



ENSAYOS

sobre política económica

Estabilización del mercado cafetero y comentarios al manejo del sector en 1977

Roberto Steiner S.

Revista ESPE, No. 3, Art. 07, Abril de 1983

Páginas 173-198



Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista *Ensayos Sobre Política Económica* (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando nadie obtenga lucro por este concepto y además cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El(los) autor(es) del documento puede(n) además colocar en su propio website una versión electrónica del documento, siempre y cuando ésta incluya la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción del documento para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro website, requerirá autorización previa del Editor de ESPE.

ESTABILIZACION DEL MERCADO CAFETERO Y COMENTARIOS AL MANEJO DEL SECTOR EN 1977 (*)

Roberto Steiner S.

INTRODUCCION

La consistente inestabilidad que se presenta en el mercado internacional del café ha sido analizada desde la perspectiva de que dicha inestabilidad es una de las principales causales de los movimientos cíclicos que se presentan en la actividad económica nacional. En general, se ha hecho énfasis en que las continuas fluctuaciones de los precios del café se originan en el impredecible comportamiento del clima en el Brasil, razón por la cual se acepta el hecho de que los acuerdos entre países productores, y los países consumidores son necesarios para garantizar una adecuada y estable posición de divisas para los países productores, como se explica en seguida.

Infortunadamente, pocos estudios han hecho referencia al hecho de que los acuerdos internacionales son deseables no solo por lo expresado anteriormente, sino además porque proporcionan la única posibilidad de lograr un mercado internacional ordenado en el futuro. Concretamente, en el presente trabajo pretendemos hacer referencia a la necesidad de mantener los Acuerdos Internacionales, como único medio que en el futuro puede garantizar una racionalización en la producción mundial de café. Esto lo estudiaremos en el capítulo primero.

El capítulo segundo hace referencia a la posibilidad que tiene Colombia de lograr un mercado interno del café sin mayores sobresaltos, independientemente de lo que suceda en el frente externo. Profundizaremos en el hecho de que el país cuenta con las herramientas de política cafetera necesarias para garantizar un ingreso estable al productor de café, aun en la presencia de un mercado externo altamente inestable.

Finalmente, el capítulo tercero se centra fundamentalmente en describir y analizar el manejo interno que se le dio a la política cafetera en los años que se siguieron a la helada brasileña de 1975. Dicho capítulo pretende mostrar si el manejo dado a la cuestión cafetera durante ese

(*) Las opiniones aquí expresadas comprometen únicamente al autor y no a la entidad donde labora. Se agradecen los comentarios de Juan Carlos Jaramillo, Rafael Prieto, y muy especialmente los de Francisco J. Ortega.

período consulta los principios teóricos elaborados en los primeros capítulos. No nos cabe duda de la utilidad de estudiar la situación de 1977 como un ejemplo ilustrativo de manejo de la política cafetera, puesto que se trata de un período en el cual se suspenden los Acuerdos Internacionales y cada país queda en libertad de manejar a su acomodo su política cafetera interna y externa.

1. EL ACUERDO INTERNACIONAL COMO MECANISMO PARA RACIONALIZAR LA PRODUCCION DE CAFE

Aquí no se pretende hacer un análisis específico de los diferentes Convenios y Acuerdos Internacionales que han regido el mercado mundial de café (1). Más bien, nos proponemos analizar los principios básicos que deben regir en los acuerdos entre productores y consumidores.

La situación característica del mercado internacional del café ha sido la de un mercado sobreabastecido, como se puede observar en el cuadro que aparece a continuación:

CUADRO Nº 1

(Miles de sacos de 60 kilogramos)

Año cafetero	Producción	Oferta exportable (1)	Demanda (2)
1970-1971	59.9	106.2	51.9
1971-1972	73.8	109.1	58.5
1972-1973	77.7	110.7	61.5
1973-1974	66.5	96.9	60.7
1974-1975	83.4	100.2	55.5
1975-1976	73.5	99.3	59.9
1976-1977	61.5	82.7	57.0
1977-1978	71.7	78.4	49.0
1978-1979	79.8	89.7	64.8
1979-1980	82.6	87.4	61.9
1980-1981	86.0	90.9	59.1

(1) Oferta exportable = Existencias iniciales + producción total — consumo interno.

(2) Demanda de países no productores.

Fuente: Horticultural and Tropical Products Division, Commodity Programs; U.S.D.A.

Un producto cuyo aumento en oferta supera consistentemente sus aumentos en demanda manifestará una tendencia decreciente en su precio en el largo plazo. La desproporcionalidad entre la oferta y la demanda en principio podría ser superada mediante alguno de los siguientes tres mecanismos:

(1) Un detallado análisis de los acuerdos anteriores al de 1976 se encuentra en: Restrepo, Juan Camilo, "El Pacto Internacional del Café; Antecedentes y Perspectivas", publicado por Fedecafé.

1. Campañas que fomenten el consumo, al punto de que la demanda y la oferta tiendan a igualarse al nivel de esta última.

2. Políticas nacionales e internacionales que tiendan a equiparar oferta y demanda al nivel de la demanda mundial, gracias a controles en la producción mundial de café.

3. Acuerdos entre productores o entre productores y consumidores tendientes finalmente a colocar en el mercado externo una oferta que concuerde aproximadamente con el nivel de la demanda.

El éxito que puedan tener las campañas de aumento en el consumo debe ser bastante limitado, en la medida en que dichas campañas publicitarias tendrían que realizarse directamente en los países consumidores (2), donde se presentan tres factores que ratifican la tendencia a la baja en el consumo de café: (i) Por un lado, se trata de países con muy bajas tasas de crecimiento poblacional. (ii) En dichos países se ha creado cierta conciencia de que el café tiene buenos sustitutos que aparentemente son más saludables que el café (3). (iii) La elasticidad-ingreso de la demanda de café, al igual que la de la mayoría de los alimentos, es bastante baja.

Lo anterior no implica que se esté proponiendo un abandono de las campañas publicitarias tendientes a aumentar el consumo de café. Más bien, se está sugiriendo que dicho esfuerzo pueda tener resultados positivos, pero que de ninguna manera será el factor que logre equiparar la demanda a la oferta mundial de café.

La reducción de la producción mundial de café no tendrá ningún éxito, si dicho intento no se enmarca dentro de un Acuerdo Internacional. En un mercado en el que no existen compromisos entre productores, o, entre estos y los consumidores, ningún país por sí solo estará dispuesto a reducir su producción mientras los demás no lo acompañen en dicho esfuerzo, ya que finalmente lo único que lograría sería reducir su participación en el mercado cafetero internacional.

De acuerdo a lo anterior, debemos centrar nuestro análisis en la posibilidad de realizar un Acuerdo Internacional, que básicamente debe cum-

(2) No se desconoce la importancia de fomentar el consumo en los países productores. Es factible que resulte menos oneroso subsidiar dicho consumo que acumular los inventarios. Sobre este tópico, y para el caso específico de Colombia, resulta primordial un análisis detallado, que se aparta de los propósitos de este trabajo.

(3) Este punto ha sido enfatizado especialmente por Arturo Gómez. Véase, por ejemplo, la *Revista Cafetera de Colombia*, de Sept.-Dic. de 1980.

plir dos propósitos fundamentales: (i) Colocar en el mercado internacional una cantidad de café que esté en función de la demanda de los países consumidores. (ii) Crear el marco propicio para que los países productores tomen conciencia de la necesidad de realizar un esfuerzo unificado para reducir la producción mundial del grano.

