

Hacia la sostenibilidad cafetera Un análisis de política pública

Oscar Mauricio Bernal Vargas

RESUMEN

El café es uno de los productos agrícolas más transados en el mundo, pero su mercado al igual que sus condiciones de producción son inestables lo que ha puesto en riesgo su sostenibilidad particularmente después del rompimiento del Acuerdo Internacional del Café en 1989. Este documento estudia la política cafetera colombiana durante los últimos 25 años con el fin de caracterizar su contribución al desarrollo sostenible de la caficultura. Se encuentra que si bien se han implementado múltiples acciones de sostenibilidad, no ha existido una política integral de desarrollo sostenible. Por esto, la tesis sugiere abordar la problemática desde dos enfoques, el primero, a partir de la inclusión productiva en la cadena de valor global y el segundo, a partir de la inclusión social local que deben promover las políticas de desarrollo rural. Un fortalecimiento institucional resulta indispensable para generar sinergias entre los dos enfoques.

ABSTRACT

Coffee is one of the most traded commodities around the world, but its market as well as its production conditions are unstable, which is threatening the sustainability of the production system, particularly since the breakdown of the International Coffee Agreement in 1989. This thesis focuses on Colombian coffee policies during the last 25 years, in order to analyze their contribution to sustainable development of the coffee sector. The study shows that while many sustainability actions have been undertaken, they have not been grounded in a comprehensive sustainable development policy. For this reason, this thesis suggests addressing the issue from two perspectives: firstly, from a perspective of productive inclusion into the global value chain and secondly, from a social inclusion perspective, which rural development policies should promote from the local level. Institutional strengthening is essential to create synergies between the two approaches.

Palabras clave: Instituciones, Desarrollo sostenible, Caficultura, Políticas públicas.

Hacia la sostenibilidad cafetera

Un análisis de política pública

Oscar Mauricio Bernal Vargas¹

1. INTRODUCCIÓN: *el problema de sostenibilidad en la caficultura*

El café es uno de los productos agrícolas más transados en el mundo. Anualmente se producen entre 140 y 150 millones de sacos de 60 kilos, de los cuales se exporta el 70% por un valor que supera USD27 mil millones al año². Su producción involucra cerca de 25 millones de agricultores en más de 50 países en desarrollo (Centro y Sur América, Este de África y Sureste Asiático) mientras que su comercialización y transformación está a cargo de pocas empresas transnacionales con destino principalmente a países de ingresos altos (Norte América, Unión Europea, Japón) (Pérez, 2007; Panhuysen & Pierrot, 2014).

A pesar del cuantioso volumen de recursos generados en el comercio mundial del grano, existe una desigual distribución a lo largo de la cadena de valor, situación que Daviron

y Ponte (2005) califican como la paradoja del café, que consiste en un auge cafetero en los países consumidores que se presenta simultáneamente con crisis recurrentes en los países productores. Una explicación común a la crisis de la producción, radica en que los cultivadores enfrentan limitaciones estructurales inherentes a las actividades agrícolas de países en desarrollo, entre ellas: i) la falta de condiciones para el desarrollo social y productivo; y ii) la trampa de los productos básicos (Oxfam, 2002; Mestries, 2003; Eakin *et al.*, 2006; citado por Pérez, 2007) que no es otra cosa que la comercialización de un bien con escaso valor agregado que se produce con inversiones bajas, escasa tecnología y poca especialización lo que conduce a una elevada oferta con precios bajos. Esto explica la “tendencia descendente de los pre-

¹ Economista. Especialista en Estado, Políticas Públicas y Desarrollo. Trabajado de grado presentado para optar al título de Magister en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo del CIDER. Universidad de los Andes. Bogotá D.C., Colombia (2016). oscarmauriciobernal@gmail.com.

² Organización Internacional del Café (http://www.ico.org/new_historical.asp?section=Statistics).

cios en el largo plazo, en el mercado cafetero mundial” (Reina, Silva, Samper, & Fernández, 2007, p30).

Esta tendencia universal no ha sido ajena para Colombia, a pesar de que en el país la producción de café tiene una trayectoria histórica de más de un siglo. Diversas épocas de auges y crisis ocurrieron a lo largo de este periodo en el cual no solamente se consolidó una tradición cultural arraigada a la tierra, sino que durante muchos años el café fue el principal motor del desarrollo en la economía rural, impulsado por un marco institucional que se encargó de agrupar a los productores y proveerles bienes y servicios para el mejoramiento de sus condiciones de vida (Ramírez, Silva, Valenzuela, Villegas, & Villegas, 2002).

Sin embargo, en el último cuarto de siglo, el café ha perdido peso relativo tanto en la economía nacional como en el mercado mundial. De representar el 3% del PIB total y 30% en las exportaciones a finales de los años ochenta, pasó a niveles de 0,5% y 5% en 2014 respectivamente; los niveles de producción y la productividad, salvo algunos altibajos, prácticamente se estancaron; y de ser el segundo exportador mundial pasó al cuarto lugar en los mismos años (Cano, Vallejo, Caicedo, Amador, & Tique, 2012). Además no hizo parte de los segmentos más dinámicos de crecimiento del mercado en estas décadas (Echavarría, Esguerra, McAllister, & Robayo, 2015).

Más allá de esto, con la crisis de los noventa la caficultura sufrió un proceso de minifundización basado en la predominancia de pe-

queños productores familiares (Guhl, 2004) que son más vulnerables frente a los choques climáticos o del mercado. Además, el reducido tamaño de su explotación les ha impedido generar los ingresos suficientes para salir de la pobreza (Forero, 2012) manteniendo una dinámica de transformación sobre el territorio caracterizada por la marginalidad, la degradación ambiental y la migración rural-urbana (PNUD, 2011).

Ahora bien, a pesar de la contundencia de esta problemática, la caficultura representa un capital social estratégico para el país (Ramírez *et al.*, 2002; Echavarría, Esguerra, McAllister, & Robayo, 2015) por su capacidad de dinamizar la economía regional, lo que le otorga un importante potencial para reducir la pobreza y distribuir el ingreso en más del 25% de la población rural (Cano *et al.*, 2012).

Ante la importancia social y económica que conserva la caficultura, son múltiples las estrategias que se han implementado para impulsar su transformación productiva, institucional y comercial en los últimos 25 años. Sin embargo, la sostenibilidad del sector continúa en riesgo y enfrenta desafíos inaplazables en cuanto a: i) la superación de la vulnerabilidad económica del pequeño productor asociada a la inestabilidad del ingreso, la baja productividad y las barreras de acceso al mercado; y ii) la generación de condiciones de equidad para el cierre de la brecha rural-urbana (DNP, 2015), es decir equiparar las condiciones de vida y las capacidades para la adopción de tecnología y la formación de capital humano; iii) la reducción del impacto ambiental a la

vez que se crea mayor valor. Esto es lograr una gestión eficiente de los recursos ecosistémicos (Elkington, 2012) y adaptar el cultivo al cambio climático, el cual podría tener efectos devastadores sobre la oferta ambiental con consecuentes caídas en la productividad (Panhuisen & Pierrot, 2014) y desplazamiento del cultivo hacia zonas geográficas más altas³.

Para entender la naturaleza de estos desafíos es necesario revisar la evolución de las políticas sectoriales, con el fin de identificar sus limitantes y los ajustes necesarios al modelo de desarrollo para que su impacto sea efectivo y responda a un enfoque multidimensional de sostenibilidad, que involucre a todos los actores, no solamente a los productores y sus instituciones, sino también al gobierno local y nacional y principalmente a todos los involucrados en la cadena de comercialización, distribución y consumo del café, que es una cadena global.

PROPÓSITO DEL ESTUDIO

El propósito de este trabajo es evaluar las políticas públicas implementadas en el sector cafetero durante los últimos 25 años desde su diseño conceptual, logros y limitaciones. A partir de allí, analizar de manera crítica sus resultados y proponer recomendaciones para el diseño de políticas que contribuyan a encauzar el sector en una senda de desarrollo sostenible.

MARCO ANALÍTICO

El marco analítico que soporta el presente estudio tiene dos componentes: i) los elementos conceptuales del diseño y análisis de políticas públicas; y ii) las principales corrientes de pensamiento sobre desarrollo sostenible de las cuales se derivan las categorías analíticas a través de las cuales se analizará tanto la problemática cafetera como los resultados de las intervenciones y las recomendaciones de política.

Unidad de análisis: la política pública cafetera

La política pública es un conjunto conformado por objetivos colectivos y acciones de las instituciones estatales para orientar el comportamiento de los actores de forma que se modifique una situación social percibida como problemática (Roth, 2003). Existen diversas teorías sobre el proceso de construcción de las políticas públicas, entre ellas las teorías centradas en el análisis de estructuras institucionales, las cuales señalan que las políticas son el resultado de arreglos basados en la interacción entre el Estado y otras formas de organización social o política (March y Olsen 1989, 1997). Los elementos conceptuales del neoinstitucionalismo y sus diferentes enfoques se utilizarán como herramienta para el análisis de la política cafetera ya que el espacio de concertación de dicha política ha convocado históricamente la participación del Estado

³ De acuerdo con Jarvis et al. (2012) para 2050 el 85% del área de café sufrirá un cambio de 2 a 2,5 °C, el 63% del área experimentará incrementos entre 3% y 5% en el nivel medio de precipitación con impactos cercanos al 14% de caída en la productividad y un desplazamiento del cultivo hacia zonas más altas.

y del gremio representado en la Federación Nacional de Cafeteros (FNC).

El concepto de desarrollo sostenible

Aunque existen diferentes corrientes de pensamiento sobre el concepto de desarrollo sostenible, la más ampliamente difundida es la corriente desarrollista, que considera que los límites del crecimiento más que físicos, son sociales y políticos y por tanto el crecimiento junto con el uso de tecnologías limpias son necesarios para lograr los objetivos del desarrollo.

En general, las políticas públicas que han adoptado el enfoque de sostenibilidad se han fundamentado en los planteamientos del *mainstream sustainable development*, en la medida en que éstos se construyen dentro de los límites del pensamiento económico y político capitalista⁴ (Adams, 2009). Se trata de lograr el bienestar intergeneracional mediante la maximización equilibrada de tres tipos de capital: natural, físico y social (Barbier, 2007). El agotamiento de alguno de los tres factores, que resultan interdependientes, limita la dinámica de los otros obstruyendo el desarrollo de largo plazo, además, el *mainstream* considera posibles las soluciones basadas en compensaciones entre los diferentes tipos de capital (*weak sustainability*).

La operacionalización del *mainstream* equivale al diseño de políticas públicas que consideran la planeación del desarrollo en tres ámbitos económico, social y ambiental (Ja-

cobs, 1995), pero las estrategias contenidas en estas políticas son de diversa índole con enfoques técnico-productivistas, administrativo-normativos o de participación comunitaria (Adams, 2009). Por su parte, los mecanismos a través de los cuales se implementan dichas políticas comprenden diversos niveles de actuación (local, nacional o internacional) y la confluencia de múltiples actores involucrados lo que depende a su vez del arreglo institucional en el cual éstos se desempeñan. Es decir que existe un cuarto ámbito de la sostenibilidad que corresponde al capital institucional (Ostrom, 1990 citado por Adams, 2009).

Categorías analíticas del desarrollo sostenible para el sector cafetero

Históricamente la misión de la institucionalidad cafetera (FNC, 2012) se ha enfocado en la generación de valor económico en la cadena de transformación, el uso eficiente de los recursos ambientales y el fortalecimiento del tejido social en las comunidades rurales. De allí, que el concepto de sostenibilidad involucrado en las políticas del sector, se enmarca dentro de la corriente *mainstream* de Adams (2009), se trata de intervenciones que buscan transformar la actividad productiva para hacerla más competitiva reduciendo su impacto ambiental y mejorando las condiciones sociales del productor en un entorno de mercado.

- **Desarrollo económico:** el aporte de las políticas cafeteras a la sostenibilidad económica se analiza a través de dos categorías:

⁴ Aunque existen unas contracorrientes más radicales que critican los principios del capitalismo.

i) *Cambio Técnico e Innovación (CTel)*, que se refiere al desarrollo e implementación de tecnologías limpias de las cuales depende la capacidad productiva de los agricultores así como sus ingresos y la reducción del impacto ambiental; y ii) *Integración de Mercados (IM)*, que se entiende como la reducción de costos de transacción, agregación de valor y eficiencia en la comercialización que permite mayor equidad en la distribución del ingreso a lo largo de la cadena.

□ **Construcción de tejido social:** este ámbito de la sostenibilidad se analiza a través de la incidencia que han tenido las políticas cafeteras sobre dos categorías: i) *Condiciones de Vida (CV) de las familias cafeteras* y ii) *Generación de Capacidades agroempresariales (GC)*, que son determinantes para el empoderamiento de los productores, la superación de la pobreza, la inclusión social y la equidad en las relaciones laborales (ONU, 2002; 2012).

