» y de mayor ingreso per capita, situación que corresponde al patrón internacional observado (relación inversa entre peso de las actividades primarias y nivel de ingreso por habitante).

Una primera mirada a los indicadores de interdependencia de los tres departamentos muestra que las actividades cafeteras (café pergamino y elaborado) presentan coeficientes o indicadores significativos en cada una de las economías consideradas.

Sin embargo, estos valores significativos están explicados por una interdependencia muy cerrada y estrecha entre las actividades cafeteras. Así por ejemplo, la elaboración de café tiene el mayor efecto de «arrastré» de todos los sectores de la economía en los tres departamentos, es decir, que una variación unitaria (v. gr. \$1) de la demanda final de este sector es el que más hace crecer la economía. Pero sus efectos directos e indirectos se ejercen casi del todo (83% en Caldas, 97% en Quindío y 95% en Risaralda) sobre la caficultura. A su turno, este sector es uno de los que más crece cuando ocurre una variación unitaria en la demanda final de la economía, pero este efecto es provocado (requerimientos directos e indirectos) por café elaborado. De otra parte los efectos directos e indirectos de la caficultura «hacia atrás» se ejercen sobre sectores no cafeteros pero son muy pequeños.

Esta interdependencia «sobre-sí-misma» del café, se puede detectar también con otro ejercicio realizado con las tablas de insumo-producto. Se trata del efecto o impacto producido en la economía para «satisfacer» el monto de las exportaciones de café; el resultado en el Quindío, por ejemplo, es el siguiente: las exportaciones de café en 1992 fueron \$109 mil millones. La economía necesita \$197 mil millones para satisfacer los requerimientos directos e indirectos de este valor; \$88 mil millones es el monto de los requerimientos indirectos y de ellos \$85 mil millones corresponden a café pergamino.

Esta característica de las actividades cafeteras no sería importante si el tamaño del sector fuera pequeño, pero como se ha visto representa una porción muy significativa del valor agregado en cada departamento. De aquí se concluye que el predominio de una economía exportadora basada en el café, un producto primario y semielaborado es aún muy grande en los departamentos estudiados.

Los ejercicios con insumo-producto también permiten evaluar la importancia relativa y absoluta de otros sectores por medio del «análisis de impacto». Esta técnica permite cuantificar el efecto sobre el ingreso de la economía debi-

¹⁵ Lo que no significa que el café no haya sido uno de los determinantes del crecimiento de los departamentos cafeteros.

do a una variación unitaria de la demanda final de un sector dado. Con la relación entre los efectos totales (directos más indirectos) y los directos, se construye el multiplicador parcial de ingreso. El café elaborado es siempre el de mayor multiplicador siempre en los tres departamentos, pero medido en valor (en \$) hay otros sectores con mayores impactos. Una selección de actividades deberá tener en cuenta ambas medidas

De acuerdo con la magnitud del multiplicador los diez primeros en los tres departamentos incluyen -aparte del café elaborado- servicios financieros, otros servicios mercantiles, alimentos, avicultura, construcción y actividades primarias como ganadería y otros agrícolas. En términos de valor, el mayor impacto total en Caldas lo produce otros servicios mercantiles (servicios personales y a las empresas), en Quindío servicios financieros y en Risaralda alimentos, si bien sus multiplicadores no son los más elevados en cada caso. Por esta razón, es conveniente que una selección de actividades combine ambas mediciones del impacto.

Competitividad

La competitividad de las regiones cafeteras se ha intentado medir por primera vez en Colombia con una metodología derivada de la utilizada por el World Economic Forum de Suiza y del Instituto Tecnológico de Monterrey (México). Con base en 8 factores (fortaleza de la economía, gobierno, infraestructura, recursos humanos, etc.) se jerarquiza el grado de competitividad total y por factor para cada departamento (cafetero y no cafetero).

Los resultados muestran que Santafé de Bogotá con 100 «puntos» es la región mejor colocada en el ranking, seguida un poco de lejos por Antioquia y Valle (56 puntos). En un tercer lugar (entre 38 y 30 puntos) se encuentra un grupo conformado por los departamentos más cafeteros -excepto Tolima- Cundinamarca, Santander y Atlántico.

Planes de desarrollo departamentales

Se consideró de importancia para el estudio conocer de manera sintética los objetivos y los proyectos de inversión

de los planes de desarrollo departamentales más recientes de las regiones cafeteras.

El examen de los objetivos muestra que los objetivos son bastante amplios y generales, difíciles de evaluar en el tiempo y de cuantificar sus beneficios. Una buena parte de los objetivos concierne a aspectos relacionados con la identidad, la calidad de vida y las relaciones comunitarias; en algunos casos a la competitividad, el medio ambiente y la capacidad de gestión, en otros a la focalización o la participación ciudadana. En general se da prioridad a objetivos de política social.

La agrupación de los proyectos de inversión de acuerdo a una clasificación internacional (CIU) revela un buen conocimiento de los problemas regionales y un cambio en el modo de intervención de los gobiernos. En particular llama la atención el énfasis en servicios de apoyo a la actividad productiva y en el combate a la pobreza.

Entre los primeros destacan los programas de investigación y desarrollo de infraestructura. Entre los segundos los proyectos en educación, salud y bienestar social con estrategias focalizadas.

Un número grande de estos proyectos están muy relacionados con el sector agrícola, unidos a proyectos agroindustriales, como corresponde a economías con una alta proporción de producción agropecuaria.

En relación con las áreas o campos prioritarios de inversión según los planes, de la información se desprende que hay tres áreas prioritarias en las inversiones de los departamentos: educación, infraestructura y salud, ya que en las dos primeras no hay departamento ni periodo en que no haya programado inversiones y salud es el área que tiene menos departamentos con cero inversión programada.

Quedan dudas sobre la capacidad institucional y financiera de los gobiernos departamentales y municipales para llevar a cabo sus planes de desarrollo.

“Acervo” institucional

Finalmente, se llevó a cabo un levantamiento de información de lo que puede llamarse el «acervo institucional» de

las regiones y municipios cafeteros. Se trata de un «inventario» de entidades públicas y privadas cuyo objetivo estuviera encaminado al desarrollo en todos sus sentidos, de manera explícita o no.

Se considera que este acervo, aparte de su utilidad intrínseca como información, servirá para dar una idea más clara de los soportes institucionales en el nivel más detallado (el municipio) con miras a implantar y operacionalizar las medidas en Programa de Reestructuración.

Se consideraron unos diez grupos de instituciones, que abarcan desde centros de investigación hasta asociaciones gremiales como ANDI y ACOPI, pasando por comités municipales de cafeteros, corporaciones regionales, etc. Toda la información correspondiente está referenciada en el nivel de municipio.

La distribución territorial de estas entidades sigue la del nivel de desarrollo y competitividad; es decir, Santafé de Bogotá, Antioquia, Valle, etc.

Para apreciar los resultados detallados se diseñaron mapas por medio de un sistema de información geográfica.