El fundamento básico del Acuerdo entre productores y consumidores radica en el hecho de que, dentro del rango "relevante", la curva de demanda por café es inelástica (4). Es decir, en un rango en el cual siendo la función de demanda constante, disminuciones en la oferta determinan que el aumento porcentual en precios más que compensa la disminución porcentual en la cantidad transada, con el consiguiente aumento en ingresos (5).

En el largo plazo, por ejemplo períodos superiores a dos años, es de esperarse que tanto la demanda como la oferta sean elásticas, v.gr., que ante un aumento prolongado en precios, los países productores siembren **más café** y los países consumidores cambien sus hábitos de consumo, pasando a consumir té o algún otro sustituto del café. El problema que nos interesa en el presente trabajo es estudiar el fenómeno de los precios desde una perspectiva de corto plazo, para poder analizar la situación del mercado internacional a raíz de la helada brasilera de 1975, y sacar conclusiones sobre el futuro manejo cafetero.

Desde esta perspectiva, resulta muy ilustrativo poder aproximarse gráficamente a lo que sucedió en la realidad. Para ello, debemos hacer las siguientes observaciones respecto a las elasticidades de corto plazo de las curvas de oferta y demanda.

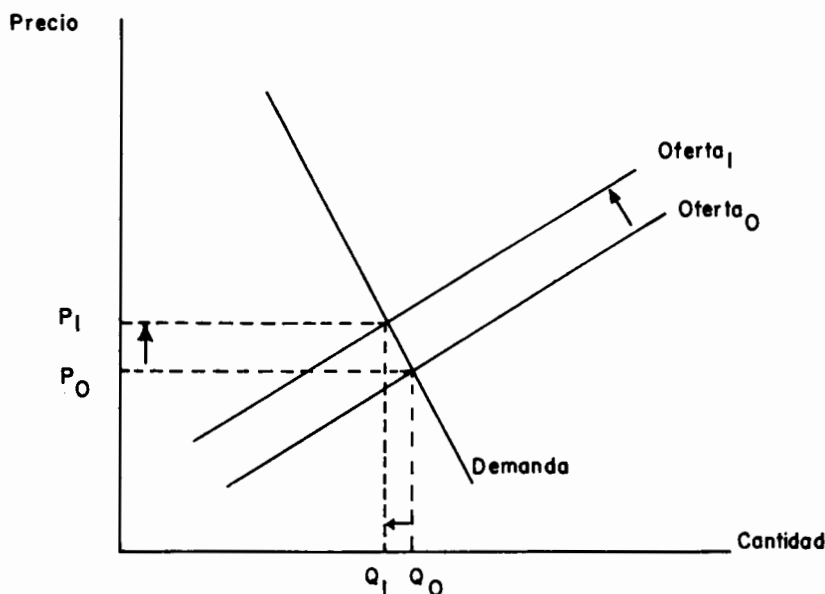
1. Como un todo (elasticidad-arco), la curva de demanda de café debe ser relativamente inelástica en el corto plazo, pues ante alzas en precios la gente no disminuirá drásticamente su consumo, en la medida en que: a) el consumidor no sabe si el alza de precios será duradera o no; b) los productores de los sustitutos de café no deben estar en capacidad de "transformar" los gustos de las personas en el muy corto plazo; c) a mayor ingreso, la elasticidad-precio de la demanda se hace menor, y es bueno recordar que la mayor parte del café se consume en los países de más altos ingresos.

(4) El rango "relevante" se refiere al hecho de que la oferta y la demanda de café se intersectan determinando un precio que está dentro de un rango de precios "normales" para el café.

(5) Para el caso colombiano, Fedesarrollo trabajó con una elasticidad-precio de la demanda de -0.2 . Véase, Fedesarrollo: **Economía Cafetera Colombiana**.

2. La oferta exportable de café (producción más existencias en manos de productores) debe ser totalmente inelástica en el corto plazo si las existencias en manos de los productores son muy pequeñas (6). Mientras mayores sean dichas existencias, mayor será la respuesta de los países productores a cambios en precios. La situación cafetera mundial por los años de la helada del Brasil se caracteriza por una gran concentración de los inventarios en poder de los países productores, como se puede observar en el Cuadro N° 2. Precisamente, eso fue lo que facilitó la gran subida de precios, pues de lo contrario, en caso de que los **stocks** estuviesen en manos de los consumidores, estos habrían podido “defenderse” del alza en precios que implicaba la reducción en la producción brasileña.

GRAFICO No. 1



El gráfico anterior permite visualizar la “bonanza” cafetera a partir de una disminución en la oferta, y no necesariamente de un desplazamiento en la demanda. El Cuadro N° 2 muestra claramente que en 1976/1977 disminuye el **consumo** de café, pero igualmente nos ilustra que a partir de

(6) No sobra aclarar que nos referimos a qué tanto responde la oferta cuando cambian los precios internacionales. La respuesta de la oferta a precios pagados a productores ha sido calculada entre otras por Marcelle Arak y Edmar Bacha. Ambos autores muestran que en el corto plazo (1 año) la oferta responde muy poco a cambios en precios. Para Colombia, se calcula dicha elasticidad en 0.03.

1978/1979 (7) se recupera gran parte de la demanda perdida. Lo anterior está sugiriendo que lo que se presentó fue un desplazamiento de la curva de oferta (que implica necesariamente un movimiento a lo largo de la curva de demanda), y no una reducción de largo plazo en la demanda (8).

CUADRO Nº 2

Producción consumo y existencias de café

Año cafetero	Existencias iniciales			Consumo en países productores	Oferta exportable	Exportaciones			Inventarios en países productores
	En países productores	En países consumidores	Producción			Consumo (*) países importadores	Stocks de países importadores	Totales	
1973/74 ..	49.5	n.d.	66.5	19.1	96.9	53.3	7.4	60.7	36.2
1974/75 ..	36.2	7.4	83.4	19.3	100.3	52.4	3.1	55.5	44.8
1975/76 ..	44.8	3.1	73.5	18.9	99.4	55.5	4.4	59.9	39.5
1976/77 ..	39.5	4.4	60.9	18.2	82.2	47.9	9.1	57.0	25.2
1977/78 ..	25.2	9.1	71.1	19.0	77.3	46.3	2.7	49.0	28.3
1978/79 ..	28.3	2.7	79.1	19.6	87.8	55.4	9.4	64.8	23.0
1979/80 ..	23.0	9.4	81.9	20.1	84.8	53.6	8.3	61.9	22.9

(*) Lo que en el cuadro aparece como consumo corresponde verdaderamente a la desaparición de café en los países consumidores. La desaparición debe entenderse según la O.I.C., "como indicación del volumen de café que entra en los canales de consumo de los países miembros importadores".

Fuente: Cálculos del autor con base en información del Quarterly Statistical Bulletin on Coffee, publicado por la O.I.C., y con base en varios Informes del Gerente General de FEDECAFE.

Dadas las elasticidades de las curvas, los anteriores movimientos determinaron un aumento en ingresos de los países exportadores. Este aumento se logró porque la helada del Brasil fue lo suficientemente severa como para desabastecer considerablemente el mercado (9). Por esa razón, y desde la perspectiva de la totalidad de los países exportadores, es innegable que la helada de 1975 trajo beneficios cambiarios, durante 3 ó 4 años.