□ **Gestión ambiental:** este ámbito se estudia a través del aporte que han hecho las políticas cafeteras a dos categorías: i) *Gestión de Recursos Naturales (GR)*, es decir las técnicas y tecnologías implementadas para la conservación de ecosistemas, suelo y agua como recurso vital para la purificación de los ciclos biológicos (Baker & Duque, 2007). Y ii) *Adaptación al Cambio Climático (CC)*, ya que la variabilidad climática ha sido uno de los principales de-

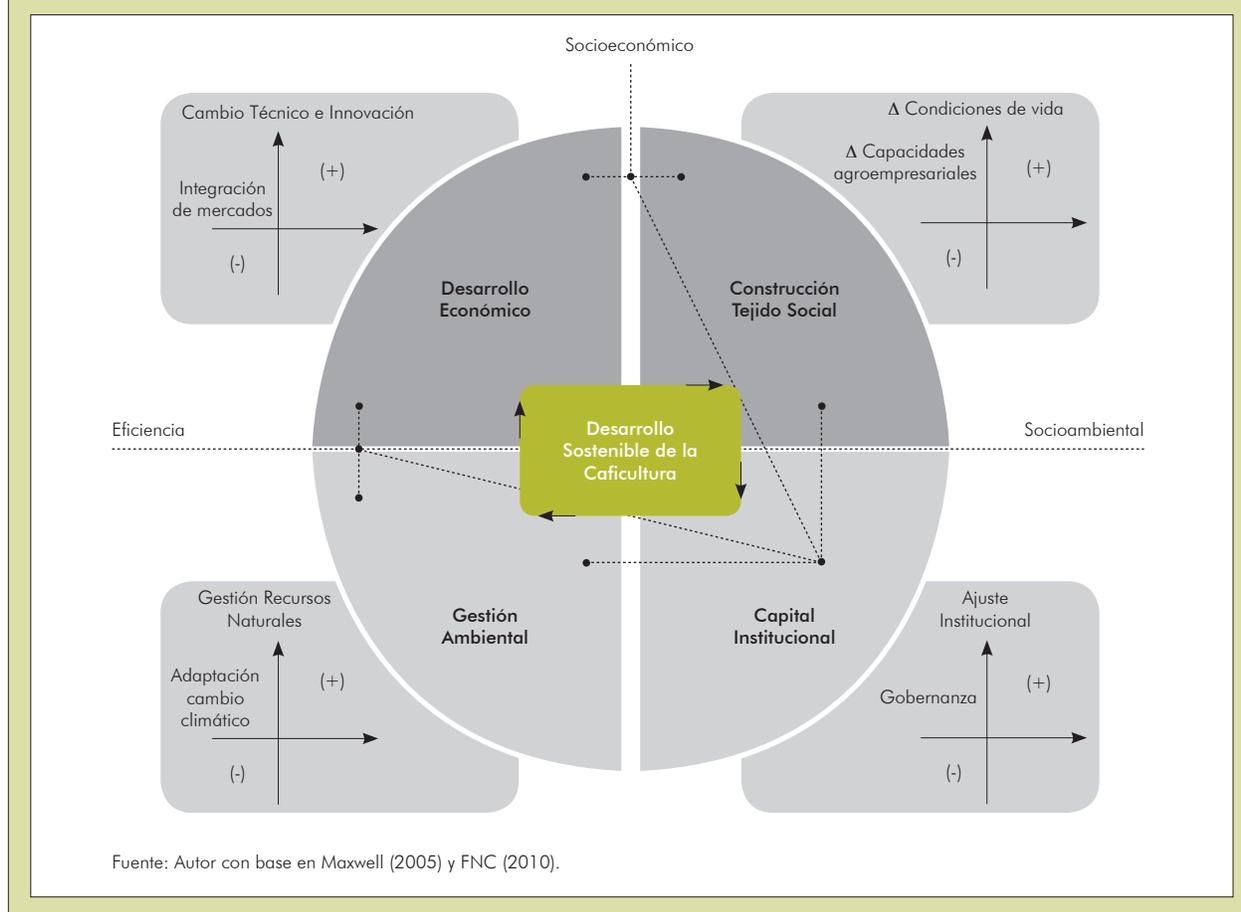
terminantes de la productividad, así como de la propagación de plagas y enfermedades y seguirá siendo uno de los mayores desafíos para las actividades agrícolas a largo plazo (FNC-Cenicafe, 2013).

□ **Capital institucional:** la Cumbre de Johannesburgo reconoció que para lograr los objetivos de sostenibilidad se requiere un buen gobierno, es decir que “el marco institucional para el desarrollo sostenible debe integrar las tres dimensiones del desarrollo de manera equilibrada y mejorar la aplicación de medidas” (2012, p. 15) teniendo en cuenta la necesidad de afrontar los diferentes problemas de manera sistémica. En este sentido, el análisis del capital institucional en el diseño de las políticas cafeteras se realizará a través de dos categorías: i) *Gobernanza (G)*, entendida como la eficiencia en la gestión de asuntos públicos, lo que involucra múltiples niveles de gobierno y la interacción entre actores estatales y no estatales⁵. Y ii) *Ajuste Institucional (AI)*, el cambio que deben asumir las organizaciones para adaptarse a nuevas circunstancias del entorno y perdurar en el tiempo, lo que está determinado por la trayectoria histórica o path dependence de la organización (Mahoney, 2000).

La Figura 1 presenta el mapa conceptual (Maxwell, 2005) que sintetiza el marco analítico de la problemática en estudio y permite visualizar tanto la interrelación entre los diferentes ám-

⁵ De acuerdo con Prats (2007) mientras gobernabilidad se refiere a la capacidad de respuesta técnica y política del Estado a las necesidades sociales; la gobernanza tiene que ver con la calidad, oportunidad y el arreglo institucional que soporta esa respuesta del Estado.

Figura 1. Mapa analítico para el desarrollo sostenible de la caficultura



bitos de sostenibilidad como las categorías de análisis identificadas como determinantes para el desarrollo sostenible de la caficultura.

El diseño de políticas que involucren estas categorías analíticas es lo que contribuye a promover el desarrollo sostenible en el sector cafetero. Sin embargo, su efectividad, el grado de cohesión y la capacidad de articularse dependen del enfoque de la política pública, de la eficiencia del arreglo institucional, del

rol de los actores y de los instrumentos diseñados en cada etapa del periodo histórico analizado.

EL SECTOR CAFETERO COLOMBIANO Y LA ACCIÓN COLECTIVA

En Colombia existen cerca de 550 mil familias que viven de la producción del grano. Estas familias que representan el 25% de la población rural⁶, se encuentran asentadas en

⁶ Calculado con base en el Censo de Población (Dane, 2005); Sisben (2012) y SICA (2012).

590 municipios del país y poseen un total de 940 mil hectáreas cultivadas, esto es 1,7 hectáreas en promedio por productor. Se trata de una actividad económica desarrollada en su mayoría por pequeñas explotaciones agrícolas familiares (menos de 5 ha).

Para enfrentar los desafíos del mercado, los productores cuentan con un arreglo institucional que se ha construido durante 90 años y que a partir de su relacionamiento con el Estado ha logrado consolidar tres ámbitos de actuación: i) la estructura gremial, que otorga a los productores instancias de participación política al interior del gremio y entre éste con el gobierno nacional para la determinación de la política cafetera; ii) la estructura organizacional, que es todo el aparato técnico y administrativo a nivel central y regional que con recursos del Fondo Nacional del Café (FoNC)⁷ provee servicios al productor (FoNC, 2006); y iii) la estructura comercial, que vincula diferentes actores a lo largo de la cadena con el fin de agregar valor al productor generando eficiencias en el funcionamiento del mercado interno y externo (FNC, 2013).

El Estado concibe la caficultura como “un tema de alcance nacional del cual depende en gran medida la estabilidad democrática, la seguridad, el equilibrio social y la prospe-

ridad del resto del país” (Ramírez *et al.* 2002, p. 145) y esto justifica la intervención pública.

Las intervenciones públicas en el sector cafetero se determinan a partir de la interacción entre diferentes instancias de decisión en las que se revelan las preferencias de diversos actores de manera coordinada lo que reduce los costos de cooperación de la acción colectiva (Cante, 2007) y su incidencia en la formulación de políticas (Burstein & Sausner, 2005). Esto fue planteado por Olson al señalar que el problema de la agricultura en la mayoría de países en desarrollo ha sido que “los campesinos y agricultores no han podido organizarse de forma adecuada...y esto plantea grandes dificultades para la acción colectiva. La Federación de Cafeteros de Colombia es una excepción a ese patrón universal” (1997, p. 31).

En efecto, desde 1927 la política cafetera ha estado determinada por el Comité Nacional de Cafeteros⁸, órgano de concertación entre el gobierno y el gremio, mientras que la implementación de las políticas acordadas se ha encomendado a la Federación. De allí que toda acción o iniciativa que desarrolle esta organización tiende a constituir una intervención pública en el sentido de que busca beneficiar a todos los productores de café y se financia con recursos parafiscales del Fondo Nacional del Café⁹.

⁷ El FoNC es una cuenta pública de naturaleza parafiscal que se nutre con recursos aportados por los productores, a través de la contribución cafetera, y por el mismo Fondo, a partir de la comercialización de café y las regalías recibidas por el licenciamiento de marcas. Estos recursos se destinan a la provisión de bienes y servicios en beneficio de los cafeteros. La administración del FoNC la realiza la Federación y se rige mediante un contrato suscrito con el gobierno nacional.

⁸ Actualmente conformado por 15 miembros departamentales del Comité Directivo de la Federación y cuatro representantes del Gobierno Nacional.

⁹ Aunque el FoNC existe desde 1940, los fondos parafiscales del sector agropecuario fueron establecidos mediante la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993).

Asimismo, el Comité Directivo de la Federación es una representación de los 15 Comités Departamentales y 366 Comités Municipales, elegidos democráticamente por los cafeteros cedulados¹⁰, quienes se reúnen periódicamente para discutir sus prioridades locales y para proponer iniciativas que son escaladas al Comité Nacional para la definición de políticas y programas (FNC, 2011). De esta forma, las políticas definidas para el sector obedecen a una construcción colectiva que articula la diversidad regional en búsqueda de consensos para el desarrollo de una actividad que convoca, a través de procesos democráticos, a miles de colombianos dispersos en más de la mitad del territorio nacional.

LA POLÍTICA CAFETERA EN EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO

El rompimiento del Acuerdo Internacional del Café (1989)

El café al igual que la mayoría de bienes básicos se caracteriza por ser una mercancía volátil debido a los altibajos de la producción, las variaciones de la demanda y las fluctuaciones de los precios. Por esta razón, para evitar la inestabilidad socioeconómica los países productores siempre han tratado de regular el mercado mundial, utilizando mecanismos como las cuotas de exportación establecidas en 1962 y administradas por la Organización

Internacional del Café (OIC) (Topik, Samper, & Talbot, 2012).

Para responder a este marco institucional global, se conformaron complejas organizaciones públicas encargadas de promover la caficultura y controlar el comercio exterior del grano. Sin embargo, los cambios generados en la geopolítica mundial por el fin de la guerra fría y el auge de un nuevo paradigma económico basado en la liberalización de los mercados, impidió que en 1989 se renovaran las cláusulas económicas del Acuerdo Internacional del Café (AIC). Esto generó durante los años noventa profundos cambios institucionales en la mayoría de países que llevaron a la desaparición de los organismos públicos y a una menor participación del Estado en el sector cafetero.

Como consecuencia, los países productores perdieron la capacidad de controlar el mercado internacional del café en favor de unas pocas pero enormes corporaciones transnacionales que dominan el procesamiento y comercialización del grano (Pérez, 2007), mientras la desregulación del sector dejó desprotegido al productor (Topik, Samper, & Talbot, 2012). Además la sobreoferta mundial ocurrida después de la crisis, produjo un fuerte deterioro en los precios internacionales que agravó los problemas de rentabilidad e impacto ambiental al concentrar la producción en pequeños productores (Daviron & Ponte, 2005) con sistemas productivos más intensivos.

¹⁰ De acuerdo con la Federación en 2014, 252 mil cafeteros cedulados eligieron a 4.440 miembros de Comité Municipal y 180 de Comité Departamental, con una participación de 67,3% en 568 municipios de Colombia. Los miembros del Comité Departamental eligen a un representante ante el Comité Directivo de la Federación.

Crisis y transformación de la caficultura (1990-1999)

La problemática cafetera en la década del noventa está estrechamente relacionada con las consecuencias derivadas del rompimiento del AIC. La crisis de precios ocasionada por la sobreoferta mundial del grano, fue sobrellevada por la Federación con la expectativa de que era posible restablecer el AIC o en su defecto generar mecanismos de ordenamiento del mercado a través de la Asociación de Países Productores de Café (APPC)¹¹, organización que fracasaría años más tarde ante la falta de voluntad política y los altos costos incurridos en la retención de café (Clavijo, Leibovich, & Jaramillo, 1994).

Durante la mayor parte de esta década, las autoridades cafeteras se enfocaron en tres objetivos: i) mantener precios de sustentación para el mercado interno con el fin de disminuir los efectos negativos de la crisis externa; ii) implementar ajustes institucionales orientados a reducir la presión fiscal sobre el FoNC; y iii) realizar estudios sobre los problemas estructurales de la caficultura para el diseño de políticas de largo plazo que viabilizaran su inserción en el mercado libre.