CAPÍTULO 4

Este capítulo examina el nuevo contexto -la globalización- y sus efectos para para la caficultura y la economía nacional en el ámbito internacional y macroeconómico.

La globalización o integración global de los países es una tendencia ineludible que conlleva la inserción de todos los sectores productivos en la economía mundial, y por tanto la necesidad de desarrollar una capacidad competitiva en todos los niveles de la actividad económica.

Entorno macroeconómico

La evaluación del entorno macroeconómico en los próximos diez años está determinada en gran medida por la producción y exportación de hidrocarburos. Los resultados de un modelo de equilibrio general muestran que aún en el escenario de mayor crecimiento de la producción y las exportaciones de petróleo, el boom está concentrado en dos años: 1997 y 1998. Durante dichos años, el aporte del sector petrolero es de un punto porcentual de crecimiento del PIB.

Los efectos del auge petrolero sobre las principales variables macroeconómicas, la tasa de cambio real y la dinámica de las actividades productivas dependen crucialmente del tamaño del déficit fiscal (y en relación a éste, de los flujos de capital provenientes del exterior) así como del tamaño de 105 recursos que maneje el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.

Si no se controla el desequilibrio fiscal y se incrementan los flujos de capital provenientes del exterior, la bonanza petrolera tendría un impacto significativo y revaluacionista sobre la tasa de cambio. Para los años más importantes del boom (1997-1999), dicha revaluación sería aproximadamente del 12% en términos reales y el déficit en cuenta corriente podría llegar en el año 2005 al 6% del PIB. Esta tasa de revaluación es comparable al 15% que experimentó la tasa de cambio real entre 1990 y 1995, es decir, en un período de 6 años. Ciertamente el efecto acumulado sobre la tasa de cambio es un factor que tendría consecuencias negativas sobre la capacidad competitiva de diferentes sectores de la economía y podría comprometer cualquier desarrollo exportador no tradicional.

Por el contrario, una política de ajuste fiscal que permita un grado de control significativo sobre la entrada de capitales del exterior posibilitaría una evolución de la tasa de cambio más favorable para las exportaciones y podría neutralizar en buena parte los efectos negativos potenciales (vía revaluación) del boom petrolero. En efecto, las simulaciones realizadas bajo un esquema de ajuste fiscal muestran que el efecto sobre tasa de cambio del boom petrolero tiende a corregirse a partir de 1999. En este sentido, el boom tendría un impacto transitorio, y en la medida en

que la producción de petróleo deja de crecer, la tasa de cambio evolucionaría en la dirección de una devaluación real.

Por lo tanto, el ajuste fiscal juega un papel central para evitar o contrarrestar al menos parcialmente, las tendencias revaluacionistas de la bonanza petrolera, especialmente en los años de mayor auge. Ciertamente, un escenario en el cual la bonanza petrolera se viera acompañada de un mayor deterioro en el déficit fiscal constituiría probablemente el peor escenario posible en términos de la revaluación real de la tasa de cambio.

Un mecanismo alternativo de esterilización de recursos es el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), creado y reglamentado por la Ley 209 de 1995. Este Fondo se formará con las sumas que gire Ecopetrol por el exceso que presente el ingreso adicional¹⁶ correspondiente a cada departamento o municipio receptor de regalías y compensaciones monetarias, al fondo nacional de regalías o a Ecopetrol, sobre el ingreso adicional promedio calculado mensualmente pero con una liquidación trimestral¹⁷. En este trabajo se hace un análisis del impacto probable del FAEP bajo los diferentes escenarios de bonanza petrolera, asumiendo que el total de los recursos que obtendría el gobierno como fruto de las exportaciones de crudo se esterilizan por medio de inversiones del FAEP en el exterior.

En los niveles de los sectores productivos, el boom beneficia en primera instancia a los sectores no transables y específicamente a la construcción, creciendo a una tasa promedio de 6.5% por año. De otro lado, la recuperación de la tasa de cambio real (bajo un esquema de ajuste fiscal) permitiría un dinamismo relativamente importante de las exportaciones y la producción de algunos sectores manufactureros tales como los bienes de consumo liviano y los bienes metalmecánicos que son los que mayor impulso de demanda intermedia reciben de la expansión petrolera.

La comparación entre la evolución sectorial de la producción y de las exportaciones muestra una estrecha relación positiva entre crecimiento del producto y crecimiento de las exportaciones: dentro de los sectores con oferta exportable, aquellos que logran un mayor crecimiento en el período son también los que tienen una mayor tasa de crecimiento de las exportaciones.

La relación entre exportaciones y crecimiento reitera la importancia de evitar una revaluación de la tasa de cambio que afectaría adversamente la dinámica exportadora, y por esa misma vía la capacidad de crecimiento hacia el futuro.

Mercado mundial del café

Las perspectivas del mercado mundial del café indican que la oferta mundial crecerá ligeramente hasta el año 2000 y luego declinará hasta el 2005 bajo el supuesto de una disminución del precio real en 2% anual. Se prevé una reducción de los *Arabica* que será compensada por el crecimiento de los *Robusta*. Por principales zonas productoras, sólo Asia incrementará su producción.

Si el precio real se mantiene constante, se proyecta un crecimiento de la oferta mundial de 2.5% entre el 2000 y el 2005 en relación al escenario de precios anterior.

En síntesis, hay un conjunto de escenarios "conservadores" en los que la producción mundial permanece casi constante para el período 1997-2005 o se incrementa en 2.5% entre el 2000 y el 2005 (dependiendo de los supuestos sobre el precio real). Un segundo tipo de escenario estima un crecimiento de 1.8% promedio anual entre 1996 y 2005 (0.6% entre 2000 y 2005). En ambos tipos de proyecciones los países asiáticos incrementan su producción.

Debe mencionarse que la reducida disponibilidad de tierras debido a la presión demográfica significa que todo

¹⁶ Definido como la suma que supera el ingreso básico. El ingreso básico es el ingreso que corresponde según la ley a cada una de las entidades sujetas de regalías.

¹⁷ Promedio de los ingresos adicionales mensuales, calculado a partir del primer mes en que cada una de las entidades sujetas de regalías obtuvo ingreso adicional y hasta el mes en consideración.

incremento de la producción sólo puede lograrse con mejoras en el rendimiento físico.

Seis países individualmente considerados consumen más del 50% del café en el mundo: EUA, Alemania, Brasil, Japón, Francia e Italia. En casi todos estos países el consumo per capita ha bajado entre 1987 y 1995, con la excepción de Japón e Italia. El único país productor de este grupo es Brasil, cuyo consumo disminuyó notablemente en el lapso mencionado. En los EUA el consumo total también cayó de 19 millones de sacos en 1990 a 17 millones en 1995.

Los mayores consumidores per capita de café corresponden a países que combinan un elevado ingreso per capita y clima templado. El mayor consumidor por habitante entre los países productores es Costa Rica con 4.7 kg en 1995. En dos países suramericanos no productores, Argentina y Chile, el consumo es muy bajo.