Infortunadamente, paralelo al incremento en el valor de las exportaciones de café, se manifestó un hecho que pone en duda la bondad de la

(7) La enorme demanda de 1978/1979 se debe no tanto a aumentos en consumo, sino a deseos, de parte de los países consumidores, de aumentar sus existencias para evitar que futuras heladas les ocasionaran graves problemas de abastecimiento.

(8) No se descarta la posibilidad de que haya ocurrido una ligera contracción en la demanda, originada fundamentalmente en la nociva propaganda a que se enfrentó el café en los Estados Unidos, en la época de altos precios del café. Es decir, las menores cantidades transadas de café (que evidentemente se dieron, como se desprende del Cuadro Nº 2) se originan fundamentalmente en reducciones de la oferta más que en reducciones de la demanda.

(9) Como se verá más adelante, las restricciones en las exportaciones de otros países presionaron aún más el problema del desabastecimiento.

helada brasileña: los altos precios del café llevaron a los países miembros a suspender el Acuerdo Internacional del Café, y fue esa suspensión la que permitió que los precios externos del café alcanzaran los increíbles niveles a que llegaron durante el primer semestre de 1977. Aunque la política interna de los países productores podía atenuar el fenómeno, es un hecho el que los elevados niveles de precios estimularan el cultivo del café en la gran mayoría de países productores, con Colombia e Indonesia a la cabeza (10).

Puesto que la siembra de café se torna productiva a los tres años, el aumento en la producción es un problema que tarda tiempo en ser enteramente visualizado. Infortunadamente, y desde una perspectiva de **largo** plazo, los elevados precios de 1977 redundarían mayormente en beneficio de los países consumidores, pues el aumento en siembras que dichos precios estimularon, los protege en el futuro contra cualquier helada brasileña. Los **stocks** estimados por la O.I.C. al finalizar el año cafetero 1981/1982 superarán los 40 millones de sacos, cifra suficiente para compensar la eventualidad de que una próxima helada acabe con la **totalidad** de la cosecha cafetera del Brasil.

Todo lo anterior nos lleva a pensar que el criterio de que un Acuerdo solamente funcione para mantener precios estables cuando estos verdaderamente tienden a la baja, con el fin de estabilizar y/o aumentar el ingreso de divisas de los países productores, es un concepto poco adecuado. Un Acuerdo también debe funcionar cuando los precios tienden al alza, con el fin de que estos no se disparen (11). Por esa razón, y probablemente porque se ha tomado conciencia de algunos errores que se cometieron en 1977, Colombia presentó ante la O.I.C., una propuesta en el sentido de que se debe "eliminar el mecanismo de suspensión de cuotas cuando los precios internacionales se sitúen durante un lapso en más de US\$ 1.50 por libra" (12).

Lo anterior implica que ante la eventualidad de una helada en el Brasil los demás países productores se comprometen a subsanar el déficit

(10) La producción colombiana pasó de 9.3 millones de sacos en el año cafetero 1976/1977 a 14.0 millones en 1981/1982. En Indonesia, el aumento también fue de más del 50%, al pasar de 3.4 millones de sacos en 1976/1977 a 5.2 millones en 1981/1982.

(11) En la actualidad el pacto contempla un aumento en las cuotas de exportación cuando los precios superan ciertos niveles. Sin embargo, en caso de que los precios superen el nivel de US\$ 1.50 libra, el Acuerdo deja de funcionar, facilitando la elevación exagerada de los precios, y proporcionando un estímulo poco deseable al aumento del área cultivada en café.

(12) Tomado de "El Tiempo", enero 27 de 1982. El nuevo Pacto firmado en septiembre de 1982 no acogió dicha proposición.

de oferta (13), evitando que los precios se eleven a niveles no deseados, en lugar de actuar como se hizo en 1977, año en el cual varios países, a pesar de la helada en el Brasil, continuaron aumentando sus inventarios. La razón de ser de la paradoja de exportar poco cuando las condiciones se daban para deshacerse de inventarios para el caso colombiano se estudian en el capítulo tercero. Allí, más que estudiar las consecuencias del fenómeno, nos concentramos en estudiar sus causas.

II. LAS POSIBILIDADES DE LOGRAR UN MERCADO INTERNO ESTABLE EN PRESENCIA DE UN MERCADO EXTERNO INESTABLE

Como se sugirió en la introducción al presente trabajo, Colombia cuenta con elementos suficientes para lograr cierta independencia entre el mercado interno y el mercado externo del café. Consideramos importante desarrollar este punto, en la medida en que ellos nos permitirá concluir que las continuas fluctuaciones en el mercado internacional del grano no necesariamente deben implicar distorsiones en el mercado interno.

Con la firma del Pacto Cafetero de 1940 en Washington, el gobierno nacional decidió crear el Fondo Nacional del Café, como una cuenta de la Tesorería General de la República, que por contrato con el gobierno sería administrada por la Federación Nacional de Cafeteros (14). En la actualidad el Fondo Nacional del Café (F.N.C.) debe entenderse como aquella cuenta que proporciona recursos a Fedecafé para que esta, entre otras, desarrolle las siguientes tareas:

1. Realizar campañas de desarrollo en las zonas cafeteras.
2. Subsidiar el consumo interno del café (15).
3. Exportar, a precios inferiores a los del mercado tradicional, café a países sin mayor tradición en el consumo de café (16).
4. Efectuar campañas publicitarias y llevar a cabo políticas de comercialización externa que faciliten la colocación de café colombiano en el exterior.

(13) El aumento en la oferta que evita que se disparen los precios puede impedir que se maximicen los ingresos en divisas de ese momento, pero tiene el enorme atractivo de evitar un estímulo no deseado a aumentar la producción, factor necesario para maximizar los ingresos de largo plazo.

(14) Puesto que se sale de los propósitos del presente trabajo, no estudiaremos la evolución de las funciones del F.N.C. Un minucioso análisis del desarrollo histórico de dicha cuenta se encuentra en FEDESARROLLO, *Economía Cafetera Colombiana*.

(15) Como se anotó anteriormente, es tema de otro trabajo el estudiar si en Colombia verdaderamente existe un subsidio significativo al consumo del café.

(16) Es decir, países que en la actualidad no forman parte de la Organización Internacional del Café.

5. Adquirir todo el café que no sea demandado por los exportadores privados, persiguiendo dos objetivos a la vez: a) garantizar al productor, independientemente de lo que suceda en el frente externo, la compra de su cosecha; b) cumplir con el compromiso colombiano de retener una proporción de su producción anual cuando están funcionando los Pactos de Cuotas.

Para los propósitos del presente trabajo, solamente nos interesa profundizar en el estudio de la última función anteriormente descrita, pues es esta la que determina si verdaderamente el F.N.C. cumple con su función primordial, vgr., la estabilidad del mercado cafetero.

En este capítulo haremos referencia al hecho de que la activa intervención de la Federación en el mercado interno (comprando y reteniendo café) es deseable porque ella, al lado del manejo de ciertas variables de política cafetera, posibilita el logro de un mercado interno estable.

La Federación, mediante la utilización de los recursos del F.N.C., participa desde dos frentes en el manejo de la producción nacional de café. Por un lado, puede actuar directamente como comprador y para ello se fija un precio mínimo de sustentación. Por otro lado, es la entidad a la cual los exportadores privados tienen que entregar, sin compensación alguna, cierto porcentaje de café, en función de lo que dichos agentes deseen colocar en el exterior. Dicho porcentaje es la tasa de retención, que junto con el precio interno, representan las dos variables fundamentales de política cafetera, en lo que hace referencia al mercado interno del café.