Políticas de desarrollo económico

El *Cambio Técnico e Innovación (CTel)* se promovió a través de políticas de reestructuración productiva y transferencia de tecnología cuyo objetivo fue limitar el aumento indiscriminado

de la producción mejorando la competitividad y sanidad vegetal del cultivo (FNC, 1997). Además, a través de Cenicafé se diseñaron tecnologías orientadas a reducir los costos de producción, utilizando mecanismos de cosecha manual asistida, mecanización del beneficio y despulpado eficiente. No obstante, el impacto y grado de adopción de dichas tecnologías fue bastante limitado (CRECE-FNC, 1997).

La *Integración de Mercados (IM)*, se basó en una política de comercialización orientada al ordenamiento del mercado interno y externo. En lo interno el FoNC trató de estabilizar los precios, y modificó la regulación para promover el consumo doméstico y el desarrollo de la industria torrefactora nacional. En lo externo se mantuvo la estrategia de retención de café a instancias de la APPC, el control de calidad a las exportaciones (Ley 9/91) y los convenios de suministro con tostadores externos. Sin embargo, la Comisión Mixta para el Estudio del Café (1994) recomendó modificar la política comercial puesto que el precio de sustentación generaba altos costos al FoNC y efectos distorsionantes sobre el mercado, mientras que los convenios de suministro así como el plan de retención de café resultaban inefectivos y limitaban la apertura de nuevos mercados.

Políticas de desarrollo social

Hasta comienzos de los noventa, las regiones cafeteras registraron mejores indicadores de *Calidad de Vida (CV)* en términos de provi-

¹¹ La APPC fue creada en 1993 bajo el liderazgo de Colombia y Brasil, con el fin de regular el comercio internacional y recuperar los precios del grano. Se disolvió en 2001.

sión de servicios, infraestructura, educación e ingreso frente a las demás zonas rurales (Carrizosa, 1988), lo cual obedecía a la inversión que durante muchos años realizaron los Comités de Cafeteros con recursos del FoNC (Jaramillo, 1988). La crisis cafetera impidió el mantenimiento de este tipo de inversiones y los indicadores sociales sufrieron con el tiempo un proceso de convergencia hacia el promedio de las zonas rurales (Echavarría, Esguerra, McAllister, & Robayo, 2015).

En cuanto a la *Generación de Capacidades (GC)* aunque el servicio de extensión continuó implementando políticas de reestructuración productiva y transferencia de tecnología, apenas un 11% de los productores implementaban las prácticas administrativas en su finca, muy en relación con el bajo nivel educativo (CRECE-FNC, 1997).

Políticas de gestión ambiental

Por las características de la caficultura colombiana, en términos de la ubicación del cultivo en zonas de ladera, el uso de agua para el proceso de beneficio y la aplicación de fertilizantes químicos para la nutrición del cafeto, sus impactos ambientales están relacionados con la generación de residuos sólidos contaminantes (pulpa o mucílago que se desprende de la almendra), el nivel de los vertimientos a las fuentes hídricas (lixiviados del beneficio), la degradación del suelo y la emisión de CO² fruto de la transpiración normal de la planta y de la aplicación de fertilizantes.

Durante la década de los noventa con la aparición de la broca y los bajos precios del café,

se evidenciaron los limitantes sociales y ambientales del paquete tecnológico predominante. De un lado, al tratarse de un sistema basado en variedades de porte bajo (Caturra y Colombia) con alta densidad de siembra y a plena exposición solar, la eliminación del sombrío creó mayores riesgos de erosión y presencia de plagas, además el sistema se hizo más dependiente de la aplicación de fertilizantes lo que aumentó su nivel de emisiones. De otro lado, se requirió mayor inversión en capital de trabajo y mano de obra lo que incrementó los costos de producción frente al sistema tradicional (Carrizosa, 1988).

Por lo anterior, en los años subsiguientes la política ambiental estuvo orientada primordialmente hacia una adecuada *Gestión de los Recursos Ambientales (GR)* mediante la implementación de prácticas de conservación de suelos, uso del sombrío, programas de reforestación para evitar la erosión, el desarrollo de variedades resistentes a la roya y la implementación de un sistema integrado contra la broca (control cultural + control biológico) que evitara el uso de químicos para el control de plagas y enfermedades.

Capital institucional

La crisis estructural del sector y la necesidad de ajustarse a un nuevo entorno económico, abrió el debate sobre la pertinencia de la institucionalidad cafetera. En general, aunque se mantuvo la *Gobernanza (G)* de las instituciones cafeteras a través de la coordinación y cooperación internas, sí hubo consenso sobre la necesidad de realizar un *Ajuste Institucional (AI)* profundo hacia estructuras más flexibles,

menos costosas y adaptables a las circunstancias manteniendo los servicios al productor (Junguito & Pizano, 1997).

Lo anterior posicionó en la agenda pública un debate que aún sigue abierto y que, como se muestra más adelante, se ha tratado en las diferentes Misiones de Estudios del Café que se llevaron a cabo en 2002 y 2014. Se trata de un lado del cuestionamiento que se ha hecho al doble rol que ejerce la Federación como regulador y como actor del mercado y de otro lado al *trade-off* que existe entre el precepto de liberalizar completamente el mercado versus la necesidad de proteger al productor de las inequidades que el mismo mercado genera. Este es uno de los principales retos que la política cafetera ha tratado de resolver en las diferentes épocas.

Nuevas perspectivas del mercado cafetero (2000-2008)

El comienzo del siglo XXI no fue favorable para la caficultura mundial. La sobreoferta global del grano y la expansión indiscriminada de la producción en Vietnam y Brasil, deterioraron aún más los bajos precios llevándolos a mínimos históricos (0,41 USD/lb en 2001). Además, con el rompimiento del AIC se dio origen a dos cambios estructurales en el mercado: i) mayor sustitución de cafés suaves por robustas en mezclas para café tostado; y ii) mayor concentración del poder de mercado en tostadores y comercializadores

en detrimento de los productores (Ramírez, Silva, Valenzuela, Villegas, & Villegas, 2002). Ante este panorama, el documento CONPES 3139/2001 y el Acuerdo de Política Cafetera (2002-2006) delinearon una nueva estrategia para la caficultura basada en un apoyo temporal del gobierno para sostener el ingreso del productor (Apoyo Gubernamental a la Caficultura-AGC), mantener la estructura productiva e impulsar una reforma institucional con el propósito de recuperar y viabilizar el desempeño de la actividad.

Políticas de desarrollo económico

A pesar de los avances de Cenicafé para promover el *Cambio Técnico e Innovación (CTel)*, con mejoramiento genético, técnicas para el manejo integrado de arvenses, mejores prácticas para el manejo integrado de la broca (MIB) y una estrategia de investigación participativa para promover la adopción de tecnología¹², su aplicación práctica fue muy limitada y tomó mayor tiempo del esperado. La política productiva se limitó a un programa de renovación con incentivo que se concentró principalmente en los caficultores de mayor tamaño y tecnificación (Silva, 2014), dejando en condiciones de franco deterioro el grueso del parque cafetero a cargo de pequeños productores.

En términos de la *Integración de Mercados (IM)*, se implementaron dos cambios trascendentales. El primero tuvo que ver con el cambio del concepto de sustentación de precio

¹² Por sugerencia de la Comisión de Ajuste se contrató una evaluación externa de Cenicafé por parte del ISNAR, cuyas recomendaciones sirvieron de base para la formulación del Plan Estratégico de Investigación 2004-2009.

por el de garantía de compra, como mecanismo de mercado que busca generar eficiencias en el mercado y eliminar las distorsiones que producen los precios regulados.

El segundo cambio tuvo que ver con un ascenso en la cadena de valor para que el productor capturara un mayor porcentaje del precio, rompiendo con la trampa de los productos básicos. Este ajuste se efectuó a través de diferentes estrategias: i) la producción de cafés especiales¹³, que además de ser un elemento diferenciador y generar ingresos al productor, también genera externalidades positivas en términos de calidad, prácticas sostenibles y comercialización (Ramírez, Silva, Valenzuela, Villegas, & Villegas, 2002); ii) el desarrollo marcario como instrumento comercial; iii) las tiendas de café, establecidas en 2002 como canal para llegar al consumidor final; y iv) las Indicaciones Geográficas¹⁴, como estrategia para agregar valor reposicionando el origen (FNC, 2004).

Políticas de desarrollo social

Los bajos precios del café durante el primer lustro de este periodo, tuvieron un importante efecto sobre las *Condiciones de Vida* (CV) en términos de la disminución del ingreso lo que atizó el nivel de vulnerabilidad y pobreza de buena parte de los productores rurales. En cuanto a la *Generación de Capacidades*

(GC) se llevaron a cabo dos programas. De un lado, el plan de formación en gestión empresarial y de otro lado, el Plan Estratégico Educativo Cafetero orientado a desarrollar programas de educación formal, capacitación para el trabajo, escuela y café para la formación de la generación de relevo y el aumento en la competitividad de la mano de obra.

Políticas de gestión ambiental

Durante este periodo se desarrollaron importantes acciones para el mantenimiento de la sanidad vegetal, especialmente mediante el MIB y la siembra de variedades resistentes a la roya, además se continuó con el Programa Forestal iniciado en 1993, cuyo propósito era contribuir a la estabilización del balance hídrico y a la reducción de la erosión en las cuencas media y alta del Río Magdalena, lo que contribuyó a una mejor *Gestión de Recursos Ambientales* (GR).

Capital institucional

La Comisión de Ajuste (2002) postuló dos mensajes centrales que determinaron el eje de la transformación institucional durante los años subsiguientes. De un lado, reconoció en la caficultura un capital social estratégico para el país, y de otro lado, consideró que el instrumento central de la política cafetera era el FoNC por lo que optimizar su funciona-

¹³ Son aquellos cafés valorados por los consumidores por sus atributos consistentes, verificables y sostenibles por los cuales están dispuestos a pagar precios superiores que redundan en un mayor bienestar de los productores (Plan Estratégico Cafés Especiales. FNC, 2003).

¹⁴ De acuerdo con Lozano, Samper y García (2011), una Indicación Geográfica es un signo distintivo que se usa para identificar productos de un origen cuya calidad está directamente asociada a ese origen específico. Puede ser equivalente al concepto de Denominación de Origen dependiendo de la legislación.

Cuadro 1. Estándares voluntarios de sostenibilidad

Una de las grandes transformaciones de este periodo, es que la sostenibilidad dejó de ser un interés exclusivo de las autoridades públicas. Los actores privados de la cadena de valor encontraron una oportunidad para responder con iniciativas de mercado a dos problemas centrales: por el lado de la oferta, la sobreproducción mundial que mantuvo deprimidos los precios internacionales; por el lado de la demanda, un lento crecimiento del consumo y un consumidor más consciente sobre el tipo de bienes que consume (Acampora & Fonte, 2007).

El objetivo fue estimular la demanda mediante la diferenciación del producto a través de las prácticas empleadas en su producción y los atributos de la calidad: i) material, intrínseca al producto; ii) simbólica, marcas registradas, IGP y etiquetas de sostenibilidad; iii) de servicio, basado en la relación entre proveedor y consumidor final (Daviron y Ponte, 2005).

Los productores de café encontraron un importante potencial en el campo de la calidad simbólica, espacio que sería disputado por dos fuerzas en aparente contrapeso, de un lado, los cafés sostenibles, preferidos por los tostadores porque les permiten homogenizar la calidad material y ampliar sus márgenes, y de otro lado, los cafés con indicaciones geográficas que impulsan los productores para controlar alguna parte de la calidad simbólica (Daviron & Ponte, 2005).

En paralelo, se consolidaron diferentes iniciativas voluntarias de sostenibilidad que buscaban aprovechar los mecanismos del mercado para promover el desarrollo sostenible en la producción de café. Estos cafés son llevados al mercado con un sello particular que representa el cumplimiento de un estándar y la realización de un proceso de certificación.

Principales estándares para la producción de café sostenible

Norma	Objetivo	Tipo	Principios	Variables	Indicadores	Aspectos
RAINFOREST 	Fomentar el uso racional de los recursos naturales, un trato justo a los trabajadores, la conservación de la vida silvestre y las buenas relaciones entre las fincas.	Certificación	10	90	501	Social Ambiental Económico
UTZ CERTIFIED 	Establecer estándares para la producción y suministro de café en forma responsable en cuanto a buenas prácticas y manejo agrícola eficiente.	Certificación	12	71	204	Social Ambiental Económico
FLO 	Mejorar el acceso a mercados en condiciones comerciales basadas en el respeto y beneficio mutuo de las partes, especialmente para pequeños productores y trabajadores agrícolas que se encuentran en desventaja.	Certificación	4	13	149	Social Ambiental Económico
ORGANICO 	Promover un sistema de producción sostenible, ambientalmente amigable, que respeta, mejora y protege al máximo los recursos naturales y el ecosistema (sin uso de insumos químicos de síntesis).	Certificación	10	47	178	Social Ambiental Económico Trazabilidad (agroinsumos)
NESPRESSO AA 	Construir relaciones comerciales de largo plazo entre Nespresso y sus proveedores basadas en principios de calidad sostenible (combina capacidad de rastreo, valor económico, justicia social y administración mediambiental con calidad alta).	Código de conducta	4	23	84	Social Ambiental Económico Calidad
4C 	Fomentar la sostenibilidad como proceso de mejora continua en las tres dimensiones de los ODM a lo largo de la cadena de valor del café verde (mainstream).	Código de conducta	30	90	100	Social Ambiental Económico

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros (2012).