Las exportaciones de café tostado y molido de los países no productores son más de 30 veces las de los productores (promedio 1985-1994) y crecieron de 2 millones de sacos en 1985 a más de tres millones en 1994 (las de los productores disminuyeron 300 mil a 57 mil sacos en el mismo periodo).

Las proyecciones del consumo mundial según Landell Mills Commodities crecerá de 93 millones en 1996/97 a casi 99 millones de sacos en 2004/05. Entre 1996/97 y 1999/00 la tasa de crecimiento será de 0.9% anual y entre este año y el 2004/05 disminuye a 0.6% anual.

Por países y grupos de países, se proyecta que el consumo en los EUA caerá de 19 millones a 18.4 millones entre 1997 y 2005, mientras que en la Unión Europea se proyecta un crecimiento importante (9% para el periodo). La Europa Central y Oriental y Asia tienen los incrementos mayores con 12 y 13% respectivamente, mientras que en los países productores el consumo crece, pero a menor ritmo (5.5%).

Políticas cafeteras de los principales países cafeteros

El examen de las políticas cafeteras seguidas en más de veinte países productores de café en el mundo pone de

manifiesto una serie de ajustes institucionales para enfrentar el nuevo contexto entre los cuales se dan una serie de avances en el proceso de liberalización de las economías y de reducción del papel del Gobierno.

Este proceso ha tenido como efecto, entre otros, un mayor precio a los productores; una reducción del papel de las agencias estatales y paraestatales; una eliminación o reducción drástica de los subsidios a insumos y una disminución o eliminación de los servicios de investigación y extensión en café.

En los países importadores ha ocurrido una concentración de la actividad tostadora y de ventas y una ampliación del radio de acción de las compañías multinacionales a los mercados de Asia Central y Europa Oriental. Sin embargo, ha surgido un numeroso grupo de pequeños tostadores que satisfacen la demanda de los cafés especiales o «gourmet».

En los comercializadores hay también tendencias a la concentración con un pequeño número de firmas manejando una alta proporción del comercio de exportación/importación.

CAPÍTULO 5

El presente capítulo tiene como propósito analizar el estado de la descentralización en las regiones cafeteras con el fin de establecer la capacidad de sus administraciones centrales para contribuir con el proceso de reestructuración. Adicionalmente, se quiere examinar el impacto de un menor nivel de actividad cafetera sobre las finanzas municipales y departamentales.

Para el análisis de las finanzas de los municipios cafeteros se utiliza una muestra de 604 municipios de los cuales 394 son municipios cafeteros y 210 no lo son. La información utilizada proviene del Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República.

Ingresos y gastos

Para el conjunto de los municipios del país el crecimiento de participación en los ingresos corrientes de la nación -participación en el IVA 1992- ha tenido un crecimiento muy importante entre 1980 y 1994. Para 1994 la suma de ingresos tributarios y no tributarios es más o menos igual a la suma de la participación en los ingresos corrientes de la nación.

El comportamiento de los ingresos en los municipios cafeteros y no cafeteros es similar: en ambos subconjuntos las transferencias de la Nación crecen notablemente pero con una diferencia: en los no cafeteros estas transferencias representan en 1994 alrededor de 3/4 partes de los ingresos totales (eran la mitad en 1980), mientras que en los cafeteros representa sólo la mitad en 1994 (era menos de la tercera parte en 1980). En otras palabras, los municipios no cafeteros son más dependientes de las transferencias de la Nación que los cafeteros.

El comportamiento de los gastos en el mismo periodo es también similar -crecimiento de la inversión, del servicio de la deuda y de las transferencias- pero en los cafeteros es mayor la proporción del servicio de la deuda y de las transferencias. Estas últimas comprenden las contribuciones de nómina y, más importante, los recursos destinados a pensiones y subsidios directos. Si bien los gastos en funcionamiento se han incrementado estos no presentan un ritmo desaforado, contrario a lo que se ha presentado a consideración de la opinión pública.

El incremento de los recursos de los municipios han permitido un mayor nivel de apalancamiento y ha generado déficits fiscales más acentuados en los municipios cafeteros, lo que se explica dada la mayor capacidad de apalancamiento de los municipios cafeteros (éstos representan la porción más importante del déficit fiscal que se genera). Sin embargo, al igual que para la muestra total, los mayores déficits de las administraciones centrales municipales están concentrados en los municipios con más de cien mil habitantes, cuya dinámica económica es menos dependiente del café.

Resultados de la descentralización

De este recuento se puede concluir que la descentralización en Colombia hasta el periodo analizado presenta unos resultados favorables en términos de la inversión y el manejo financiero en general. Sin embargo, sí existen problemas en términos de consolidar el proceso y evitar que las finanzas municipales se conviertan en una carga para la estabilidad económica nacional.

El reto de la reestructuración económica de los municipios cafeteros consiste en encontrar la manera de reemplazar los recursos que distribuyen los Comités Departamentales, así como el fortalecimiento de sus administraciones, en el área administrativa y en especial en su esfuerzo de recaudación de impuestos.

La profundización del proceso de descentralización, en especial el incremento previsto de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, logra compensar ampliamente los recursos de los Comités Departamentales de Cafeteros. Sin embargo el cambio en la estructura productiva que puede resultar de los programas de reconversión agropecuaria impone un reto adicional a los municipios cafeteros.

Sus bases de tributación están altamente ligadas al proceso de producción del café. Solo con procesos de optimización de sus administraciones, al igual que una dotación de los instrumentos legales para mejorar y ampliar su base tributaria, lograrán mantener o aumentar sus índices de calidad de vida.

Capacidad de gestión en los municipios cafeteros

En cuanto a la capacidad de gestión y administración primero, es claro que se han logrado avances en el proceso de descentralización lo cual sugiere que ya existe una base de experiencia administrativa y de gestión importante. Segundo, el factor humano no parece ser un limitante importante. Esto es alentador en la medida en que este es un cuello de botella que resulta difícil solucionar en el corto plazo. Finalmente, los vínculos entre las instituciones cafe-

teras y los municipios ya están establecidos y estos últimos los perciben como buenos.

CAPÍTULO 6

El objetivo de este capítulo es presentar una visión de la caficultura del futuro, es decir viable, de acuerdo con el diagnóstico presentado en la Parte I y de los los resultados de la Parte II; sugiere también algunos cambios para realizar esta visión.