1. El precio interno constituye la variable fundamental para determinar el ingreso del productor. A su vez, representa una medida del costo en que tiene que incurrir cualquier agente exportador para efectuar sus operaciones. En ese sentido, un aumento en el precio interno, manteniendo todo lo demás constante, es un beneficio para el productor y un costo para el exportador (Fedecafé o particulares). En caso de que la comparación entre el precio interno y el externo reporte beneficios al negocio de exportar, los particulares participarán del mercado, mediante la compra del café a precios superiores al de sustentación fijado por Fedecafé. En caso contrario, si la actividad de exportar no resulta rentable, los particulares se salen del mercado dejando a la Federación como único comprador y como único exportador (17). La fijación del precio interno, como se verá más adelante, resulta fundamental a la hora de evaluar la experiencia del año 1977.

(17) No sobra aclarar que la Federación solamente compra café al precio de sustentación. A ese precio, está en la obligación de adquirir todo el café de buena calidad que le sea ofrecido.

2. La retención es una transferencia de recursos que los productores hacen al F.N.C., puesto que consiste en una cantidad de café que el exportador tiene que ceder sin compensación alguna al F.N.C., cada vez que desee realizar una exportación (18). Puesto que la Federación debe adquirir con cargo a los recursos del F.N.C., el café que no adquieran los particulares, es obvio que mientras más exporten los particulares y/o mientras más retención tengan que pagar, menores serán las erogaciones que por compra de café debe hacer la Federación. Si las menores compras de Fedecafé se originan en las mayores exportaciones de los particulares, la Federación disminuirá sus egresos a la par que disminuyen sus ingresos por exportaciones. Por el contrario, si Fedecafé disminuye sus compras porque aumenta la tasa de retención, entonces disminuirán sus egresos sin necesidad de disminuir la cantidad de café que exporta. En el primer caso, que, como se verá más adelante, se asemeja en algo a la experiencia de 1977, se corre el riesgo de que ante eventuales alzas en el precio externo que conlleven alzas en el precio interno pagado por los particulares, el único beneficio que resulte para el F.N.C., sea una acumulación indeseada de inventarios, de difícil colocación en los mercados externos cuando el precio externo baje.

Para los particulares, la retención representa un costo que solamente están dispuestos a asumir en la medida en que la diferencia entre el precio externo y el precio interno los provea con recursos suficientes para adquirir el café que han de pagar por concepto de retención. Precisamente, en el momento en que el precio externo sea supremamente atractivo para los particulares, la retención empieza a jugar un papel fundamental, pues es el aumento de esta lo que impide que la totalidad de la diferencia entre el precio externo y el interno sea apropiado por los exportadores privados (19).

(18) La transferencia de café al F.N.C., corre por cuenta del productor, en la medida en que el exportador transfiera al precio interno los aumentos en retención. Al respecto ver, *Economía Cafetera Colombiana*, Op. Cit.

(19) La retención no es la única herramienta de política cafetera, pero sí consideramos que es la más importante y definitivamente la más flexible. Otras herramientas son: i) el impuesto ad-valorem, que representa un costo para el exportador, pero es una herramienta que carece de flexibilidad y que más bien tiende a ser desmontada, en la medida en que avance el proceso de diversificación de exportaciones; ii) el precio interno, que como se dice a lo largo del trabajo, debe ser fijado con criterios de largo plazo, sin que se convierta en un estímulo al aumento de la producción; iii) el precio de reintegro, que si bien es bastante flexible, está en función no solo de proveer la base sobre la cual se cobra el impuesto ad-valorem, sino que además se maneja con el criterio de garantizar un adecuado proceso de reintegro de divisas al país.

Por otro lado, una alta tasa de retención obliga a los particulares a no presionar hacia arriba los precios internos del café, de manera que la gran mayoría de los beneficios que aparecen cuando se elevan los precios externos pasan a ser propiedad del F.N.C. Lo anterior es deseable, porque logra dos objetivos simultáneamente: a) no permite que sean los exportadores privados agentes que por lo general no siembran café, los que se apropien de las ganancias que resultan de un aumento en el precio externo; b) evita que los exportadores particulares estén dispuestos a pagar a los productores un precio mucho mayor al de sustentación, lo que de suceder traería problemas de largo plazo al aumentarse indeseablemente la producción cafetera.

La no elevación del precio interno es deseable a su vez porque: a) no crea distorsiones de orden monetario cada vez que suba el precio externo; b) permite una mayor capitalización del F.N.C., que estará en capacidad de sostener el precio de sustentación una vez los precios externos descienden y los exportadores privados abandonen el mercado; c) no se estimula por coyunturas en el mercado externo, el aumento en el área sembrada en café.

En síntesis lo que se defiende es la fijación de un precio interno que haga del cultivo del café una actividad con niveles de rentabilidad real similares a las de actividades alternativas, y no una actividad que arroje ingresos que fluctúen a la par con la variabilidad en el precio externo. Para independizar el movimiento en el precio interno de la fluctuaciones en el precio externo se requiere de una entidad (Fedecafé, a través de los recursos del F.N.C.), que esté en capacidad de sostener el precio interno. Dicha entidad se debe capitalizar fundamentalmente a través del manejo de la retención (20).

En el gráfico que aparece a continuación se compara la evolución del precio del café centroamericano en Nueva York con el precio de sustentación de Fedecafé, ambos en términos reales y expresados en índice (21). De allí resulta claro que ambos se han movido siempre en la misma dirección, lo que contradice lo que acá planteamos como situación deseable.