En 2002, con recursos del gobierno y del FoNC se puso en marcha en Colombia el Plan Estratégico de Cafés Especiales*, que buscaba promover la asistencia técnica para la vinculación y certificación de los productores, gestionar recursos para la adecuación de infraestructura y facilitar la comercialización con el fin de trasladarle los beneficios al productor.

Si bien esta iniciativa pretende tener un impacto en casi todos los ámbitos y las categorías analíticas de sostenibilidad, ha recibido también importantes críticas relacionadas con los elevados costos y barreras de entrada, con una mayor exigencia al productor que es el eslabón más vulnerable de la cadena, y con unos beneficios económicos que no están asegurados y que en algunas ocasiones se quedan en los intermediarios (Daviron & Ponte, 2005); (Donovan & Poole, 2011); (Ponte, 2002); (Panhuysen & Pierrot, 2014).

* Los cafés especiales incluyen tres categorías: origen, preparación y sostenibles (EVS).

miento representaba un interés prioritario de las autoridades cafeteras.

Para lograr este propósito, el *Ajuste Institucional (AI)* buscaba separar tres funciones que habían estado integradas desde el punto de vista financiero, organizacional y político, esto es: i) Comercialización y garantía de compra; ii) Provisión de bienes públicos; y iii) Estabilización del ingreso, con el fin de eliminar las distorsiones e ineficiencias sobre el precio interno a través de mecanismos de mercado.

En lo gremial, la Federación implementó dos acciones relevantes para fortalecer su *Gobernanza (G)*. En primer lugar reestructuró el mecanismo de representación democrática de los productores para brindar mayor participación a los nuevos departamentos cafeteros. En segundo lugar profundizó el esfuerzo de cedulação cafetera como herramienta transaccional y como instrumento de voto directo en las elecciones cafeteras de 2002 y 2006.

Baja rentabilidad y cambio climático, nuevas situaciones de crisis (2009-2014)

La caída de la cosecha cafetera en 2009, marcó un profundo cambio en las condiciones de producción del café en Colombia. Se trató de una disminución del 32% frente al promedio histórico, de 11 a 8 millones de sacos, que se mantuvo por 4 años y que cuestionó la pertinencia de los sistemas producti-

vos y la capacidad institucional para prever y responder ante la crisis.

Las causas de esta caída se asociaron principalmente con una menor fertilización en 2008¹⁵, un mayor impacto de la variabilidad climática sobre la productividad (Muñoz, 2009) y un deterioro de la estructura productiva que se concentró en sistemas de producción envejecidos o tradicionales con baja densidad de siembra (39%) y una incidencia del 70% del área en variedades susceptibles a la roya¹⁶, explicado por el limitado cambio técnico que se registró durante la mayor parte de esta década.

En el contexto internacional, la menor oferta del suave colombiano, se transformó en un incremento del diferencial de precio que alcanzó niveles de 88 ¢USD/lb, cuando el promedio histórico no superaba los 3 ¢USD/lb. Esto se tradujo primero en un efímero mejoramiento del precio que alivió los reducidos ingresos generados por la menor producción entre 2010/2011, pero a la postre el precio se descolgó a sus niveles más bajos de la última década generando una nueva crisis de ingreso para los productores entre 2012/2013.

Políticas de desarrollo económico

El fuerte impacto que generó la ola invernal sobre la productividad en 2009/2011 y la evidencia científica de que las alteraciones

¹⁵ El parque productivo se intensificó en sistemas de cultivo a plena exposición solar (48%) que son más dependientes de la fertilización edáfica. (Federación Nacional de Cafeteros, 2009).

¹⁶ Un cultivo tecnificado joven es aquel que cumple con trazo y densidad de siembra, utiliza semillas certificadas y su edad no supera los 9 años al sol o los 12 a la sombra (FNC-Cenicafé, 2013).

climáticas serían una constante en la caficultura del futuro (FNC-Cenicafé, 2011), generó un cambio trascendental en la orientación del *Cambio Técnico e Innovación (CTel)*, que tuvo a su vez efecto sobre las políticas de gestión ambiental, en especial en lo relativo al *Cambio Climático (CC)*.

Por esta razón, los programas implementados buscaron promover una transformación productiva de la caficultura y una mayor adaptación y resiliencia frente a la variabilidad climática a través de renovación del cultivo, mayor tecnificación, fertilización oportuna y uso de variedades resistentes a la roya. Se destaca el programa Permanencia, Sostenibilidad y Futuro (PSF) que no solo se concentró en mejorar la capacidad técnica de los pequeños productores sino que también amplió su capacidad financiera al hacerlos sujetos de crédito¹⁷.

En lo que tiene que ver con *Integración de Mercados (IM)*, las intervenciones se enfocaron en tres tipos de acciones: i) fortalecer la garantía de compra para la reducción de costos de comercialización y mayor transferencia del precio externo al productor; ii) profundizar las políticas de agregación de valor como el programa de cafés especiales; y iii) diferenciación y defensa del origen a través de indicaciones geográficas¹⁸ y programas de desarrollo marcario (Lozano, Samper, & García, 2011).

Políticas de desarrollo social

Se desarrollaron iniciativas para la *Generación de Capacidades (GC)* ejecutadas a través del Servicio de Extensión como el Programa de Gestión Empresarial, el programa Escuela y Café, y el Programa de Cultivos Complementarios como maíz y frijol para aumentar los ingresos y la seguridad alimentaria de las familias. Además, se construyó una política de equidad de género que busca fomentar el empoderamiento de la mujer en todos los temas relativos a la producción de café, la participación gremial y el liderazgo comunitario.

En cuanto al mejoramiento de las *Condiciones de Vida (CV)*, además de las inversiones en infraestructura comunitaria y domiciliaria, se implementó entre 2013/2014 el Programa de *Protección al Ingreso Cafetero (PIC)*, como medida extraordinaria para compensar la fuerte caída del precio externo y la revaluación del peso colombiano. Por tratarse de apoyos directos al ingreso, éste programa fue duramente criticado por su cuantía, su nivel de concentración y por no generar dinámicas de reinversión, de cambio técnico o de mejoramiento de la productividad (Steiner, Salazar, & Becerra, 2015).

Durante este periodo los indicadores sociales señalan un proceso de convergencia entre las

¹⁷ Hasta 2014, el PSF logró colocar 216 mil créditos para renovar 184 mil hectáreas con recursos por \$1,1 billones, esto es \$5 millones/ crédito en promedio, lo que no es menor dadas las restricciones estructurales de acceso al financiamiento que existen en Colombia para las actividades rurales.

¹⁸ En 2007 se obtuvo la Indicación Geográfica Protegida (IGP) para el Café de Colombia en la Unión Europea y posteriormente cuatro Denominaciones de Origen (DO) regionales (Cauca, Nariño, Huila y Santander).

zonas rurales de los municipios cafeteros y los no cafeteros en el sentido de que un porcentaje importante de la población continua en la pobreza (30% en los primeros versus 37% en los segundos) y se ha hecho más vulnerable por la baja rentabilidad de las actividades agrícolas, el envejecimiento de los productores (58 años en promedio), el bajo nivel de escolaridad (5,4 años) y la informalidad laboral (Echavarría, Esguerra, McAllister, & Robayo, 2015).

Políticas de gestión ambiental

De acuerdo con Cenicafé (2011), la variabilidad climática será una constante por lo menos durante los próximos 30 años, lo que implica realizar ajustes importantes en la estructura productiva del parque cafetero para adaptarse al *Cambio Climático (CC)*. Por esta razón, se implementó desde 2011 una estrategia denominada Caficultura Climáticamente Inteligente (FAO, 2010) basada en el desarrollo de acciones que mejoran la eficiencia energética y disminuyen las emisiones a lo largo de la cadena productiva.

En cuanto a la *Gestión de Recursos Ambientales (GR)* se continuó con la implementación del Programa Forestal que contribuye a restablecer el balance hídrico, prevenir la erosión y desarrollar proyectos sostenibles de silvicultura en 58 municipios (FNC-KfW, 2014). Como resultado, se registraron avances en el

manejo de residuos orgánicos y conservación de suelos aunque el desempeño sigue siendo bajo en el manejo de vertimientos poscosecha y domésticos. Este aspecto se ha venido reforzando recientemente con la implementación de sistemas de beneficio ecológico tanto individuales como en centrales comunitarias¹⁹.

Capital institucional

Durante este periodo la *Gobernanza (G)* de la institucionalidad se vio amenazada por cuenta de la aparición de grupos de productores disidentes de los canales tradicionales, que ante la nueva crisis de ingreso, se agruparon en Dignidad Cafetera para exigir por la fuerza al gobierno nacional el establecimiento de subsidios al precio interno. Aunque no se sabe con precisión cuáles son los mecanismos de representación de los movimientos sociales originados bajo esta coyuntura, han empezado a ser reconocidos como un nuevo actor relevante dentro de la arena política cafetera.

El contexto socioeconómico descrito y el surgimiento de nuevos actores, motivaron el establecimiento de una nueva Misión de Expertos (CONPES 3763 de 2013) que propusiera estrategias de *Ajuste Institucional (AI)* para la competitividad de la caficultura.

De acuerdo con el informe de la Misión, en el país no se han dado los cambios en las

¹⁹ Cenicafé ha desarrollado diversas tecnologías para reducir el consumo de agua y energía durante el proceso de beneficio del café. Eco-mill® que es la más reciente se patentó en 2013 y consume menos de 0,6 lt de agua/Kg de café pergamino seco producido eliminando los vertimientos, mientras que Becolsub consume cerca de 1 litro/kg, los tanque-tina alrededor de 4,2 litros/Kg y el beneficio tradicional puede llegar hasta 40 kg/lt sin contar con el vertimiento de los lixiviados.

tecnologías de producción, procesamiento, composición geográfica y formas organizacionales de las firmas cafeteras que se dieron en otros países, debido a la rigidez de sus políticas e instituciones que no han terminado de adaptarse al entorno surgido después de la caída del AIC en 1989 (Echavarría, Esguerra, McAllister, & Robayo, 2015).

En general, la Misión considera que la actual institucionalidad cafetera es insostenible porque depende en exceso de recursos públicos y que para lograr la competitividad de la caficultura se requiere un conjunto de reformas destinadas a separar la función comercial de la función gremial (conflicto de interés), otorgarle un mayor espacio al mercado, a la iniciativa privada y a la descentralización regional, así como una mayor inversión en investigación, innovación, asistencia técnica y adopción de Buenas Prácticas Agrícolas para el cuidado del medio ambiente como principales servicios institucionales.

ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES

Como se ha señalado a lo largo del estudio, la definición de la problemática de sostenibilidad cafetera ha estado ligada al contexto socioeconómico en el cual se desenvuelven las políticas y a la capacidad institucional para movilizar los recursos y objetivos públicos hacia la consecución de fines que se consideran socialmente relevantes.

Con la caída del AIC en 1989, todos los países productores de café han intentado diferentes formas de organización (arreglos públicos, privados, mixtos) y aunque algunos

han tenido un mayor éxito relativo que otros, la mayoría sigue enfrentando de alguna manera el mismo tipo de problemas sin lograr resolverlos plenamente. Esto es, la inestabilidad del ingreso, el riesgo climático que afecta la productividad, las limitadas condiciones de vida en el campo, unas condiciones laborales sub-óptimas, costos de producción crecientes, altos impactos ambientales y la desigual distribución del ingreso a lo largo de la cadena productiva (Osorio, 2010; Panhuysen & Pierrot, 2014; CRECE, 2014).

Evaluar la sostenibilidad va mucho más allá de cuantificar volúmenes de producción o incrementos de participación en el mercado, implica considerar los cambios técnicos con relación al uso de recursos, los impactos en el entorno ambiental, la calidad de vida de los productores y la equidad en el ingreso que la mayor producción o el mayor mercado generan. Así por ejemplo en Brasil, que incrementó su producción con base en el consumo interno también se intensificaron los cultivos mecanizados con nocivos efectos ambientales (Sacco Dos Anjos, Belik, & Velleda, 2013). En México, la liberalización del mercado significó menor producción, menor calidad y pérdida de capacidad organizativa de los pequeños productores (Pérez, 2013). En Nicaragua, se conservan esquemas de comercialización regresivos con el pequeño productor (Mendoza, Fernández, & Kuhnekath, 2013). Vietnam por su parte, quintuplicó su producción en dos décadas con base en enormes recursos de cooperación y crédito externo que llegaron en la posguerra, pero se apalancó en el bajo costo de la mano de obra, lo que se tradujo en perpetuación de la pobreza, explotaciones

extractivas y degradantes con el ambiente y mayor inequidad (Agergaard, Fold, & Gough, 2009).

¿Qué ha hecho entonces Colombia para buscar la sostenibilidad de la caficultura, después de la ruptura del AIC?, ¿cuáles fueron sus estrategias, políticas e iniciativas?, ¿cuál su arreglo institucional? y ¿sus resultados?

Evolución de las políticas

Como se presenta en el Cuadro 2 varias de las políticas implementadas han tenido un carácter incremental principalmente en los aspectos sociales y ambientales, mientras que las políticas económicas, salvo los programas de investigación y cambio técnico, han tenido más bien una función reaccionaria ante coyunturas adversas en términos de precios o de producción, sin que se hayan encontrado soluciones estables en el largo plazo.