Perfil de la caficultura colombiana del futuro

El análisis del contexto y de la situación actual del sector cafetero (de la UPA, del caficultor, de las regiones cafeteras y de las políticas) permiten señalar la imagen objetivo de la caficultura colombiana, las características que deberá tener para que sea viable y, consecuentemente, las metas de un programa de reestructuración o de construcción de viabilidad. Las notas de ese perfil se pueden sintetizar en las siguientes:

- Caficultura de alta calidad. La caficultura colombiana deberá seguir siendo reconocida en el mundo porque produce un café de excelente calidad. Los precios del mercado internacional, y los que recibe el productor, deberán reconocer cada vez con más claridad la mejor calidad del café colombiano y sus mayores costos.
- Caficultura sostenible. Como una característica específica de la calidad de su café, Colombia deberá ofrecer al mercado mundial un café «limpio», libre de sustancias contaminantes o nocivas para la salud, y producido sin daños ambientales. Las zonas cafeteras deberán ser modelo de manejo ambiental, donde se optimice el uso de los recursos y se obtenga el máximo rendimiento dentro de las restricciones ambientales impuestas por la geografía y los recursos naturales específicos de cada región.
- Caficultura con mayor valor agregado. El sector cafetero colombiano deberá ofrecer al mercado mundial, en forma creciente y directa, productos diferenciados que respondan a las tendencias de diversificación del consumo en cafés verdes, cafés procesados y productos derivados del café, con mayor valor agregado.
- Caficultura empresarial. La upa cafetera deberá ser una empresa competitiva, productiva, rentable y sostenible.
- Caficultura soportada en un más alto capital humano. El caficultor deberá ser un empresario educado y capacitado para manejar los precios de mercado, para tomar decisiones acertadas en relación con el cultivo, que reduzcan sus costos y mejoren el rendimiento y, cuando sea necesario, sustituyan el café por cultivos más rentables.
- Caficultura sin pobreza. Condición necesaria para que la caficultura sea viable y competitiva, es que los caficultores y sus familias tengan un nivel de vida que les permita satisfacer sus necesidades básicas y realizarse como personas. Muchos de ellos, deberán superar los niveles de pobreza en que hoy se encuentran y que les impiden tener plantaciones rentables y hacer un uso adecuado de los recursos naturales.
- Caficultura más organizada en la base. Los pequeños caficultores deberán estar organizados en formas de asociación que les permitan reducir los costos unitarios y aprovechar mejor economías de escala en el cumplimiento de ciertas labores vinculadas al cultivo (combate de plagas, compra de insumos, beneficio y transporte de café, recepción de asistencia técnica y asesoría administrativa).
- Caficultura menos dependiente de su gremio. Dentro de reglas de juego que garanticen la igualdad de oportunidades, los intereses del sector y el mayor beneficio social, las políticas propiciarán la iniciativa individual y regional en las distintas fases de la actividad cafetera. En la caficultura viable del futuro se estimulará la búsqueda de caminos y la innovación por parte de los caficultores como complemento de los esfuerzos centralizados del gremio.

- Caficultura en reestructuración permanente. Las instituciones y las políticas cafeteras deberán ser compatibles con la responsabilidad empresarial de los caficultores, estimulando la innovación permanente y ejerciendo la presión necesaria para estimular su esfuerzo. El Fondo Nacional del Café, adquiere con ese propósito una mayor importancia. La investigación y la asistencia técnica deberán estar dirigidas al objetivo siempre vigente de construir viabilidad, rompiendo las barreras educativas y culturales que hasta ahora las han separado de muchos caficultores. La reestructuración debe aumentar la capacidad de cambio o ajuste de la caficultura a las circunstancias.
- Caficultura que compite por el uso de recursos. Asentada en regiones más desarrolladas, con un mejor entorno institucional en servicios técnicos y sociales y en infraestructura, donde existan condiciones de éxito para otras ramas de la actividad económica, el café tendrá que competir con sectores alternativos por los recursos humanos, físicos y financieros disponibles en la región.

El escenario de la viabilidad es la región

Uno de los ajustes institucionales más importantes para construir la viabilidad de la economía colombiana en el nuevo contexto es el de trasladar a las regiones el protagonismo del desarrollo (la identificación de propósitos, la planeación, el soporte institucional, la ejecución y la supervisión). Las oportunidades que ofrece la globalización en lo económico, lo político y lo social no es posible aprovecharlas completa y armónicamente (sin generar conflictos) sino desde la región, es decir, con una estrategia de largo plazo que incorpore la historia y la cultura tanto como los recursos naturales, la geografía y la creatividad que en forma específica solo se dan en el ámbito regional.

Estos elementos, constitutivos de la «identidad», son la mejor arma para lograr éxito en un contexto internacionalizado, para «dialogar» y enriquecerse con el intercambio, para ofrecer diferenciación y calidad. Y son

también la mejor defensa para evitar los riesgos que, sin duda, trae la globalización y que amenazan con destruir la economía y la cultura regional.

Los estudios de competitividad

Los estudios de competitividad departamentales representan una oportunidad para impulsar la descentralización económica que solo será aprovechada si la competitividad se asume como un reto de largo plazo y su diseño y construcción se toma como una responsabilidad que asumen conjuntamente sector público y sector privado, dirigentes y comunidad. Desafortunadamente no en todos los departamentos se le ha dado ese enfoque compartido a los estudios.

El programa de reestructuración debe integrarse con los programas de competitividad de los departamentos cafeteros, y debe ser objeto de un debate profundo en ellos acerca de los ajustes o reformas que sean necesarios para construir la viabilidad de la caficultura hacia el futuro y para que responda a las características propias de cada uno, porque la modernización y el crecimiento deben ser ante todo, un propósito regional. La responsabilidad es principalmente de cada región, no del gremio.

Todas las experiencias internacionales consultadas (cfr. Seminario Internacional de Reestructuración) confirman que los procesos de reestructuración no obedecen a fórmulas standar y a medidas que se aplican uniformemente en todas las regiones.

Aunque el objetivo general es el mismo, los objetivos y las metas son específicos de cada región y responden a sus características propias.

Según esas experiencias, la condición más importante de éxito, es que todos los actores regionales (porque todos tienen que ver con el proceso) se comprometan.

En relación con la estrategia regional para construir la viabilidad de la caficultura se deben tener presentes al menos cinco consideraciones adicionales.

La reestructuración debe estar asociada con un proceso de crecimiento y de modernización

La reestructuración debe conducir a (y estar enmarcada en) un proceso de crecimiento que a su vez resuelva muchos de los problemas asociados con un cambio estructural (modernización). Su resultado debe ser la transformación de las economías en las regiones cafeteras. Ese objetivo debe ser apoyado por programas de investigación en tecnologías apropiadas.

En el caso de las zonas cafeteras con economías predominantemente primarias, se deberá avanzar hacia economías más dinámicas y complejas donde la agricultura, apoyada en conocimiento e investigación, sea empresarial, muy productiva y de muy alta calidad. Los ajustes institucionales deberán propiciar la organización de los agricultores, sobre todo de los pequeños, para lograr una comercialización técnica y especializada, interna y externa, y crear condiciones para la transformación de los productos.

Así, la reestructuración abre el camino (da viabilidad) a economías intensivas en el uso creciente de «factores avanzados», por lo común asociados con un capital humano más elevado: tecnologías blandas, información, diseños originales, diferenciación de productos. De la competencia referida casi exclusivamente a costos, la reestructuración se pasa a una competencia referida a calidad y a un mayor y mejor valor agregado. El aprovechamiento de ventajas comparativas lleva a la identificación, aprovechamiento y mantenimiento de ventajas competitivas.