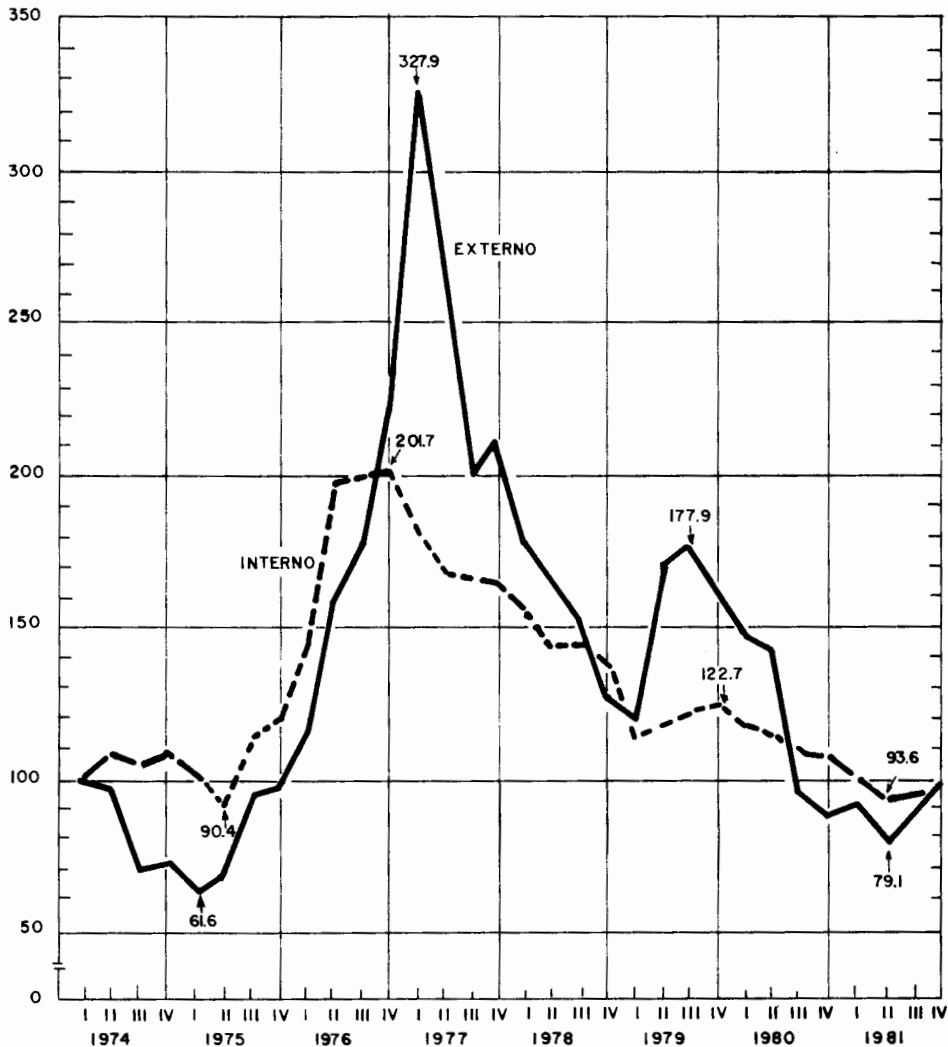
(20) Una propuesta en el mismo sentido se encuentra en "Notas editoriales", *Revista del Banco de la República*, septiembre de 1981.

(21) Cuando el precio externo se corrige por la devaluación, no se suceden cambios importantes en el gráfico.

GRAFICO No. 2

INDICE DEL PRECIO INTERNO REAL Y EL EXTERNO REAL DEL CAFE

974-1=100



FUENTE: Banco de la Republica, D.I.E.

III. EL MANEJO DE LA POLITICA CAFETERA DURANTE 1977

Como lo han sugerido diversos estudios (22), el análisis del manejo de la política cafetera colombiana durante los años que siguieron a la situación de altos precios que imperaron en 1977 debe tener en cuenta dos premisas fundamentales: i) la decisión política de permitir que los ingresos extraordinarios fundamentalmente fueran absorbidos por el gremio cafetero; ii) el deseo del gobierno de acumular las reservas internacionales que se originaron en los altos precios del café y en el auge de otras exportaciones.

La decisión de acumular las reservas es un tema cuya discusión rebasa los propósitos del presente trabajo. Digamos simplemente que para evitar mayores desbordes monetarios, hubo de disminuirse el ritmo de devaluación del peso durante los años que siguieron a la bonanza, y se debió llevar a cabo un enorme esfuerzo contraccionista y de generación de ahorro.

Por consiguiente, el presente capítulo se desarrollará a partir de la premisa de que la bonanza cafetera debería pertenecer al gremio de los cafeteros (23). En el presente trabajo no se cuestiona la anterior premisa desde el punto de vista de la distribución de los ingresos cafeteros; más bien, se trata de mostrar que la decisión política de entregar la bonanza a los cafeteros fue uno de los determinantes del manejo que se le dio a la política cafetera durante 1977. Además, el presente capítulo pretende mostrar que, si bien el manejo de la política cafetera fue condicionado por una decisión política, existen cuestionamientos al manejo cafetero que son independientes de la distribución que se dio a los recursos de la bonanza.

Empezamos por decir que si bien la helada del Brasil se produjo en junio-julio de 1975, y que ello determinó un aumento en los precios externos del café a partir de ese momento, el fenómeno de precios de "bonanza" se manifiesta solamente a partir del segundo semestre de 1976, como se puede observar en el cuadro que aparece a continuación. Lo anterior se debe a que los efectos que la helada tuvo sobre la oferta exportable del Brasil se manifestaron en el año cafetero de 1976/1977, puesto que

(22) Entre otros, han estudiado el tema, J. A. Ocampo y E. Reveiz en "Bonanza Cafetera y Economía Concertada", *Revista Desarrollo y Sociedad* de julio de 1979 y J. C. Jaramillo, en "Sector Externo 1977", *Revista del Banco de la República*, de marzo y abril de 1979.

(23) En enero de 1977, en discurso pronunciado en Armenia, decía el entonces presidente López: "...no digamos así, en abstracto, la bonanza cafetera, sino la bonanza de los cafeteros, para que a nadie se le olvide de quién es: es de los cafeteros".

el Brasil tenía café inventariado que permitió atenuar el efecto de la helada durante 1975/1976 (24).

CUADRO Nº 3

Precio del café colombiano en Nueva York (1)

Mes	US\$/lb.
1975—Enero	0.79
Junio	0.73
Diciembre	0.94
1976—Junio	1.84
Diciembre	2.10
1977—Mayo	3.21

(1) Promedio mensual de la cotización del café "suave".

Fuente: O.I.C.

Usualmente se ha dicho que la "bonanza" duró más de lo que los cálculos más optimistas sugerían, lo cual es cierto si se tiene en cuenta que transcurrieran cinco años antes de que los precios externos bajaran considerablemente. Sin embargo, al respecto vale la pena hacer dos aclaraciones. Por un lado, es importante recordar que en 1979 hubo otra helada, que aunque de menor gravedad, prolongó hasta septiembre de 1980 la situación de altos precios. Segundo, no hay que olvidar que tanto el precio externo del café como el valor de los reintegros por exportaciones se miden en dólares, y dicha moneda ha visto mermado su valor real en los últimos años, como lo sugiere el cuadro que aparece a continuación:

CUADRO Nº 4

Precio del café colombiano en dólares de 1975

Año	Precios por libra en dólares corrientes (1)	Indice de precios al por mayor en E.U. (2)	Precio por libra en dólares de 1975
1975	0.85	100.0	0.81
1976	1.58	104.6	1.51
1977	2.40	111.0	2.16
1978	1.85	119.7	1.55
1979	1.83	134.7	1.36
1980	1.79	153.6	1.17
1981 p.....	1.43	169.2	0.85

p: Datos a octubre.

(1) Fuente O.I.C. Se refiere al precio promedio anual.

(2) Fuente: *Internacional Financial Statistics*, F.M.I.

(24) Ya en el primer capítulo habíamos indicado como, para que durante una helada efectivamente se disponen los precios, es condición necesaria que los inventarios estén en el poder de los países productores.

Del Cuadro N° 4 se desprende el hecho de que, por lo menos en lo que a precios se refiere, la "bonanza" ocurrió en 1977. Los mayores ingresos de divisas que consistentemente se dieron entre 1978 y 1980 correspondieron fundamentalmente a mayores volúmenes de exportación, como se verá más adelante (25).

Para analizar lo ocurrido en el frente interno durante 1977 es conveniente recordar algunas cifras indicativas de lo que ocurriría por los años de la helada brasileña de 1975:

CUADRO N° 5
Disponibilidad y utilización del café colombiano

Año cafetero	Existencias iniciales	Producción total	Disponibilidad	Consumo interno	Exportaciones	Existencias finales
1973/74	4.834	7.364	12.198	1.550	7.408	3.240
1974/75	3.240	8.302	11.542	1.600	7.542	2.400
1975/76	2.400	7.835	10.235	1.400	7.023	1.812
1976/77	1.812	8.879	10.691	1.400	5.292	3.999
1977/78	3.999	10.765	14.764	1.605	7.558	5.661

Fuente: Fedecafé.