Si se analiza por etapas históricas, durante el periodo 1990-1999 el sector enfrentó un problema de índole político-económico que tenía consecuencias sociales y que se intentó resolver con ajustes institucionales en el plano interno y externo. En Colombia las políticas estuvieron orientadas principalmente a sostener el precio interno mientras se buscaban acuerdos para restablecer el ordenamiento del mercado externo. Cuando los intentos de regulación y las políticas de sustentación de precios fracasaron se iniciaron sendos procesos de reestructuración del sector desde lo institucional, lo productivo y lo comercial para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, pero este ajuste tomó más de una

década con enormes costos financieros para el FoNC. Lo ambiental en este periodo estuvo en segundo plano, solamente se hizo visible cuando la broca agravó la crisis. En consecuencia, los mayores costos de adaptación los asumió el productor mientras la industria y demás actores de la cadena de valor encontraron espacio para incrementar su poder de mercado (Clavijo, Leibovich, & Jaramillo, 1994).

Entre 2000 y 2008, se agudizó el problema económico que se intentó resolver mediante ajustes institucionales en el plano interno y mediante mecanismos de mercado en el plano externo (como los Estándares Voluntarios de Sostenibilidad -EVS). Se trataba de evitar que el café continuara cayendo en la trampa de los *commodities* (Reina, Silva, Samper, & Fernández, 2007), para lo que fue necesario una reforma institucional que buscara un ascenso en la cadena capturando un mayor valor inmaterial (Daviron & Ponte, 2005). La política de cafés especiales se promovió bajo el supuesto que con un mecanismo de mercado, se resolvían los problemas técnicos (productividad), económicos (mayor ingreso), sociales (mejores condiciones laborales) y ambientales (implementación de buenas prácticas agrícolas -BPA). En consecuencia, la salida a la crisis implicó un mayor esfuerzo de los productores para adaptar su cultivo y avanzar en la cadena de valor mientras la industria y los comercializadores internacionales se enfocaron en maximizar su rentabilidad mediante la exigencia de estándares de calidad con sobrepagos, bajo el *label* de sostenibilidad, soslayando la importancia del origen (FNC, 2006).

Cuadro 2. Balance de las políticas cafeteras implementadas entre 1990-2014

Categoría Análisis		Periodo histórico			
		1990-1999	2000-2008	2009-2014	
DE	CTel	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Limitar aumento de la producción, sustituir áreas de baja productividad, renovar cultivos envejecidos Control biológico de broca Mecanismos de cosecha manual asistida (Cenicafé) 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Implementar variedades resistentes a la roya, manejo integrado de arvenses y de broca. Mecanización de cosecha Renovación con subsidios en fertilizante 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Renovación y tecnificación pequeños productores (PSF) Renovación con subsidios en fertilizante Fertilización oportuna Variedades resistentes Caficultura Climáticamente Inteligente 	
		Efectos <ul style="list-style-type: none"> Disminuyó la inversión en el cultivo, se deterioró el parque cafetero (40% de área envejecida y no tecnificada) Salieron los grandes productores (menos de 38% del área en cultivos > 5ha) Escasa adopción de tecnología (Renovación 4% del área). Cultivos al sol 36% 	Efectos <ul style="list-style-type: none"> Baja adopción de variedades y de mecanización (70% área susceptible a roya) Renovación se concentró en grandes productores (los de más de 5ha 16% de los productores se llevó el 53% de los recursos) Deterioro de condiciones productivas de pequeños productores (46% de área envejecida y no tecnificada; edad cafetal > 18 años, densidad < 4000 árboles/ha) Cultivos al sol 49% 	Efectos <ul style="list-style-type: none"> Cambio estructura productiva, más joven (edad < 7,2 años), mayor densidad (5.440 árboles/ha), más resistente (66%), mayor productividad (15,3 sacos/ha) Mayor sanidad vegetal (broca < 2%, roya < 2%) Uso más intensivo de recursos (agua, suelos). Predominancia cultivos al sol (60%) lo que implica mayor fertilización => mayor emisión CO2 Se desconoce grado de adopción del beneficio ecológico. 	
	IM	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Estabilización precio interno, compra de toda la cosecha Desregulación para promoción del consumo y la industria interna Regulación al mercado externo (APPC) Promoción del Café de Colombia en el mundo 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Consolidar Garantía de Compra como mecanismo de formación de mercado competitivo Promover comercialización con Valor Agregado (desarrollo de cafés especiales, desarrollo marcario, tiendas de café, IGP/DO (marca que posiciona características naturales y humanas propias de una región) 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Consolidar Garantía de Compra como mecanismo para promover el pago por calidad y transferir mayor precio al productor Profundizar comercialización con VA (desarrollo de cafés especiales, desarrollo marcario, tiendas de café, IGP/DO) 	
		Efectos <ul style="list-style-type: none"> Distorsión del mercado interno, se incentivaron ineficiencias, se limitó la apertura de mercados (0% café certificado), no promovió la agregación de valor (6% industrializado). Transferencia de precio externo al productor del 70% Compras del FoNC (41%) 	Efectos <ul style="list-style-type: none"> Cambio en la estructura de las Exportaciones (27% café certificado) Mantenimiento de la prima (2,66 US\$/lb) Regalías al FoNC por uso marcas (\$10.645 mill.) Sobrepuestos al productor (\$194 mil millones) DO Café de Colombia 67 mil fincas con EVS Compras del FoNC (25%) 	Efectos <ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento de la prima (27,6 US\$/lb) Regalías al FoNC por marcas (\$39.257 millones) Sobrepuestos al productor (\$115 mil millones) DO Regionales (Cauca, Huila, Nariño, Santander) 197 mil fincas con EVS importante potencial de producción Clúster agrícola más grande del mundo Nespresso AAA (27 mil productores en Cauca, Nariño, Santander) Compras del FoNC (18%) 	
	TS	GC	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Labores educativas del Servicio de Extensión en control broca, renovación, empresarismo. 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Gestión empresarial, seguridad alimentaria, programa forestal, cultivos complementarios Plan estratégico FMM, Cumbre de extensión, evaluación de Cenicafé, Investigación Participativa (IPA) 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Acceso a crédito, gestión empresarial, Cultivos complementarios, IPA Acceso a mecanismos de gestión del riesgo Programas educativos y relevo (escuela y Café) Política de equidad de género.
			Efectos <ul style="list-style-type: none"> Solamente control broca tuvo un impacto real (12% broca en Almacafé) Analfabetismo (19%) 68% solo cuenta con primaria (3,7 años) Asistencia Escolar 12-17 años (42%) 	Efectos <ul style="list-style-type: none"> 53 mil hectáreas reforestadas Mayores ingresos, empleo y mejor alimentación con cultivos complementarios (65 mil ha de maíz y 33 mil de frijol) Círculo del conocimiento (Investigación-Extensión-participación) Broca se redujo a 2,2% Analfabetismo (10%) Promedio Años de educación (4,6 en personas > 35 años) Asistencia Escolar 12-17 años (70,5%) 	Efectos <ul style="list-style-type: none"> 216 mil créditos 354 mil productores bancarizados 14 mil productores/año en gestión empresarial Broca subió a 3,1% 25% del área cultivada por mujeres, se crearon 41 grupos asociativos de mujeres y 122 (16%) son representantes gremiales en 2014 Bajo uso de mecanismos de gestión del riesgo (0,5% de la producción nacional) Analfabetismo (8%) Promedio Años de educación (5,4 en personas > 35 años) Asistencia Escolar 12-15 años (76,5%)
CV		Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Sustentar precio para reducir pobreza Menor inversión del FoNC, mayor apoyo del Gobierno Promover vinculación a salud 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> AGC (2001-2004) Gestión Comités con terceros para inversión social Plan Colombia Macizo Colombiano y Biodiversidad. Vinculación de productores régimen subsidiado de salud. 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> Protección del Ingreso Cafetero Gestión de Comités con el apalancamiento de terceros para inversión social Proyecto Huellas de Paz Proyecto Colombia Cafetera Sostenible 	
		Efectos <ul style="list-style-type: none"> Continúan niveles muy bajos en educación, servicios básicos, vivienda 31% de hogares sin energía 64% de hogares sin acueducto 94% sin alcantarillado 41% hogares con NBI 21% hogares en pobreza 174 mil cafeteros en el régimen subsidiado de salud (33%). 	Efectos <ul style="list-style-type: none"> 31% de hogares con NBI en municipios cafeteros vs 46% en no cafeteros 4% de hogares sin energía 20% de hogares sin acueducto 45% sin alcantarillado 30% hogares pobres 89% afiliados a seguridad social. 	Efectos <ul style="list-style-type: none"> Aunque algunos indicadores tienen convergencia a la media rural el IPM en municipios cafeteros es mejor que en no cafeteros (DNP2013) 3% de hogares sin energía 16% de hogares sin acueducto 39% sin alcantarillado 30% hogares pobres 94% afiliados a seguridad social Por cada peso invertido por FoNC/FNC se apalancaron en promedio 6 pesos de otras fuentes 	

Cuadro 2. Balance de las políticas cafeteras implementadas entre 1990-2014

Categoría Análisis		Periodo histórico		
		1990-1999	2000-2008	2009-2014
GA	CC	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ N/D 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ N/D 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Desarrollar programas de investigación para ajustar sistemas productivos con oferta agroclimática ☐ Estrategia de adaptación a los riesgos climáticos (CC) Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Área resistente a roya (66%) ☐ Incidencia de broca (2,2%) ☐ Área con sombrero disminuyó 23pp
	GR	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Manejo integrado de la broca -MIB (biológico + cultural) ☐ Programas forestal, conservación de suelos y recuperación de cuencas hídricas. ☐ Incentivo a cultivos con sombrero para disminuir erosión, presencia de plagas y uso fertilizantes. Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Aumento de cultivos al sol (46%) ☐ Buena adopción de MIB ☐ 58% no tiene tanque de fermentación ni patio de secado (ENC 1997) 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Continuar con MIB ☐ Ampliación Programa forestal y programa biodiversidad Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Se redujo la incidencia de broca de 11% a 2%, se avanzó a 53 mil ha reforestadas. ☐ Se incrementó la incidencia de roya (27,6%) ☐ Se desconoce disminución del consumo de agua por tecnificación del beneficio ☐ 25% del área cafetera con problemas de erosión 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Programa forestal (69 mil ha entre bosques naturales, degradados y plantaciones forestales), ☐ Pago por servicios ambientales (CIF para seguridad alimentaria y complementación de ingresos) ☐ Programa Biodiversidad y medición de huella de carbono. Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Avances en manejo de residuos orgánicos y conservación de suelos ☐ Poco avance en manejo de vertimientos. ☐ Se desconoce reducción del consumo de agua por tecnificación del beneficio ☐ 26,6% del área cafetera con problemas de erosión
CI	AI	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Reducción del costo institucional ☐ Desregulación del mercado interno ☐ Nivelación precio interno y externo ☐ Cambio en la comercialización, mayor participación a privados. Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Deterioro del patrimonio FoNC ☐ Desregulación parcial del mercado ☐ Baja inversión en extensión (22%) e investigación (5%) 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Eliminar sustentación de precio interno ☐ Separar cuentas de FNC y FoNC ☐ Crear Procafecol ☐ Implementar mecanismos de cobertura de riesgos ☐ Desarrollar el SICA ☐ Política marcaría y de origen. Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Mayor volatilidad del precio interno ☐ Poca adopción de mecanismos de cobertura de riesgo ☐ SICA contribuye decisivamente en la planificación del sector ☐ Política marcaría exitosa (\$15 mil millones en regalías) ☐ Aumento de inversión en extensión (35%) e investigación (11%) 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Evaluar la viabilidad de implementar las recomendaciones de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Apalancamiento de recursos del FoNC (7,3) de otras fuentes ☐ Aumento de inversión en extensión (54%) e investigación (16%) ☐ Mejora del perfil de riesgo del FoNC ☐ Los ajustes sugeridos por la Misión no han sido evaluados
	G	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Realizar elecciones cafeteras con voto directo por primera vez (1995-1998) ☐ Firmar nuevo contrato de administración del FoNC en 1997 Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Mantenimiento de los canales institucionales tradicionales 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Cambiar la forma de representación gremial ☐ Dar mayor participación a departamentos. ☐ Elegir directamente representantes en 2002 y 2006 ☐ Implementar la Cédula Cafetera Inteligente Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Alto nivel de participación (64%) pero descontento por nivel de representatividad. ☐ Mantenimiento de los canales institucionales tradicionales. 	Objetivos <ul style="list-style-type: none"> ☐ Surge Dignidad Cafetera, paros y movimientos sociales que cuestionan legitimidad gremial e influyen sobre políticas implementadas ☐ Sector privado genera presión para provocar reformas institucionales. ☐ Se busca recuperar la unidad y legitimidad gremial Efectos <ul style="list-style-type: none"> ☐ No han sido evaluados ajustes sugeridos por la Misión ☐ Participación más alta de elecciones cafeteras (67,3%)

Fuente: Autor. Notas: **DE**(Desarrollo Económico); CTeI (Cambio Técnico e Innovación); IM(Integración de Mercados); **TS**(Tejido Social); GC(Generación Capacidades); CV(Calidad de Vida); **GA** (Gestión Ambiental); CC(Cambio Climático); GR(Gestión de Recursos); **CI**(Capital Institucional); AI(Ajuste Institucional); G(Gobernanza).