El surgimiento de todas esas alternativas que compiten entre sí por los recursos escasos de la región, generan puestos de trabajo y fuentes adicionales de ingresos, es uno de los principales resultados de un proceso de reestructuración y en cierto sentido lo valida. La razón de la prevalescencia de una actividad no será entonces la ausencia de alternativas sino su mayor rentabilidad relativa frente a alternativas viables y los empresarios que persistan en ellas tendrán que ser los más eficientes.

Llevar a cabo un serio proceso de descentralización

El mejor recurso (quizás el único) para modernizar la economía de las regiones cafeteras es llevar a cabo un serio proceso de descentralización económica. La región, en un esfuerzo colectivo, debe construir la viabilidad de sus actividades productivas con un enfoque de «abajo hacia arriba» que aprovecha al máximo el potencial regional (modelos de acumulación flexible por oposición a modelos centralistas de crecimiento concentrado) y, desde allí, atrae el capital y los recursos externos a la región.

Se trata de aplicar una estrategia realista que «desata» las energías del capital humano y del espíritu empresarial existentes en la región, se adapta a las condiciones específicas de cada una de ellas, facilita el cambio estructural y la absorción de tecnologías por parte de mano de obra con niveles precarios de educación y productividad.

De acuerdo con el modelo, lo prioritario es crear las condiciones del crecimiento armónico más que pretender una determinada estructura económica: la cualificación de los recursos humanos y la capacidad empresarial, la competitividad de las empresas y su capacidad tecnológica y de innovación, el entorno en ciudades y regiones, las organizaciones de apoyo. El crecimiento económico regional se concibe como el resultado de largo plazo y la consecuencia de los aumentos en productividad de los factores, del avance tecnológico y la mejor utilización de los recursos.

Dentro de esa concepción el modelo de acumulación flexible deberá promover en la zona rural una mayor actividad económica y más intensiva en mano de obra calificada, por ejemplo a través de la agroindustria localizada cerca a los cultivos, lo cual contribuirá a resolver el conflicto entre mayor educación y permanencia en el campo. La educación misma debe estar orientada a capacitar para hacer mejores negocios en el campo. Todo ello deberá ser acompañado de una estrategia de inversión pública y de servicios sociales que aumenten la calidad de vida y el bienestar en las zonas rurales.

Creación de un nivel institucional intermedio

La construcción de viabilidad económica, dentro de un enfoque regional, no es posible sin la creación y el fortalecimiento del nivel institucional intermedio. Un ajuste adecuado al contexto de apertura o internacionalización, de descentralización y de predominio del mercado o desregulación, se da principalmente a través de las organizaciones que actúan en ese nivel.

Entre las condiciones del entorno quizás la que más incide en la viabilidad de las actividades económicas, por las funciones que cumple, es la presencia de organizaciones en el nivel meso. Esas funciones, descritas en la primera sección de este capítulo, se reducen a tres principales: i) facilitar la coordinación y articulación entre las políticas macro y las decisiones (y posibilidades) reales de los agentes en el nivel micro (y con ello facilitar y hacer menos costosas sus transacciones); ii) articular la racionalidad económica de inversionistas, empresarios y grupos económicos con los intereses y la racionalidad de la comunidad que busca el desarrollo regional; iii) articular la visión y los intereses nacionales o sectoriales con los intereses regionales.

Las organizaciones que actúan en el nivel intermedio cumplen sus funciones a través de servicios de apoyo a las empresas, a los individuos y a las entidades que actúan en el nivel micro y a las autoridades e instituciones que actúan en el nivel macro, pero siempre en función del desarrollo regional. Esos servicios reducen los costos de transacción, facilitan la actividad y, en ciertas circunstancias, la hacen viable (en las áreas de la investigación y la información, la capacitación y la asistencia técnica, la planeación y la identificación de propósitos regionales, la organización para el logro de economías de escala, etc.).

Entre esos servicios, uno de los más importantes, es el de la promoción y financiación de actividades económicas y proyectos que surgen del interés regional. Con el cambio de contexto el papel de las organizaciones intermedias se ha vuelto indispensable en relación con ese servicio. Antes, en un modelo proteccionista y centralista, existían entidades públicas que se ocupaban de facilitar la

financiación de proyectos regionales (la verdad con muy poca eficacia y menor sentido económico) a través de capital semilla o con recursos subsidiados y, generalmente, por presiones regionales (no siempre guiadas por un interés colectivo).

En las actuales condiciones, de un modelo descentralizado y de mercado, esa clase de entidades tiene poco sentido y casi ningún margen de acción, salvo que se reconviertan y entren a competir con las entidades privadas del sector financiero, caso en el cual sería mejor privatizarlas.

En el nuevo contexto, las reglas del mercado garantizan una mejor asignación de los recursos de inversión y, de esa forma, una mayor rentabilidad y contribución al crecimiento. Pero esas fuerzas del mercado no se encargan de «construir» proyectos y «adquirir» ventajas competitivas y mucho menos de hacer coincidir el afán de lucro de inversionistas y banqueros con el interés regional. Para ello se necesita la labor de organizaciones intermedias que, impulsadas por el interés regional, «descubran» las oportunidades, ensamblen los proyectos y, de esa forma, articulen o concilien intereses que no siempre coinciden: los económicos y empresariales de los grupos de inversionistas o de entidades del sector financiero, con los regionales de la comunidad que habita un espacio geográfico concreto. Frecuentemente las oportunidades regionales de inversión deben ser construidas a partir de recursos y potencialidades que, nadie mejor que una entidad de origen regional, conoce o detecta.

El ajuste institucional que hay que hacer en Colombia, con relación al «servicio» de financiación de proyectos regionales, pasa por la transformación de entidades nacidas en el contexto anterior: el IFI, en el nivel nacional y las Corporaciones Financieras Regionales, en el territorial. En el primer caso, es claro que el IFI no tiene la capacidad de identificar y evaluar proyectos regionales, debe suprimir completamente sus servicios de primer piso y, mientras siga existiendo, debe dedicarse a funciones de un banco de inversión de segundo piso que aprovecha la capacidad técnica y el conocimiento de organizaciones regionales del nivel intermedio y comparte con ellas el riesgo de inversiones en proyectos de interés regional.

La reestructuración requiere del concurso del sector público

Aunque el escenario de la reestructuración debe ser la región, no es posible hacerla sin el concurso del sector público en aspectos que le son propios y en otros que se desprenden de las circunstancias. Entre ellos las políticas y controles que defienden el óptimo social y el interés público (por ejemplo para evitar el conflicto entre productividad, producción y precio), el apoyo y estímulo sin sustraer la responsabilidad individual (apoyo como condición y no como sustituto de la eficiencia), la inversión pública en sectores sociales, en investigación y en infraestructura.