Los años cafeteros van desde el 1° de octubre de un año hasta el 30 de septiembre del año siguiente. En el Cuadro N° 5 podemos ver que fue durante el año cafetero de 1976/77 cuando el país exportó la menor cantidad de café de su historia reciente, a pesar de que contaba con buena disponibilidad del grano, y a pesar de que fue en ese mismo año, como lo muestra el Cuadro N° 3, cuando los precios internacionales alcanzaron sus más elevados niveles, en razón a que por la fuerte helada brasileña el mercado internacional se encontró desabastecido.

Este comportamiento resulta bastante paradójico si se tiene en cuenta que durante el año en cuestión era bastante factible que el país **aumentara** su participación en el mercado. Como se dijo en el capítulo primero, la O.I.C. decidió que los Pactos de Cuotas se suspendieran cuando los precios externos alcanzaran ciertos niveles. Claramente, a partir de la helada brasileña de 1975, los precios aumentaron lo suficiente como para liberar el mercado y permitir a los productores colocar todo el café que pudieran en los países consumidores. Sin embargo, y como quedó explicado anteriormente, dada la inelasticidad de la demanda por café, los in-

(25) Vale la pena recordar que en razón a los altos precios que imperaron en 1977, los Pactos de Cuotas solamente se vinieron a revivir en octubre de 1980, permitiendo que durante más de dos años los países productores gozaron de una "bonanza de cantidades" más que de una "bonanza de precios".

gresos totales de corto plazo se maximizaban reduciendo la oferta y reforzando el aumento en precios. Las **razones** por las cuales el país optó por una estrategia de este tipo, que probablemente no buscaba maximizar los ingresos de largo plazo, en lo que se pretende explicar a continuación.

Los **efectos** del comportamiento exportador de Colombia durante 1977 son muy importantes, y se discuten más adelante. Sin embargo, nos parece que resulta interesante estudiar no solamente los efectos de determinado estrategia, sino que es igualmente relevante estudiar las **causas** de dicho proceder (26). El análisis de los causales del bajo nivel de exportación de 1977 nos introduce en el manejo de la política cafetera de ese entonces.

Con base en la teoría desarrollada en el primer capítulo del presente trabajo, y dada la elasticidad de la oferta (por cuestión de manejo de inventarios) y la inelasticidad de la demanda en el corto plazo, una restricción de la oferta que determina un aumento en precios es conveniente pues los ingresos totales se maximizan. Desde esa perspectiva, el comportamiento exportador de Colombia durante 1977 puede ser satisfactoriamente explicado.

Sin embargo, cuando se tiene en cuenta que dicho comportamiento implica incurrir en una serie de costos, la bondad de la estrategia se hace cuestionable. No cabe duda de que el manejo de inventarios es oneroso, y es un costo que pocas veces se le imputa a una política de bajos volúmenes de exportación. Igualmente, hay un costo implícito que tiene que ver con mantener un precio externo artificialmente alto, que en caso de trasladarse al precio interno llevará a problemas de sobreproducción en el futuro. Por todo lo anterior, no haber maximizado las exportaciones en un momento en que los precios externos ya eran lo suficientemente atractivos obligan a pensar que el control del mercado lo tenían agentes que solamente buscaban maximizar beneficios de corto plazo, sin cuestionarse mayormente los futuros efectos de dicho proceder (27). Como se discutió en el capítulo primero, la reducción de la oferta solamente maximiza ingresos de corto plazo, y la idea de una política cafetera que sea beneficiosa para el país debe procurar un flujo estable y adecuado de divisas en

(26) Concretamente, estudiar si a la luz de lo visto en los anteriores capítulos, las variables cafeteras fueron manejadas consultando la teoría que está detrás de ellas, puesto que los resultados en cuanto a precios externos y cantidades exportadas indican que aparentemente ello no fue así.

(27) En el primer capítulo mostramos que si lo que se persigue es maximizar ingresos de largo plazo, la estrategia adecuada es no buscar altos ingresos de corto plazo, vía aumentos considerables en el precio externo.

el largo plazo. La maximización de ingresos en el corto plazo que implique sacrificio de ingreso de largo plazo (28) es una política poco aconsejable en un país cuya principal fuente de divisas es precisamente la industria cafetera.

Concretamente, y como se puede observar en el Cuadro N° 7, que aparece más adelante, en el año cafetero 1976/1977 los exportadores privados (particulares en adelante) realizaron el 67% de las exportaciones (29). Las compras de particulares para exportar y pagar retención dejaron a la Federación fuera del mercado como se estudia más adelante (30).

CUADRO N° 6
Precio interno de compra de café tipo Federación
(\$/carga de 125 Kgs.)

Mes	Federación (1)		Particulares	(2)/(1) (2)
	Con TAC nominal	Con TAC descontado		
1975—Agosto	3.000	—	3.649	1.22
Diciembre	3.250	—	3.926	1.21
1976—Marzo	4.120	—	4.430	1.08
Junio	6.078	6.079	6.695	1.10
Noviembre	6.560	6.321	6.479	1.02
1977—Enero	7.000	6.899	7.445	1.08
Abril	7.000	6.932	7.291	1.05
Septiembre	7.300	7.233	6.869	0.95
Diciembre	7.300	7.240	6.848	0.95

(1) Desde junio 8 hasta noviembre 26 de 1976 el precio de Federación incluye \$ 1.000 en TACs; a partir de noviembre 27 de ese año, el precio incluye \$ 500 en TACs.

(2) Relación entre el precio pagado por los particulares y el precio pagado por Federación (con TAC descontado cuando éste aparece).

Fuente: Informe del Gerente General de Fedecafé: Bogotá, diciembre 1978.

En el Cuadro N° 6 se puede observar que desde agosto de 1975 hasta abril de 1977 los particulares estaban pagando un precio superior a aquel pagado por la Federación, lo cual explica, en principio, la razón por la cual

(28) Además de que conlleva un alto costo financiero por la necesidad de acumular inventarios.

(29) Sin incluir el último trimestre de dicho año, cuando ya los precios externos estaban disminuyendo, los particulares exportaban el 73% del total nacional.

(30) Las razones por las cuales los particulares disminuyeron exportaciones, y las razones que explican por qué la Federación se quedó sin café se explican más adelante y conforman el argumento central del presente trabajo.

ellos se apropiaron de la mayor parte del mercado (31). En capítulos anteriores vimos que el exportador privado aumenta el precio interno, cuando la diferencia entre éste y el externo no se la apropia el F.N.C., mediante la retención. El manejo del precio y la retención los estudiaremos más adelante.

Del Cuadro Nº 6 resulta interesante destacar tres cuestiones, la última de las cuales se analiza a fondo más adelante:

1. Como se dijo al principio del capítulo, los precios de bonanza se dan a principios de 1977. Sin embargo desde el momento en que se sucedió la helada del Brasil (julio de 1975) los particulares empezaron a comprar el café a precios muy superiores a los de sustentación. Precisamente, es durante 1975 cuando relativamente más caro estaban comprando los particulares (22% por encima de Fedecafé en agosto).

2. En el momento en que empiezan a caer los precios externos, mayo de 1977, los particulares empiezan a disminuir su precio de adquisición (32).