Por su parte en el periodo 2009-2014, el problema económico se hizo recurrente pero se identificaron otras causas como los choques externos, la baja capacidad del productor y el cambio climático con consecuencias económicas, sociales y ambientales. Las soluciones

se centraron en promover un cambio técnico y políticas sociales en lo interno, mientras se profundizaron los mecanismos de mercado (EVS) en el plano externo, aunque se hizo más relevante la defensa del origen (IGP/DO) para restablecer el vínculo consumidor/productor.

La caída de la producción en 2009 desnudó los problemas estructurales del parque productivo, lo que hizo imperativo un profundo cambio técnico para enfrentar la variabilidad climática y acceder mejor a los mercados. La responsabilidad de inversión en cambio técnico y defensa del origen recayó en el productor mientras la industria mundial siguió enfocada en los EVS, que ahora es un mercado saturado con menos sobrepuestos, y en la implementación de acciones aisladas de responsabilidad social.

Evolución de los principales indicadores de sostenibilidad

Cambio Técnico e Innovación (CTel): tuvo su mayor desarrollo en el periodo 2009-2014 con un incremento de 8% en el área cultivada (940 mil has), alcanzando un 82% en el área tecnificada joven (frente a 62% en 1997), un porcentaje de renovación por encima del 10% (4% en 1997), un incremento de 23% en la densidad de siembra (5.441 árboles/ha) y una reducción de 42% en la edad promedio del cultivo (7,2 años). Además la productividad media llegó a 15,3 sacos/ha en 2014, 10% más que en 1997 (13,9) y 50% más que en 2009 cuando cayó a su peor registro (10,2 sacos/ha). Sin embargo, la participación de medianos y grandes productores (>5ha) en el área cultivada se redujo del 38% al 20% en favor de los pequeños que llegó a 80% mientras que la implementación de técnicas de cosecha y poscosecha siguió siendo baja y no se tiene cuantificada adecuadamente.

Integración de Mercados (IM): si bien se redujo la participación de Colombia en las

exportaciones mundiales (de 14% a 12%) y en las exportaciones de arábica (de 21% a 16%) hubo una mayor transferencia de precio al productor (pasó de 70% a 93%) fruto de una mejor calidad y un mercado menos regulado y más eficiente. De hecho la participación de la Federación en las compras de café se redujo de 41% a 18%, al igual que el café con problemas de taza (bajó de 10% a 5%) y la broca en Almacafé (bajo de 12% a 3%). Además se avanzó en diferenciación mediante la certificación de cafés especiales (alcanzando el 29% de fincas con el 40% del área en 2014) con lo cual el 23% de las exportaciones son de cafés certificados, se cuadruplicó la exportación de microlotes (1.635 sacos) y se obtuvo una Indicación Geográfica para el Café de Colombia y 4 denominaciones de origen regional (Cauca, Nariño, Huila, Santander) para el acceso a los nichos más especializados. En lo que no hubo mayor avance fue en la agregación de valor, ya que las exportaciones de café industrializado se estancaron alrededor de 600 mil sacos (6%) en los últimos 25 años, y la rentabilidad media del productor se redujo de 43% a 17% en línea con los mayores costos de producción.

Generación de Capacidades (GC): el analfabetismo en las zonas cafeteras se redujo de 19% a 8% y el promedio de años de educación subió de 3,7 a 5,4, así como la asistencia escolar en población de 12 a 17 años que pasó de 42% a 77% y la participación de las mujeres productoras que ascendió de 19% a 29%. No obstante el mejoramiento en estos indicadores, persisten importantes brechas sobre todo con las cabeceras y los centros urbanos, lo que ha dificultado los procesos

de adopción de tecnología principalmente en los procesos de cosecha y poscosecha aún a pesar de los avances de Cenicafé.

Calidad de Vida (CV): la pobreza se redujo de 41% a 30% asociado a una mayor cobertura de servicios básicos (energía 97%, acueducto 84%, alcantarillado 61%) y un mayor acceso a seguridad social en salud (94% en 2014 frente a 33% en 1997) aunque más del 60% se encuentra en el régimen subsidiado. En pensión y riesgo laboral la cobertura sigue siendo mínima (2%), mientras que el 42% de los ocupados son cuenta propia, 31% jornaleros, 13% familiares sin remuneración y apenas un 12% patrón o empleado, lo que evidencia la persistencia de la informalidad laboral en la mano de obra cafetera (Sarmiento, 2013).

Cambio climático (CC): la adopción de variedades resistentes a la roya se incrementó de 27% a 66% en consecuencia la incidencia de este hongo bajó de 27% en 2009 a 1,6% en 2014, mientras que la infestación por broca en campo también se redujo de 10% a 2,2%. No obstante, el porcentaje de área con sombrío disminuyó de 64% a 41% haciendo el cultivo más dependiente de la fertilización edáfica y con un mayor nivel de emisiones.

Gestión de Recursos (GR): se registran importantes avances en implementación de Buenas Prácticas Agrícolas, cerca de 197 mil fincas

(29%) que hacen parte de los programas de EVS tienen algún grado de implementación²⁰ y se cuenta con un total de 69 mil hectáreas (frente a 4 mil en 1997) de conservación de bosques y reforestación. Sin embargo, el porcentaje de área cafetera con problemas de erosión desde moderada a severa se incrementó de 25% a 26,6% (2014), de las cuales cerca de 48% es aportada por cultivos a plena exposición solar. Además existe un conflicto de uso del suelo por sobreutilización en el 52,6% del área cafetera y aunque WCS (2014)²¹ afirma que el 76% del área cafetera cuenta con bajos índices de uso de agua, no se conoce con precisión cuanto se ha reducido el consumo de este recurso por la implementación de tecnologías de poscosecha diseñadas por Cenicafé.

Ajuste institucional (AI): ante la caída de los ingresos por contribución cafetera en 48% por menor producción y revaluación de la tasa de cambio, el FoNC gestionó recursos de terceros para continuar financiando los bienes y servicios al productor. En 2014 por cada peso de inversión apalancó 7,3 de otras fuentes. Además ante los menores ingresos se priorizaron las inversiones en extensión (del 22% al 54%) y de investigación (del 5% al 16%) como porcentaje de la contribución cafetera. El plan de ajuste financiero implementado en 2010 le permitió al FoNC estabilizarse después de dos décadas muy difíciles y mejorar su perfil de riesgo ante los interme-

²⁰ No se cuenta con registros del grado de implementación de BPA en fincas convencionales, aunque se sabe que ésta es una labor educativa permanente del Servicio de Extensión.

²¹ WCS (Wildlife Conservation Society) Informe para la Misión Cafetera.

diarios financieros (líneas de crédito disponibles pasaron de USD394 millones en 2009 a USD 979 en 2014).

Gobernanza (G): el número de cafeteros cedulaados se incrementó de 58,8% a 69,3%, los niveles de participación en las elecciones cafeteras se incrementaron de 61% a 67,3% así como las mujeres líderes gremiales elegidas en Comités Municipales que llegaron al 16% del total de escaños. No obstante, la Misión Cafetera sugiere una serie de reformas al funcionamiento institucional gremial, en lo que tiene que ver con mayor descentralización hacia los Comités Departamentales y una modificación de las instancias de decisión principalmente del Comité Nacional que no han sido suficientemente estudiadas por el gremio para viabilizar su implementación.

De lo anterior se deduce que la gestión de la sostenibilidad es un asunto complejo como sostiene Adams (2009), en el sentido de que planificar el desarrollo sostenible implica equilibrar diversas ecuaciones que surgen de los *trade-offs* entre crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad ambiental cuyas múltiples variables además se mueven en un plano espacial e intertemporal.

Tres preguntas centrales se derivan de este análisis: ¿cómo gestionar la sostenibilidad?, ¿cómo balancear la ecuación? y ¿cuáles son las herramientas que pueden promover de mejor manera el desarrollo sostenible? Sin duda, como señala Adams (2009) no hay una solución única de sostenibilidad porque en la práctica la planeación del desarrollo se hace más en el ámbito político que dentro

Cuadro 3. Los *trade-offs* de la sostenibilidad decafeitera

Promover mayor tecnificación para resolver el problema económico (>productividad, >ingreso).	Pero esto genera un uso más intensivo de los recursos (suelo, agua, mayor exposición solar) ocasionando mayor presión ambiental.
Promover el uso de variedades resistentes a la roya para enfrentar el cambio climático.	Pero estas variedades tienen una cosecha más dispersa y dependen de la fertilización edáfica lo que genera mayores costos y mayores emisiones de CO ² .
Promover la implementación de infraestructura comunitaria para el beneficio ecológico permite reducir los costos y controlar los vertimientos.	Pero puede constituir un riesgo de desagregación de valor que afecta el ingreso del productor.
Promover la vinculación de pequeños productores a los EVS para integrarlos a un mercado de mayor valor y mejorar sus prácticas sociales y ambientales	Pero esto genera altos costos para el productor sin que esté asegurado un mayor precio o el acceso al mercado, con posibilidades de exclusión social.
Promover políticas de sustentación o subsidios al precio interno permite resolver un problema de estabilidad social.	Pero genera incentivos negativos para la innovación, el mejoramiento de la calidad y la productividad.
Promover programas de apoyo social ayuda a generar ingresos complementarios y resuelve problemas ambientales.	Pero desincentiva la mano de obra, genera escasez y falta de relevo generacional con consecuentes costos económicos.
Establecer medidas restrictivas (Norma de vertimientos Resolución 631/2015) para el manejo del recurso hídrico ayudaría a mejorar la calidad del agua.	Pero tiene un impacto socioeconómico principalmente sobre los pequeños productores que no pueden hacer las inversiones en infraestructura.
Promover la iniciativa privada, la innovación y el libre mercado (Echavarría, Esguerra, McAllister, & Robayo, 2015) puede generar mejores condiciones de competitividad.	Pero es necesario resolver las limitaciones del pequeño productor que no cuenta con la capacidad técnica y financiera para competir en ese mercado.

de los límites naturales, pero reconocer la multidimensionalidad de esta problemática ayuda a comprender que se trata de un proceso de mejoramiento continuo (*continuous improvement*) en el que confluyen diversidad de actores y objetivos, la clave estaría en encontrar una forma efectiva de coordinar estos elementos para alinear las fuerzas en una misma dirección.

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA CAFICULTURA

Es posible abordar diferentes enfoques para proponer estrategias de desarrollo sostenible. Un enfoque orientado desde la óptica del mercado es aquel en el cual solo podrá mantenerse quien es más eficiente económica y ambientalmente²², es decir produce más utilizando menos recursos. Otro enfoque se basa en promover una mayor presencia del Estado con políticas proteccionistas que regulen el uso de los recursos y compensen las limitaciones estructurales del campo. Ambos enfoques tienen virtudes y debilidades, pero ninguno de los dos resuelve plenamente el balance de la triple cuenta de la sostenibilidad, quizá exista una tercera vía.

Estrategias de mercado, los Estándares Voluntarios de Sostenibilidad (EVS)

Los EVS han sido la principal estrategia que encontraron los actores del mercado, no solo para reactivar un sector deprimido a comien-

zos del siglo XXI sino también para vincular el concepto de sostenibilidad en la cadena de valor y satisfacer las exigencias del consumidor. El estándar per se es considerado un mejor sistema de producción que conlleva mejoras en productividad y calidad a la vez que reduce los impactos ambientales con beneficios económicos (Panhuysen & Pierrot, 2014).

De allí que en los últimos 15 años no solamente se haya incrementado de manera importante el volumen de café certificado/verificado²³, cerca del 40% del total mundial, sino que han proliferado el número de estándares así como los requisitos exigidos en cada uno. Sin embargo, actualmente apenas el 18% del café mundial se comercializa con un EVS, lo que significa que existe una sobreoferta de este tipo de café y que muchos productores no reciben los beneficios económicos de la inversión. Igual sucede en Colombia, donde se comercializan cerca de 2 millones de sacos, de un potencial de 7 millones (57% de la producción total). Además, existen factores que afectan la producción y que no pueden ser resueltos por los EVS como la disponibilidad de suelos, agua, mano de obra y los efectos del cambio climático (Plataforma Comercio Sostenible Solidaridad, 2015; Panhuysen & Pierrot, 2014).

La proliferación de estándares conlleva un incremento en los costos de producción que opera como barrera de entrada principal-

²² Se refiere el concepto de ambientalismo de mercado propuesto por Adams (2009).

²³ Según se refieran al cumplimiento de marcas de certificación o de códigos de conducta (verificados).

mente para los pequeños productores cuando estos no cuentan con algún respaldo institucional (Byers, Giovannucci, & Liu, 2008). Es decir, si bien los EVS generan beneficios económicos y ambientales, estos no solucionan las deficiencias estructurales de las fincas (CRECE, 2014), por lo cual disponer de unas adecuadas condiciones técnicas y físicas de acceso determina el éxito del productor y su capacidad para asimilar los costos y las exigencias de los estándares. En esto el papel de las organizaciones de apoyo (Estado, cooperantes, asociaciones) resulta fundamental para cerrar las brechas y respaldar al productor ante los desafíos del mercado (COSA, 2014)²⁴.