El gobierno nacional deberá garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica, la seguridad, la regulación de la competencia, la construcción de la infraestructura de interés nacional, las políticas sociales y, solo con carácter subsidiario, los objetivos específicos del interés regional. Los gobiernos departamentales y locales deberán asumir la responsabilidad de acondicionar el escenario físico del desarrollo (infraestructura económica y social, parques industriales y de desarrollo tecnológico, espacio público, etc.), desarrollar y aplicar las políticas sociales, estimular la investigación, velar por la capacitación, la asistencia técnica, la difusión de información y el control de calidad.

La satisfacción de las necesidades básicas de familias cafeteras en condiciones de pobreza extrema, deberá ser objeto de las preocupaciones de los gobiernos, eximiendo al Fondo Nacional del Café de las funciones que ha cumplido hasta ahora en ese sentido. Todo lo anterior significa que la reestructuración debe estar acompañada de un mayor esfuerzo fiscal en los municipios y departamentos cafeteros y del fortalecimiento de su capacidad administrativa.

La reestructuración es un proceso de largo plazo

Finalmente debe recordarse que la reestructuración es un proceso de largo plazo. Puede demorarse décadas, dependiendo del punto de partida, de la constancia en los

programas y de la coordinación entre los agentes involucrados. Cada región logrará sus metas en plazos diferentes que dependerán no solo del punto de partida sino del compromiso y de la organización (la gerencia) que se le dé al proceso.

CAPÍTULO 7

Este capítulo propone la estrategia general del Programa de Reestructuración propiamente dicho, es decir, las acciones y ajustes institucionales que se consideran necesarios para que la caficultura alcance las características mencionadas en el capítulo anterior, que le darán viabilidad en el contexto macroeconómico y político en el que se desenvolverá en el futuro.

El análisis del diagnóstico y la identificación de los factores estructurales que amenazan la viabilidad de la caficultura en el contexto futuro; la consideración de experiencias nacionales sobre el desarrollo de los departamentos cafeteros y el programa de diversificación, y de internacionales en procesos de reestructuración de distintas características; y finalmente, la incorporación de elementos centrales de teorías vigentes sobre el desarrollo, especialmente relacionados con el capital humano, el papel de las instituciones y la importancia del conocimiento, conducen a darle al caficultor el protagonismo en la reestructuración que necesita la caficultura, y al gremio y las regiones cafeteras, la indispensable y muy difícil tarea de apoyarlo y rodearlo de las condiciones que necesita para tener éxito. De allí se desprenden los objetivos del programa, su alcance y la estrategia que sirve de marco a sus acciones y proyectos.

Objetivos del Programa

El Programa de Reestructuración y Desarrollo de Regiones Cafeteras (PRDRC) tiene como objetivo final (esa debe ser la medida de su éxito) lograr, en el nuevo contexto de la

economía colombiana, una caficultura viable o competitiva, es decir, rentable y sostenible

Así entendida, la viabilidad de la caficultura se logra mediante la transformación productiva y empresarial de los cultivos y la protección y uso racional de los recursos naturales (decisiones que se toman a nivel de la empresa) en presencia de condiciones que hagan posible el surgimiento de actividades económicas que compitan con el café.

El protagonista es entonces el caficultor empresario. Su éxito depende de su propia gestión, siempre y cuando se dé un marco coherente de políticas cafeteras, macroeconómicas y sectoriales, (nivel macro), y la existencia de un entorno institucional adecuado, que le brinde apoyo. Pero también depende de que ese caficultor haya satisfecho sus necesidades básicas, sin lo cual no es posible la gestión empresarial.

Desde este punto de vista, los objetivos del Programa se pueden formular como la promoción de una caficultura empresarial, y la satisfacción de necesidades básicas en los hogares cafeteros. En el primer caso, la población objetivo son todos los caficultores y las variables objetivo, las decisiones empresariales, las políticas macro y el entorno de apoyo; en el segundo, la población objetivo son las familias de los caficultores pobres y las variables objetivo, el ingreso familiar, el empleo y el acceso a los servicios sociales del estado (vivienda, salud, educación, seguridad social).

Estrategia

En términos estratégicos, el objetivo del programa es crear las condiciones para que el caficultor actúe como empresario, y ello significa lograr cuatro metas: a) hacer posible la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares cafeteros (que, aunque en sí mismo puede ser presentado como un objetivo de la reestructuración, es a la vez condición para que el caficultor pueda ser y obrar como empresario); b) fortalecer la capacidad empresarial del caficultor, mediante servicios de apoyo directo e indirecto, necesarios para la gestión empresarial; c). crear o fortalecer el entorno regional, institucional y físico, necesario para que se puedan desarrollar actividades económicas competi-

vas en zonas cafeteras; d) ajustar las acciones articuladoras del gremio a las condiciones del nuevo contexto.

Así planteados, los objetivos estratégicos del Programa permiten identificar los ejes que definen el contenido de sus acciones (ejes estratégicos) y los actores sobre los cuales se deben aplicar. Por eso el programa combina una estrategia institucional (centrada en tres ejes estratégicos) con una estrategia de acción dirigida a los agentes que intervienen en la construcción de viabilidad.

Ejes estratégicos

El contenido de las acciones del Programa surge de tres ejes estratégicos, que han sido reconocidos por la teoría del desarrollo, como determinantes de un crecimiento armónico con modernización de la estructura económica nacional o regional (ver capítulo 6). Esos ejes son: el fortalecimiento del capital humano, el desarrollo institucional y la incorporación creciente del conocimiento y la tecnología a las actividades económicas.

Por eso las acciones del programa son de tres clases: en el eje estratégico del capital humano, se da prelación a proyectos de formación, capacitación, información y asistencia técnica dirigidos a los caficultores y a los miembros de su familia, y a facilitar el acceso de sus hogares a los programas y proyectos sociales del estado, que tienen como finalidad dar satisfacción a necesidades básicas.

En el eje estratégico institucional, el programa formula proyectos que fortalecen las instituciones gremiales y las que en las regiones deben hacer la articulación entre las políticas nacionales y los caficultores en su realidad concreta; apoya a las administraciones seccionales, establece mecanismos de coordinación que hacen más eficiente el trabajo de las entidades regionales, en beneficio de los caficultores, crea redes de capacitación, comercialización y promoción de proyectos, promueve el desarrollo rural y el cuidado de las cuencas.

Finalmente, en el eje estratégico de generación de conocimiento, el Programa incentiva los procesos innovativos, fortalece la investigación que hacen las instituciones del

gremio y crea redes de investigación socioeconómica y tecnológica que están llamadas a señalar el rumbo del desarrollo regional y la dirección de sus actividades económicas.

Los actores de la reestructuración

Para lograr sus objetivos, el Programa de Reestructuración dirige sus acciones a los cuatro actores principales de la caficultura viable: el caficultor, la empresa cafetera, la región y el gremio.

Estos actores de la viabilidad económica se mueven en dos de los tres niveles del escenario institucional en el que se adelantan los procesos de crecimiento y desarrollo: los caficultores y sus empresas en el nivel micro, el gremio y las instituciones regionales en el nivel intermedio. El papel de los actores en este último es precisamente, el de hacer el puente para que las políticas y reglas provenientes del nivel macro, puedan ser aplicadas por los empresarios. El Programa, como ya se ha dicho no tiene acciones sobre actores de este último nivel y reconoce en el gremio la función de incidir en él para beneficio de sus asociados.