3. A pesar de que hasta abril de 1977 Fedecafé ofrecía precios inferiores a los de los particulares, ese precio **siempre** estuvo en aumento; incluso, después de abril de 1977, cuando el precio externo comenzó a descender.

Habiendo aclarado cuál fue el mecanismo mediante el cual los particulares se apropiaron del mercado, procederemos ahora a explicar por qué ello implicó bajos volúmenes de exportación. Posteriormente, analizaremos el manejo que se le dio a las principales variables de política cafetera, para aclarar el papel que en todo este proceso jugó la autoridad económica.

Al sucederse la helada brasileña de 1975, los particulares se formaron expectativas de que el precio externo iba a aumentar bastante. La realidad nos indica que desde septiembre de 1975 hasta abril de 1977 el precio externo del café colombiano siempre estuvo en alza, lo que confirmaba las expectativas de los particulares. Por esa razón, desde agosto de 1975 los exportadores privados trataron de apropiarse del grueso del mercado interno, para lo cual estuvieron dispuestos a aumentar el precio al que

(31) No debe interpretarse este argumento como si se insinuara que la Federación no ajustó el precio de sustentación oportunamente. Por el contrario, como se discute más adelante, el origen del problema es otro. Por ahora nos limitaremos a describir la situación estadística que se dio.

(32) Este hecho de por sí cuestiona la bondad de un manejo "estable y de largo plazo" en el precio de sustentación de Fedecafé, puesto que ello no eliminaría la posibilidad de que sean los exportadores privados los que, ante coyunturas favorables en el frente externo, estimulen indebidamente las siembras de café.

compraban el café. Sin embargo, al observar que el precio externo no dejaba de aumentar, no tenían ningún afán de colocar el café en el exterior, pues siempre estaban a la espera de mayores precios externos.

Ahora bien, podemos imaginarnos una caída abrupta del precio externo, a un nivel del cual tardará mucho en recuperarse. En este caso, el exportador privado estará corriendo un enorme riesgo al postergar sus exportaciones, pues es posible que le toque exportar el café a un precio de venta muy inferior al que corresponde al precio interno al cual adquirió el café. Mientras mayores sean las expectativas de aumento en el precio externo, mayor disposición habrá de parte de los particulares de correr el riesgo de perder dinero al postergar sus ventas.

Infortunadamente, y como se muestra en los párrafos siguientes, la experiencia colombiana de 1977 nos indica que el riesgo que corrían los particulares al especular con aumentos en el precio externo era tan **pequeño**, que la mayoría de ellos efectivamente decidieron especular, trayendo como resultado final una disminución drástica en las exportaciones del país.

¿Por qué era pequeño el riesgo de especular? Porque a la par que aumentaba el precio interno ofrecido por los particulares, Fedecafé aumentaba su precio de sustentación, y como es apenas obvio, siempre se quedaba rezagada en dicho espiral (33). El Cuadro N° 6 indica que a pesar del continuo aumento en el precio interno pagado por los particulares, a partir de 1976, éste nunca fue superior en más de 10% al precio de sustentación de Fedecafé. Es decir, los particulares no solo se apropiaron del mercado, sino que además contaban con un precio de sustentación que los invitaba a especular con el café de exportación, pues el costo de especular ya no era el de vender café a un precio externo bajo, sino el de venderle el café de nuevo a la Federación, a un precio que si bien implicaba pérdidas, hacía que el riesgo de especular fuera bastante bajo (34).

El cuadro N° 7 muestra que hubo épocas en que Fedecafé compró más café del que se estaba produciendo v.gr. estaba adquiriendo café de los particulares (35). En el trimestre julio-septiembre de 1977 (cuando

(33) Ocurre que Fedecafé fija un precio de sustentación, y todo lo que tienen que hacer los particulares es ofrecer un precio mayor a éste.

(34) En el Anexo N° 1 se demuestra que a partir del 2 de abril de 1977, los particulares minimizan sus pérdidas vendiéndole de nuevo el café a la Federación, que a su vez incurría en pérdidas aún mayores, pues a ella sí le tocaba exportar el café a los menores precios externos.

(35) Aunque lo ideal sería contar con datos sobre cantidades compradas, las conclusiones del Cuadro N° 7 se mantienen.

ya los precios externos estaban a la baja) el país exportó 906.000 sacos y las existencias de Fedecafé aumentaron en 1.686.000 sacos, cuando en ese trimestre la producción fue solamente de 1.451.000 sacos. Es decir, en ese solo trimestre Fedecafé adquirió por lo menos 1.141.000 sacos que previamente estaban en manos de exportadores (36).

CUADRO N° 7

Comportamiento de algunos indicadores cafeteros durante 1976-1977

Trimestre	Existencias (1)	Producción (2)	Exportaciones de Fedecafé	Exportaciones de particulares	Precio Fedecafé-precio particulares (pesos/ carga)	(US\$/lb.) Precio externo
Oct.-Dic./76	900	3.431	270	1.180	—124	1.93
Ene.-Mar./77	473	2.186	483	1.235	—528	2.60
Abr.-Jun./77	1.363	2.232	444	774	237	2.94
Jul.-Sep./77	3.049	1.451	544	362	491	2.09
Oct.-Dic./77	5.025	3.985	917	564	462	1.98

(1) Existencias exportables en poder de Fedecafé al final del trimestre.

(2) Cálculos del autor con base en información anual.

Notas: i. Las cantidades están en miles de sacos de 60 Kgs. ii. Los precios se refieren a promedios trimestrales.

Fuente: Varios informes del Gerente General de Fedecafé.

Este comportamiento de la Federación de Cafeteros se aclara con algunas cifras del Cuadro N° 6. Allí se observa que el precio de sustentación no solo servía de “colchón” a los particulares, sino que además, a partir del tercer trimestre de 1977, cuando ya la Federación estaba en posesión del mercado interno por la disminución en el precio pagado por los particulares, el precio de sustentación se **continuó aumentando** hasta diciembre. Es decir, podemos suponer que parte del café que los particulares vendieron a Fedecafé lo vendieron a un precio que no solo minimizaba sus riesgos especulativos, sino que además resultaba **mayor** al precio al cual ellos habían adquirido el café (37).

En resumen, gracias a ofrecer un mayor precio de compra, los particulares se apropiaron del mercado interno. Dado que el precio de sustentación también aumentó, les resultaba muy atractivo no exportar, en espera de mayores precios externos. El continuo aumento de la cotización externa obviamente llegó a un fin, y en ese momento los inventarios especulativos

(36) Es imposible determinar qué proporción de los “inventarios especulativos” estaban en poder de los particulares y qué proporción estaba en poder de los productores. La mayor capacidad almacenadora de los primeros hace pensar que la mayoría de los inventarios los mantenían los particulares.

(37) Nos ha resultado imposible encontrar una satisfactoria explicación a esta paradoja.

fueron en parte vueltos a vender a Fedecafé, que a partir del segundo semestre de 1977 se convirtió en el principal exportador de café, pero cuando ya los precios externos estaban bajos. Por esa razón, nos encontramos con la paradoja de que durante la época en que Brasil se quedó sin café, Colombia realizó sus menores exportaciones del grano.

Teniendo claro lo expuesto hasta ahora, podemos pasar a explicar el segundo gran problema enunciado anteriormente v. gr. por qué se quedó fuera del mercado la Federación.