De esta manera, los desafíos de la sostenibilidad van más allá de cumplir con los requisitos de una EVS, están relacionados con la generación de capacidades de base para que los pequeños productores puedan aprovechar los mecanismos de mercado y con una mayor corresponsabilidad de todos los actores de la cadena de valor para reflejar dentro del precio pagado al productor los costos de la sostenibilidad, de forma que se genere una mejor distribución del ingreso a lo largo de la cadena.

Estrategias del Estado, las políticas públicas de desarrollo rural

El Estado ha intervenido de dos formas en el desarrollo de la caficultura. De un lado mediante regulaciones en la comercialización

del café, implementadas por la Federación, que aunque tuvieron éxito en el contexto del AIC, no fueron tan efectivas en el contexto del mercado abierto por sus altos costos y porque no incentivaron la innovación ni la competitividad (Clavijo, Leibovich, & Jaramillo, 1994). De otro lado, a través de la inversión social en las zonas cafeteras que durante mucho tiempo se delegó en la Federación con recursos del FoNC, pero que desde comienzos del siglo XXI ha sido asumida más directamente por el Estado.

Aunque hubo un avance importante en la reducción de la pobreza y en la cobertura de servicios, así como en educación y seguridad social en las zonas rurales (incluidas las cafeteras), persisten limitaciones estructurales en el campo asociadas a la escasa infraestructura que limita la competitividad, la baja capacidad del productor para la adopción de tecnología en línea con la baja escolaridad, los acelerados procesos de migración de la mano de obra principalmente de los jóvenes rurales hacia los centros urbanos, el alto grado de informalidad tanto laboral como en la tenencia de la tierra y los limitados impactos de los programas ambientales (PNUD, 2011; Echavarría, Esguerra, McAllister, & Robayo, 2015).

Por lo anterior, el país debe dar un giro en sus políticas rurales para orientarlas a generar un crecimiento sostenido de la producción, que garantice un uso adecuado y sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cam-

²⁴ Estudio de medición de la sostenibilidad que evaluó 18 mil fincas entre 2009 y 2013 en 12 países de África, Asia y América Latina.

bio climático, la vinculación de los pequeños productores y la generación de condiciones de equidad y vida digna en el campo. Esto requiere una reforma institucional que brinde un marco de gobernanza más eficaz, mayor inversión en investigación y una política social rural que mejore la provisión de bienes públicos (Junguito, Perfetti, & Becerra, 2014; OCDE, 2015)

De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo, cerrar esta brecha social requiere un conjunto de políticas públicas e instrumentos que buscan promover el desarrollo rural como un proceso integral competitivo y ambientalmente sostenible que comprende un enfoque territorial participativo, una inclusión social y productiva y una reforma institucional para la provisión de bienes públicos que hagan de los habitantes rurales gestores y actores de su propio desarrollo (DNP, 2015).

Una propuesta alternativa

Gestionar la sostenibilidad es una tarea multidimensional que involucra diversos actores, uno de ellos el productor de café, que generalmente es el eslabón más vulnerable de la cadena productiva. Para las organizaciones de productores, el objetivo debe ser aprovechar mejor tanto los mecanismos de mercado como las políticas del Estado para el desarrollo rural (World Bank, 2007; IFAD, 2011). Esto se logra si existe un fortalecimiento de su capital institucional, es decir una construcción de mecanismos de participación y decisión colectiva transparentes y confiables (Ostrom, 2007) que permitan la conformación de un arreglo

institucional dinámico, efectivo, visionario y adaptable a las condiciones del entorno.

Lo que se quiere plantear con esto, es una noción de desarrollo sostenible para la caficultura colombiana que ofrezca una combinación fértil entre las instituciones privadas (el mercado) y las instituciones públicas (el Estado) con efectos ambientales positivos (Ostrom, 2011). Es decir, este arreglo institucional debe generar sinergias y coordinación entre dos ejes de política: i) inclusión productiva en la cadena de valor global del café; y ii) inclusión social para el cierre de brechas en el entorno local.

Inclusión productiva en la cadena de valor global del café

La cadena de valor global, tiene como eje central el producto café, y comprende varias etapas en las que intervienen diferentes actores y objetivos: va desde la provisión de insumos, técnicas y factores productivos, la producción en finca, la intermediación y comercialización, la transformación e industrialización, hasta la distribución y venta al consumidor final. En este sentido, lo que se espera de un arreglo institucional más efectivo es que sea gestor entre los diferentes actores de la cadena (cafeteros, proveedores de insumos, comercializadores, exportadores, industria, consumidor final) de tres tipos de acciones de sostenibilidad:

- ❑ **Técnico-económicas:** es necesario avanzar mucho más en productividad física (sacos/ha), con investigación en nuevas variedades y sistemas productivos que con-

centren más la cosecha, se adapten a la variabilidad climática y hagan viable la mecanización así como el uso de tecnologías avanzadas de recolección y beneficio. Esto reducirá los costos de producción y hará más competitiva la actividad a la vez que optimiza el uso de recursos ambientales: agua, suelo, energía.

- ❑ **Escalar en la cadena de valor:** mejorar el proceso productivo con implementación de BPA en todas las fincas certificadas o no certificadas; promover la exportación de café industrializado a mercados específicos (no solo a través de Buencafé sino del sector privado); ofrecer servicios especializados de comercialización, diferenciación y segmentación (Lozano, Samper, & García, 2011).
- ❑ **Corresponsabilidad socio-ambiental:** es necesario internalizar en toda la cadena el costo de producir bienes sostenibles, esto es que el precio pagado a cada actor refleje la inversión que el mismo ha hecho en sostenibilidad. Se puede contribuir a esto con dos estrategias: de un lado influenciando al consumidor con mercadeo persuasivo y pertinente (redes sociales, baristas, chef, ferias, marcas con contenido y relacionamiento directo con el productor) y de otro lado concertando con la industria el establecimiento de contratos que aseguren el cumplimiento de primas de sostenibilidad.

El objetivo es aprovechar mejor las ventajas que ofrecen los EVS, pero reposicionando el origen (calidad + sostenibilidad) en una sola marca “Café de Colombia”, y profundizando

mecanismos como las Indicaciones Geográficas (IG) y las Denominaciones de Origen. Para ello es fundamental un arreglo institucional que le de voz, representación y capacidad colectiva a los productores. Además las organizaciones de base ayudarán a que los productores superen las barreras de entrada y se sostengan dentro de una EVS. La capacidad institucional y la innovación tecnológica son la clave para la gobernanza y éxito de cualquier IG (Giovannucci & Samper, 2014).

Inclusión social para el cierre de brechas en el entorno local

El centro de este eje de política es el caficultor y comprende su relacionamiento con el medio ambiente, la población y el territorio así como las políticas locales y sectoriales que lo afectan. En este sentido, lo que se espera de un arreglo institucional más efectivo es que sea gestor (no ejecutor ni financiador) entre los diferentes actores de la política pública nacional, regional y local para promover acciones de sostenibilidad en los siguientes ámbitos:

- ❑ **Población-territorio:** se refiere al mejoramiento del ordenamiento productivo en función de la oferta agroecológica de cada región, que conduzca a disminuir el conflicto de uso del suelo existente en el 52% del área cafetera del país. Para esto los Comités Municipales de Cafeteros pueden ejercer un rol más activo en la planeación del territorio, priorizando la conservación de las fuentes hídricas y los ecosistemas con un uso responsable de los recursos ambientales.

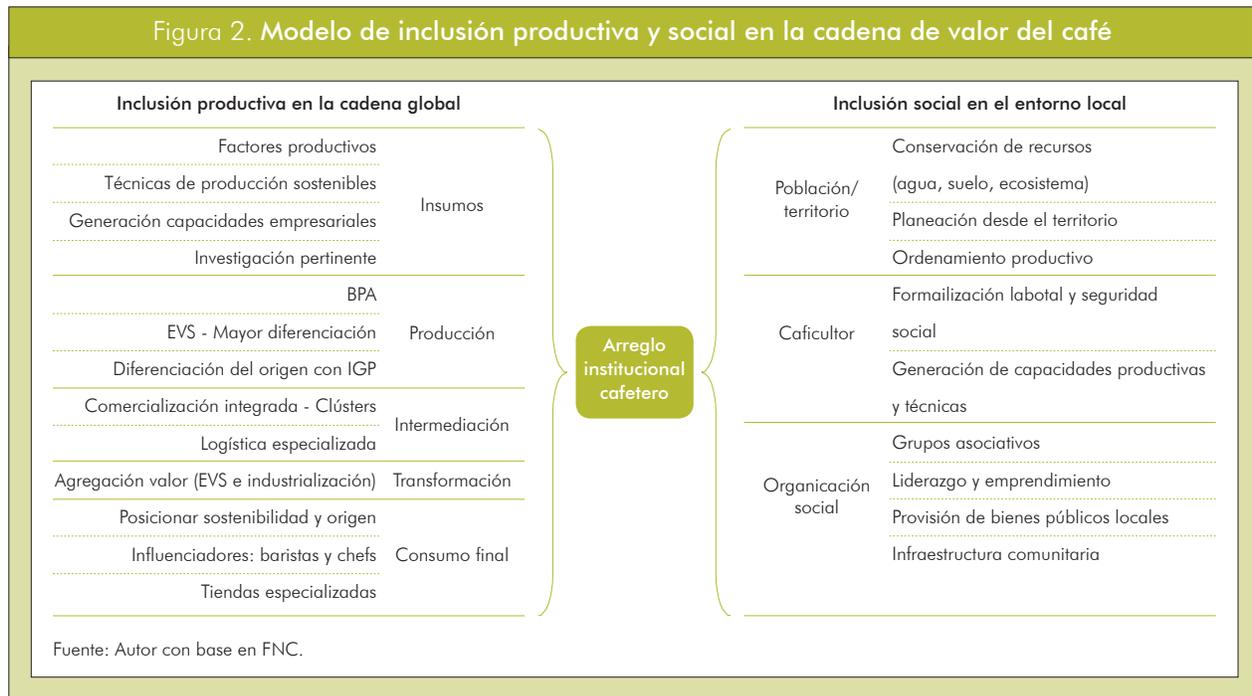
❑ **Caficultor:** para mejorar la capacidad del productor y sus condiciones de vida es necesario promover una normatividad que redefina lo rural en términos de la seguridad social para que la formalización del empleo agrícola sea factible (Sarmiento, 2013). Esto se puede lograr profundizando los modelos flexibles de ahorro para pensión y riesgo laboral y estableciendo subsidios de seguridad social condicionados a la ocupación. Así mismo, es fundamental promover políticas de educación pertinente con el fin de vincular a los jóvenes en la modernización del campo mediante el uso de la tecnología, lo que además ayudaría a frenar los procesos de migración y por ende la escasez de mano de obra que impacta los costos de producción.

❑ **Organización social:** los Comités Municipales y Departamentales de cafeteros pue-

den jugar un rol más activo en la conformación de grupos asociativos locales que ayuden a formar nuevos liderazgos en la provisión de material vegetal, en procesos de gestión del conocimiento, en el mejoramiento de prácticas e incluso en el registro de nuevas marcas y la comercialización de café procesado para el mercado interno.

Tanto en la inclusión social como en la inclusión productiva, un arreglo institucional basado en organizaciones de productores es la fuerza que articula y gestiona las acciones del desarrollo sostenible, porque le permite al productor escalar en la cadena capturando mayor valor del mercado, al igual que en el entorno local capturando mayor valor de las políticas del Estado. Sin una eficaz institucionalidad, el productor enfrenta problemas de coordinación, de asimetrías de información, se debilita su poder de mercado y su

Figura 2. Modelo de inclusión productiva y social en la cadena de valor del café



capacidad de acción. Sin una eficaz institucionalidad, el Estado enfrenta problemas de asignación de recursos, inoportunidad de las decisiones y desconocimiento de las prioridades. Sin una eficaz institucionalidad, el mercado enfrenta problemas de coordinación y privilegia las posiciones dominantes acentuando las desigualdades en la cadena productiva. El país cafetero cuenta con un capital humano e institucional que difícilmente puede encontrarse en otros países productores (Plataforma Comercio Sostenible Solidaridad, 2015).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los temas relativos al desarrollo sostenible se han ido incorporando en la política cafetera conforme las necesidades del entorno los han hecho exigibles. De esta forma, fueron adquiriendo relevancia temas y actores que antes se habían relegado como el cambio climático, la transformación productiva de los pequeños productores, la modernización institucional y la integración de la cadena agroindustrial-comercial en contraste con la visión tradicional de producción de un bien agrícola básico.

Por esta razón, muchas acciones de sostenibilidad se han realizado de manera aislada de acuerdo con los intereses regionales, pero no como política integral de desarrollo, por lo que su impacto es limitado cuando se pretende comparar la evolución de los indicadores sociales o ambientales. No ocurre lo mismo con la integración de mercados, puesto que la amplia trayectoria de la Federación ha conducido a que los cafeteros colombianos hayan sido líderes a nivel mundial en estrategias de diferenciación, posicionamiento y agregación

de valor, aunque éste es un reto permanente y el desafío actual demanda el reposicionamiento del origen Colombia como la agregación de calidad más sostenibilidad.