Naturaleza y alcance del Programa

- El programa no pretende cambiar el contexto que servirá de parámetro a la actividad económica colombiana en el futuro: mercado libre en la comercialización internacional del grano, apertura económica, reglas de mercado, descentralización y flexibilidad en los negocios.
- No se proponen medidas de carácter coyuntural. Tal como se desprende del diagnóstico realizado, la crisis del café es esencialmente estructural. Aunque existen fenómenos coyunturales que acentúan o alivian la crisis, lo hacen de manera superficial y temporal.
- Tal como lo exigen las conclusiones del diagnóstico, las medidas que se proponen para hacerle frente a la crisis diferencian entre dos componentes diferentes que no siempre se dan juntos y que interactúan para confi-

gurar la situación que se debe enfrentar: la crisis de la caficultura y la crisis del caficultor.

- Por su concepción, por sus estrategias y por los objetivos que persigue, el Programa trasciende las posibilidades del gremio. Ni la solución a los problemas de pobreza de los caficultores, ni la construcción de un entorno adecuado para lograr una caficultura viable, pueden ser su responsabilidad (véase más adelante).
- Las acciones del Programa están orientadas al sujeto de la actividad económica (al quién y su capacidad empresarial) más que al objeto de la misma (al qué); más a las condiciones de posibilidad y de éxito (las políticas, las instituciones y la infraestructura) que a las actividades económicas en sí mismas.
- Aunque compromete al nivel institucional macro y a las políticas que allí se definen, su énfasis primordial está en el nivel institucional meso, por su importancia para facilitar la actividad económica y articular las políticas macro con las decisiones de los individuos. Sus acciones aprovechan las posibilidades de acción del Estado dentro de ese contexto, la intervención indispensable del gobierno en un esquema de mercado y la necesaria participación del sector privado, a través de los empresarios individuales y de sus organizaciones.
- El programa aprovecha las políticas, programas e instituciones existentes en el país y en las regiones cafeteras. Las reúne y coordina sin crear burocracia ni más entidades. Las vincula en red para hacer más eficiente su trabajo y hacer llegar sus beneficios a los caficultores.
- El programa es de naturaleza esencialmente regional, aunque requiere el apoyo del nivel nacional (enfoque regional con apoyo nacional). Las medidas propuestas van dirigidas a fortalecer el entorno competitivo de la caficultura en las condiciones particulares de cada uno de los departamentos cafeteros. La mayoría de las acciones serán comunes para todas las zonas cafeteras, pero su aplicación específica deberá responder a las características propias de la zona.

- Está dirigido a hacer posible la rentabilidad y la sostenibilidad de las actividades económicas en las zonas cafeteras, en todas las fases de la cadena productiva: desde la provisión de insumos hasta la comercialización del producto en los aspectos técnico, administrativo y financiero. Por eso el éxito del programa está condicionado al compromiso y la participación de todos los actores (sujetos) en la cadena, así como de los que actúan desde las instituciones del sector público y del sector privado. Una de las acciones más importantes del programa es la de lograr el nivel necesario de conciencia y convencimiento sobre la necesidad del cambio entre todos los actores regionales.
- El programa no define el tamaño del área que se debe destinar al café, ni el volumen ideal de la producción, ni los suelos y zonas donde se debe sembrar. Tampoco señala las alternativas para sustituir el cultivo del grano, aunque se ha realizado un esfuerzo para establecer las posibilidades que ofrecen los sectores más dinámicos del comercio internacional y las perspectivas que ofrecen algunos de ellos en zonas cafeteras (silvicultura, ganadería, piscicultura, hortofruticultura, agroindustria y turismo).
- El programa debe ser evaluado y monitoreado periódicamente. Sus programas, proyectos y acciones deben ser concretos, mensurables y evaluables.
- El logro de sus objetivos se verifica, en el nivel micro, en la empresa cafetera y en la familia del caficultor (especialmente del caficultor más pobre y vulnerable). Todas las acciones, las dirigidas al nivel macro de políticas, al nivel regional y al nivel empresarial, así como las que benefician otras ramas de la actividad económica u otros empresarios, tienen su razón de ser en los efectos que ellas tienen sobre la empresa cafetera y el caficultor.
- El financiamiento de sus acciones proviene de recursos públicos y privados, internacionales, nacionales y regionales, pero requiere también del aporte de los beneficiarios directos e indirectos.

Ajuste institucional del gremio cafetero

Un proceso de reestructuración implica necesariamente un ajuste o cambio de las organizaciones e instituciones que están involucradas en la estructura que se pretende cambiar con este proceso (trátase de una firma, un sector, una región o un país).

Hasta ahora el gremio cafetero, con una organización que da apoyo y presta servicios en todas las zonas cafeteras y por el cual los caficultores tienen un profundo sentido de pertenencia, ha desempeñado con éxito la función articuladora entre políticas nacionales y caficultores. Pero este desempeño exitoso tuvo lugar en un contexto en el que regía un modelo de desarrollo centralizado, basado en la intervención directa del estado y en políticas de orientación proteccionista.

El reto hacia adelante, en un contexto diferente, es hacer los ajustes institucionales que le permitan al gremio seguir cumpliendo eficazmente las funciones que requiere la caficultura para ser viable. La articulación entre las políticas macroeconómicas o sectoriales y las acciones de los agremiados, es ahora más necesaria que antes. Pero, con los nuevos parámetros (apertura, libre mercado y política menos discrecional, competencia, mayor autonomía y responsabilidad de los empresarios; descentralización; conciencia ambiental) la forma gremial de hacer esa articulación debe ser distinta: porque cambiaron las políticas macro y el modelo de desarrollo, porque ha cambiado el papel de las regiones y debe cambiar el entorno regional de la actividad económica, porque han surgido nuevos parámetros de mercado, porque hay una nueva conciencia y nuevos conocimientos sobre lo ambiental, y, finalmente, porque los propios caficultores han cambiado.

Por consiguiente, y con base en el diagnóstico hecho sobre la caficultura actual, y teniendo en cuenta los factores que la separan de su viabilidad en el nuevo contexto y las características que debe tener en el futuro, se pueden identificar los ajustes institucionales más importantes que debe hacer el gremio, para seguir cumpliendo con éxito su fun-

ción articuladora¹⁸. Esos ajustes se pueden clasificar en dos categorías: los que tienen que ver con criterios de política gremial, y los que se refieren a las funciones articuladoras y a sus instrumentos institucionales.

Se mencionan y se resumen a continuación algunos de estos ajustes.