Tampoco ocurre lo mismo con el cambio técnico, que gracias al Servicio de Extensión y a los paquetes tecnológicos dispuestos por Cenicafé ha tenido un impacto real sobre la transformación productiva de la caficultura en los últimos cinco años.

No obstante, el grado de adopción de tecnología por parte de los productores ha sido bajo en todas las épocas, en relación con las técnicas disponibles, así como con la implementación de sistemas productivos pertinentes con las condiciones agroecológicas, con prácticas de nutrición apropiadas y con sistemas sostenibles de gestión del recurso hídrico y manejo de los vertimientos postcosecha, a pesar que desde hace más de 25 años Cenicafé ha entregado avances en varios de estos aspectos.

La razón fundamental para esto es la baja capacidad del productor, el reducido tamaño de su explotación y sus limitados medios de vida que le impiden ampliar sus posibilidades, encontrándose inmersos, un gran porcentaje de ellos, en una trampa de pobreza. Pero ello no lo puede resolver por sí solo el café, se necesita una decidida voluntad política por parte del Estado en todos los niveles y de las organizaciones cafeteras, que permita al productor un mejor aprovechamiento de las oportunidades del mercado.

Tres aspectos serán centrales en el diseño de la política cafetera durante los próximos años:

-
- En primer lugar, continuar con el cambio técnico iniciado en 2009 promoviendo la pertinencia de los sistemas productivos con respecto a la oferta agroambiental en cada región como mecanismo no solo para mejorar la productividad sino también para adaptarse a la variabilidad climática, optimizar la gestión de los recursos naturales y adoptar tecnologías modernas en la cosecha y la poscosecha.
 - En segundo lugar, trabajar cien por ciento en la generación de capacidades con los productores, en la formalización de la mano de obra y en el relevo generacional, ya que el nivel de adopción de tecnología no se compadece con los avances disponibles, y de no implementarse acciones urgentes la eficiencia económica del cultivo se verá seriamente amenazada en el mediano plazo.
 - En tercer lugar, aprovechar el capital social existente para promover una modernización institucional eficaz que se enfoque en tres cosas: i) Proveer servicios apropiados, pertinentes y eficientes para coordinar la acción colectiva de los productores frente al mercado y frente al Estado. ii) Impulsar la articulación de la cadena de valor en agronegocios para promover una inclusión productiva sostenible que comprometa a todos los actores del mercado con la sostenibilidad. iii) Impulsar las acciones del Estado hacia una mejor política de desarrollo rural que promueva la inclusión social y el cierre de brechas.
 - Sin duda la combinación de todas estas acciones generará un efecto ambiental positivo o al menos neutro en la caficultura que conduzca a mantener el equilibrio intergeneracional e interdimensional que supone el concepto de desarrollo sostenible.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acampora, T., & Fonte, M. (2007). Productos típicos, estrategias de desarrollo rural y conocimiento local. (C. d. Especiales, Ed.) *Revista Opera* (7), 191-212.
- Adams, W. M. (2009). *Green Development. Environment and sustainability in a developing world* (3rd edition ed.). London: Routledge.
- Akiyama, T. (2001). Coffee market liberalization since 1990. In T. Akiyama, J. Baffes, D. Larson, & P. Varangis, *Commodity Market Reforms, Lesson from two Decades*. Estados Unidos: Banco Mundial.
- ASOEXPORT (2013). *La Nueva Realidad del Café Colombiano. Memoria LXXVII Asamblea*. Bogotá: Asociación Nacional de Exportadores de café de Colombia-ASOEXPORT.
- Baker, P., & Duque, H. (2007). *Guía para la caficultura sostenible en Colombia. Un trabajo articulado con los caficultores, extensionistas y la comunidad*. Chinchiná (Colombia): Cenicafé.FNC.
- Barbier, E. (2007). Frontiers and sustainable economic development. *Environmental Resource Economics*, 37(1), 271-295.
- Cadena, G. (2001). La Sostenibilidad de la Caficultura en Colombia. *Ensayos de Economía Cafetera* (17), 147- 151.
- Cano, C. G., Vallejo, C., Caicedo, E., Amador, J., & Tique, C. E. (2012). El mercado mundial del café y su impacto en Colombia. (B. d. República, Ed.) *Borradores de Economía*.
- Clavijo, S., Leibovich, J., & Jaramillo, C. (1994). *El negocio cafetero ante el mercado libre: Informe de la Comisión Mixta para el Estudio del Café*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- CONPES 3763 (2013). *Una Estrategia para la Competitividad de la Caficultura Colombiana*. Bogotá.
- Contraloría General de la República (2014). Retos y dilemas jurídicos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios. In *Parafiscalidad en el sector agropecuario*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- COSA (2014). *True COSA measuring sustainability report. Coffee and Cocoa in 12 countries*. Philadelphia: The Committee on Sustainability Assesment.
- CRECE (2014). *Costos y Beneficios de la Implementación de Estándares Voluntarios de Sostenibilidad en café: un estudio de caso en Colombia*. Manizales: CRECE.
- CRECE-FNC (1997). Programa de Reestructuración y Desarrollo en las Regiones Cafeteras. (C. Vallejo, & J. Vallecilla, Eds.) Bogotá.
- Daviron, B., & Ponte, S. (2005). *La Paradoja del Café*. (O. I. Federación Nacional de Cafeteros, Trans.) Londres: Zed Books Ltd.
- DNP (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. (M. p. Campo, Ed.) Bogotá.
- Donovan, J., & Poole, N. (2011). Value chain development and rural poverty reduction: asset building by smallholder coffee producers in Nicaragua. *ICRAF Working Paper No. 138*.
- Echavarría, J., Esguerra, P., McAllister, D., & Robayo, C. (2015). *Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia*. Bogotá.

- Elkington, J. (2007, Marzo). Partnerships from cannibals with forks: The triple bottom line of 21st-century business. *Environmental Quality Management*, 8(1), 37-51.
- FAO (2010). *Agricultura Climáticamente Inteligente. Políticas, prácticas y financiación para la seguridad alimentaria, adaptación y mitigación*. Roma.
- Federación Nacional de Cafeteros (1991, 1992, 1994, 1997, 2001, 2004, 2006, 2010, 2014). *Informes del Gerente General Congreso Cafetero*. Bogotá.
- Federación Nacional de Cafeteros (2003). *Plan Estratégico de Cafés Especiales*. Bogotá.
- Federación Nacional de Cafeteros (2010). *Acuerdo Prosperidad Cafetera 2010-2015*. Bogotá.
- Federación Nacional de Cafeteros (2013). *Sostenibilidad en Acción*. Bogotá.
- Fitzpatrick, J. (2004). Evaluation's Basic Purpose, uses, and Conceptual Distinctions. In J. Fitzpatrick, *Program Evaluation Alternative Approaches and Practical Guidelines* (pp. 3-56). Esta: Pearson.
- FNC (1994, Septiembre 16). Posición de la FNC frente al Informe de la Comisión Mixta. (D. d. Publicidad, Ed.) *Notas Cafeteras*, IV(134).
- FNC (2011). *Informe de Sostenibilidad*. Bogotá.
- FNC (2012). *Caficultura: modelo de paz. Documento presentado al Foro "Política de Desarrollo Agrario Integral*. Bogotá.
- FNC (2014). La política cafetera 2010-2014. *Ensayos sobre Economía Cafetera*(30), 11-35.
- FNC-Cenicafé (2011). *Documento Estratégico sostenibilidad de la caficultura colombiana*. Cenicafé, Manizales.
- FNC-Cenicafé (2013). *Manual del Cafetero Colombiano Investigación y Tecnología para la sostenibilidad de la caficultura*. Chinchiná: FNC.
- FNC-KfW (2014). *20 años de Desarrollo Forestal con Pequeños Agricultores*. Bogotá.
- Forero, J. (2012). Estrategias adaptativas de la caficultura colombiana. In M. Samper, & S. Topik, *Crisis y transformaciones del mundo del café* (pp. 37-83). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- García, C. A., & Soto, Y. (2012, junio). El impacto de la caficultura en las condiciones de vida de los productores de Colombia. *RegionEs*, 7(1), 5-24.
- Giovannucci, D., & Samper, L. (2014). ¿Cómo una institución local aprovecha un gobierno efectivo y nueva tecnología para promover Indicaciones Geográficas globalmente competitivas en Colombia? *Ensayos de Economía Cafetera*(30), 73-83.
- Ibañez, A. M., Muñoz, J. C., & Verwimp, P. (2013). Lo que la violencia no se llevó: una aproximación del impacto de la violencia y la presencia de cultivos ilícitos en el sector cafetero colombiano. *Ensayos de Economía Cafetera*(29), 11-35.
- Junguito, R., & Pizano, D. (1997). *Instituciones e Instrumentos de la Política Cafetera en Colombia*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero.
- Junguito, R., Perfetti, J., & Becerra, A. (2014). *Desarrollo de la Agricultura Colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Lora, E. (2014). *La institucionalidad cafetera: Colombia en el contexto mundial*. Bogotá: Misión de Estudios del Café. MHCP.
- Lozano, A., Samper, L. F., & García, J. (2011). Las Indicaciones Geográficas-IG y la ciencia como instrumento de competitividad: el caso del café de

-
- Colombia. *Ensayos de Economía Cafetera*(27), 13-49.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*(29), 507-548.
- Maxwell, J. (2005). Conceptual Framework. In J. Maxwell, *Qualitative Research Design* (pp. 33-63). California: Sage Publications.
- Muñoz, L. G. (2009). La producción cafetera en Colombia en 2009. *Ensayos de Economía Cafetera*, 7.
- Nowlin, M. C. (2011). Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends. *The Policy Studies Journal*, 39, 41-60.
- OCDE (2015). *Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015 Evaluación y Recomendaciones de Política*. Bogotá.
- Olson, M. (1997). La explotación de la agricultura. In D. Pizano, & J. Chalarca (Ed.), *Café, Instituciones y desarrollo Económico* (pp. 23-33). Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- ONU (1992). *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales*. Retrieved from División de Desarrollo Sostenible: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>
- ONU (2002). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Johannesburgo: Naciones Unidas.
- ONU (2012). El futuro que queremos. Resolución aprobada por la Asamblea General del 27 de julio de 2012. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible*. Río de Janeiro.
- Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Osorio, N. (2010). Examen de los temas planteados en la III conferencia mundial del café. *Ensayos de Economía Cafetera*(26), 13-27.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (2 ed.). (L. Merino Pérez, Trans.) México: FCE, UNAM.
- Panhuisen, S., & Pierrot, J. (2014). *Coffee Barometer 2014*. Nederland: Hivos IUCN Nederland. Oxfam Novib.Solidaridad.WWF.
- Pérez, P. (2013). Las políticas públicas cafetaleras en México: un análisis histórico. *Ensayos de Economía Cafetera*(29), 121-143.
- Pierri, N. (2005). Historia del concepto de desarrollo sustentable. In G. Foladori, & N. Pierri, *Sustentabilidad?* (pp. 27-81).
- Plataforma Comercio Sostenible Solidaridad (2015). *El componente de mercado de la PCS*. Retrieved from Plataforma Comercio Sostenible Solidaridad: <http://comerciosostenible.org/es/nuestro-programa>
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá:INDH PNUD.
- Ramírez, L. F., Silva, G., Valenzuela, L. C., Villegas, Á., & Villegas, L. C. (2002). *El Café, Capital Social Estratégico: Informe Final de la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera*. Bogotá.
- Reina, M., Silva, G., Samper, L. F., & Fernández, M. d. (2007). *Juan Valdez, la estrategia detrás de la marca*. Ediciones B Colombia S.A.
- Roth, A.-N. (2003). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. In A.-N. Roth, *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación* (pp. 17-55). Bogotá: Ediciones Aurora.
-

-
- Sacco Dos Anjos, F., Belik, W., & Velleda, N. (2013). La caficultura en Brasil ¿Un liderazgo amenazado? In P. Pérez, & A. González, *Del sabor a café y sus nuevas invenciones* (pp. 77-104). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salazar, C. (1999). Modelos de Análisis en Políticas Públicas. In C. Salazar Vargas, *Las Políticas Públicas* (pp. 107-144). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sarmiento, A. (2013). Educación, calificación y formalización de la mano de obra en el sector cafetero. In J. Echavarría, P. Esguerra, D. McAllister, & C. Robayo, *Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Sen, A. K. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 17(29), 67-72.
- Silva, S. (2014, Mayo). Evaluación de impacto de los programas de renovación de cafetales 2007-11: efectos sobre la capacidad productiva de los caficultores colombianos. *Documentos de Trabajo EGOB*(13).
- Steiner, R., Salazar, N., & Becerra, A. (2015). La política de precios del café en Colombia. In J. J. Echavarría, P. Esguerra, F. Robayo, & D. McAllister, *Informe de la Misión de estudios para la competitividad de la caficultura en Colombia*.
- Topik, S., Samper, M., & Talbot, J. M. (2012). Introducción. In M. Samper, & S. Topik (Eds.), *Crisis y transformaciones del mundo del café. Dinámicas locales y estrategias nacionales en un período de adversidad e incertidumbre* (p. 329). Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.