La articulación debe centrarse en la caficultura

Esto quiere decir que, en el futuro, después de un período necesario de transición, el gremio debe sustituir su acción directa en proyectos de desarrollo social (educación, salud, vivienda) o regional (construcción de infraestructura, diversificación), por una acción intermediadora y asesora de las entidades del estado que tienen la responsabilidad de cumplir esas funciones en las zonas cafeteras, especialmente las administraciones departamentales y municipales. Y como el desarrollo social y el bienestar de las familias de caficultores, debe seguir siendo un objetivo del gremio, su nueva forma de intervenir debe complementarse con acciones de veeduría y evaluación permanente sobre el avance, la eficiencia y la eficacia de esos programas (capítulo 10).

Existen por lo menos tres razones para hacer este ajuste en las políticas del gremio. En primer lugar, la disponibilidad financiera del Fondo Nacional del Café no permitirá en el futuro desviar recursos de sus funciones esenciales en relación con la caficultura (estabilización de precios al productor, generación permanente de tecnología, asistencia técnica apropiada, comercialización). Los excedentes del Fondo serán más limitados que en el pasado en un contexto de precios internacionales con tendencia descendente en el largo plazo, en el que no es posible incidir en el mercado externo, y de costos crecientes de producción.

En segundo lugar, los programas sociales son una de las principales responsabilidades que otorga la Constitución

al Estado y cuentan con financiación específica a través de las transferencias del presupuesto nacional que reciben las administraciones seccionales como participación en los ingresos corrientes de la Nación. Varios estudios demuestran que las deficiencias de cobertura y calidad en esos servicios son principalmente un problema de eficiencia en su asignación¹⁹ y, por eso, en el caso de la atención a los hogares cafeteros, la colaboración de los Comités puede llegar a ser muy importante.

En tercer lugar, existen razones serias para pensar que una acción de soporte, como la que aquí se propone a los Comités, podría canalizar un mayor volumen de recursos hacia los programas sociales y de infraestructura en zonas cafeteras, sería más eficaz en términos de resultados (cobertura y calidad) y tendría un mayor reconocimiento por parte de los caficultores (porque sería más fácil aplicar un enfoque de atención a la demanda, a diferencia del aplicado hasta ahora, más orientado a fortalecer la oferta).

La articulación debe obedecer al nuevo modelo de desarrollo

De ese modelo, definido en síntesis por la apertura, la competencia, las leyes del mercado, la descentralización y el cuidado ambiental, garantizados con el apoyo y la vigilancia del gobierno y de la comunidad, se derivan tres consecuencias importantes en relación con las políticas gremiales, que inciden sobre la viabilidad de la caficultura en el nuevo contexto.

En primer lugar, la mayor diversificación de la economía colombiana, de una parte, y el enfoque regional (horizontal) del desarrollo, de otra, hacen necesario que las políticas y programas gremiales se integren más activamente con los programas de desarrollo nacional y regional.

En el caso del sector cafetero, por su indispensable dependencia en relación con el entorno regional, su viabili-

¹⁸ Algunos de esos ajustes ya han sido identificados por la Federación y vienen siendo aplicados en el «Proceso de gestión integral hacia la Calidad» aprobado por el Comité Ejecutivo en Abril del presente año (FNCC 1997c). En consecuencia, los ajustes aquí propuestos se derivan del análisis del contexto, más que de una evaluación institucional de la Federación, que no fue incluida entre los objetivos de este estudio.

¹⁹ Ver por ejemplo el informe de la Comisión para la racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, Octubre de 1997 (Colombia 1997).

dad futura exige que las políticas y programas del gremio, sin perder la unidad sectorial que siempre han tenido, se integren más fuertemente con los planes, políticas y programas regionales, del sector público y del sector privado (universidades, otros gremios, ONG). Esto es particularmente necesario para incidir, desde el gremio, en que se apliquen oportuna y eficientemente los programas sociales y económicos del gobierno a las zonas cafeteras (política industrial, agropecuaria y de otros sectores), tanto en el nivel nacional como en el regional.

En segundo lugar, la responsabilidad final del éxito en cualquier actividad económica recae sobre los empresarios (nivel micro) y no puede ser sustituida por la intervención gremial (nivel meso) y menos por la de autoridades económicas (nivel macro). Tanto esta como aquella, ambas necesarias, deben ser compatibles con esa responsabilidad del empresario, quien debe tomar las decisiones y asumir sus consecuencias, buenas o malas. El papel del estado y del gremio se limitan a garantizar las reglas del juego, a estimular la iniciativa de los agentes económicos y a brindar todo el apoyo necesario para que los empresarios puedan llegar a decisiones acertadas. En el caso de las políticas cafeteras este criterio implica una mayor distancia del gremio en relación con las decisiones de los caficultores y sus consecuencias (por ejemplo en materia de créditos, inversiones, cultivos o áreas de siembra).

En tercer lugar, la articulación armónica entre los intereses del gremio y los del país, en una economía más diversificada, exige una adecuada distinción entre las funciones representativas del primero y la función reguladora o garante que debe ejercer el gobierno en defensa del interés nacional y de otros sectores²⁰. Una de las funciones esenciales de todo gremio es la de representar los intereses de los agremiados cuando se diseñan políticas macroeconómicas o sectoriales que de alguna manera afectan su actividad, y ningún mecanismo mejor que el gremial para suministrar información necesaria para que las políticas obtengan resultados. Pero la concertación a

la que hay que llegar exige una clara diferenciación entre ambos intereses.

Focalización de los programas de apoyo a los caficultores

Aunque las políticas gremiales deben beneficiar a todos los caficultores, dada la limitación de los recursos es necesario aplicar estrategias de focalización que hagan más eficiente su asignación según los programas y sus objetivos: focalización por regiones, por perspectivas de rentabilidad o de éxito, por condiciones de vulnerabilidad, por niveles de pobreza.

Esta última es particularmente importante cuando los programas incluyan recursos de subsidio. En este caso, los subsidios deben canalizarse vía demanda, para que tengan mayor eficacia, y hacer diferencia entre los caficultores que pueden adquirir servicios y los que no están en condiciones de hacerlo.

Finalmente, se adjunta el listado de los programas y proyectos del PRDRC.

GLOSARIO

EGCV: Encuesta de Gestión y Calidad de Vida, realizada por Econometría S.A. para el PRDRC.

ENC: Encuesta Nacional Cafetera, realizada en cinco fases entre 1993 y 1997, y que hace parte del SICA (Sistema de Información Cafetero). El número después de la sigla indica la fase a que se refiere la información citada. Por ejemplo ENC 5 indica la base de datos que contiene las cinco fases de la encuesta; ENC 3 sólo hasta la tercera fase, y así sucesivamente.

ENH: Encuesta Nacional de Hogares, realizada por el DANE

EOC: Encuesta de Opinión Cafetera, realizada por el CRECE trimestralmente a 3,800 caficultores en todo el país

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas (indicador de pobreza)

UPA: Unidad de Producción Agropecuaria

²⁰ La política cafetera deberá tener en cuenta, más que hace algunos años, su interrelación con otros sectores que han aumentado su importancia relativa frente al café. Este último ha reducido su participación en la generación del PIB de un 6.7% en los setenta a un 3.5%, y en las exportaciones colombianas del 60% al 20% (cfr. capítulo 1).