Retomando las cifras del Cuadro N° 6, sería intuitivamente lógico pensar que la Federación se apartó del mercado porque ofreció un precio de sustentación inferior al precio pagado por los particulares. Es decir, dentro de ese orden de ideas, la conclusión obvia es que Fedecafé ha debido ofrecer un precio de sustentación superior al que en la realidad ofreció. En lo que sigue de este trabajo, se intenta mostrar que ese raciocinio carece de fundamento.

El precio de sustentación es un precio que, si bien es flexible, se establece por decreto. Si los particulares desean adquirir café, lo único que tienen que hacer es ofrecer un precio de compra ligeramente superior. Sucedido esto es erróneo pensar que la Federación deba de nuevo aumentar el precio de sustentación para poder competir en el mercado, pues lo único que lograría es desencadenar una carrera de precios, en la cual los particulares tienen todo para ganar (38).

Por lo anterior, no es válido decir que Fedecafé ha debido aumentar más su precio de compra. Por el contrario, si no lo hubiese aumentado, habría permitido que los particulares se apropiaran de todo el mercado sin necesidad de aumentar demasiado el precio de compra y brindar un estímulo indebido a la producción. De haber obrado así, el negocio de la exportación hubiese sido muy lucrativo (al comprar con un precio externo en alza y un precio interno estable), y la Federación cuenta con la herramienta que le permite apropiarse de esas ganancias extraordinarias v. gr. la retención

(38) Esa carrera de precios tiene un límite, pues se llegará a un punto en que el precio interno es tan elevado que desincentiva la participación de los particulares. En ese momento, el único beneficiario será el productor, que a costa del Fondo Nacional del Café se apropiará de todo el aumento en el precio externo, cuestión indeseable porque: i) estimula indebidamente las siembras de café; ii) genera aumentos de demanda agregada, con el consecuente impacto en los precios.

cafetera (39). Precisamente en el segundo capítulo de este trabajo se enfatiza en la utilidad de la retención como herramienta que permite que sea el F.N.C. quien se apropie de los ingresos extraordinarios. La capitalización del Fondo mediante aumentos de la retención cuando la situación externa es favorable debe ser una política prioritaria, en la medida en que con un Fondo sólidamente capitalizado se le puede garantizar al productor un precio interno estable, ante un eventual descenso de la cotización externa.

La retención, que es una transferencia de café del exportador al F.N.C. es el mecanismo que permite socializar las ganancias que se generan en el negocio de exportar café, además de ser el principal mecanismo de financiación del Fondo Nacional del Café, que en últimas es una cuenta cuyos recursos tienen por objetivo beneficiar, de manera continua y estable, al gremio cafetero.

Tanto el precio de compra como la retención aparecen como un costo para el exportador. Al haber aumentado el precio interno, las posibilidades de aumentar la retención sin llegar a desincentivar a los particulares se reducían. Todo ello trajo como consecuencia que Fedecafé se quedó sin café (algo que era inevitable cuando se compite en precios con los particulares), y no se apropió, vía retención, de las ganancias que surgían en la exportación.

Por el contrario, no se aumentó la retención como se hubiese podido (40), sino que se decidió aumentar el precio interno con el resultado de estimular las actividades especulativas de los particulares. Si no se hubiese aumentado el precio de sustentación al ritmo al que se aumentó, no hubiera

(39) A pesar de que en el período en cuestión la retención llegó a niveles nunca antes alcanzados (80% a partir del segundo semestre de 1976), el cuadro que aparece en el Anexo N° 1, indica que ésta se ha podido aumentar aún más. Por otro lado, si no se hubiese elevado el precio interno al ritmo al que se aumentó, habría habido aún más margen para aumentar la retención.

(40) La retención nominal alcanzó un máximo de 80%. Si se tiene en cuenta que además existía el pago de retención en dinero, resulta que la retención defectiva sobrepasó en ocasiones el 100% según cálculos de Fedesarrollo (Op. Cit.). No hay duda de que haber establecido una retención nominal por encima del 80% debería ser políticamente muy complicado, pues en la medida en que el público en general visualice la retención como un impuesto, estaríamos hablando de impuestos del 80-100%, que por definición no tiene sentido. Ya hemos visto que la retención no es un impuesto, y que sí es concebible una retención de más del 100% v.gr., depositar en el F.N.C., gratuitamente, 1.5 sacos por cada por cada saco que se desee exportar, tiene sentido si la diferencia entre el precio externo y el interno es lo suficientemente grande.

resultado tan rentable el negocio de especular, pues el riesgo de tener que vender el café de nuevo a la Federación a un precio interno que no reflejaba las continuas alzas en el precio externo hubiese sido mucho mayor.

El resultado final implicó que:

1. Se presentaron actividades especulativas, que determinaron que el país sacrificara ingresos de divisas en un momento en que los precios externos eran buenos y el café colombiano tenía mercado en el exterior. Este resultado es aún más paradójico si se tiene en cuenta que en el capítulo primero se había señalado como una de las fallas de los Pactos de Cuotas el hecho de que estos fueran suspendidos cuando los precios externos rebasaran cierto nivel. Si se incurrió en el error de liberar el mercado, lo obvio hubiera sido que el país hiciera esfuerzos por maximizar su participación en el mercado mundial. Dados los supuestos que sobre la elasticidad-precio de demanda de café se han hecho acá, el comportamiento observado solamente resulta explicable desde la perspectiva de un agente maximizador de ingresos de corto plazo.

2. Al aumentar el precio de sustentación la Federación no solo brindó un estímulo indebido a la siembra de café, sino que hizo del F.N.C. un fondo de estabilización para los exportadores particulares, los cuales veían así disminuidos sus riesgos de involucrarse en actividades especulativas.

3. Actuando racionalmente como maximizadores de sus beneficios y no de los beneficios de la sociedad, los particulares supieron aprovechar el "seguro" que les brindaba la Federación de Cafeteros.

Antes de terminar queremos enfatizar en el hecho de que el grave problema no fue entregarle el mercado a los particulares, sino la **forma** en que se le entregó. Dadas las condiciones del mercado externo, la única forma de prevenir la activa participación de los particulares hubiese sido mediante la prohibición a que exportaran, monopolizando Fedecafé los registros de exportación. El análisis de esa alternativa debe ser tema de otra investigación, que involucre la experiencia que en ese sentido se tuvo durante 1979.

Con una mayor tasa de retención, hubiese sido el F.N.C. el que se apropiara de los ingresos extraordinarios que generaba el continuo aumento en el precio externo. Incluso, manejando como variable clave la retención, era perfectamente viable aumentar, a un ritmo incluso superior al de la inflación el precio interno, si políticamente era deseable que una parte del aumento en el precio externo fuera apropiado por los particulares. Lo que nos parece

bastante cuestionable es el haber aumentado el precio interno al ritmo al que se aumentó, a sabiendas de que de todos modos los particulares iban a ofrecer mejores precios para apoderarse del mercado. Lo que se logró como resultado final fue estimular actividades especulativas, fomentar el cultivo del café, y obligar a Fedecafé a exportar café a un precio externo que no correspondía al precio interno al cual lo había adquirido.

Un manejo que consultara un poco más las ideas desarrolladas en el anterior capítulo indicaría que el precio interno se ha debido mantener y la retención se ha debido aumentar, con el propósito de capitalizar al F.N.C. y permitir que este pudiera sostener en el largo plazo un precio remunerativo a la actividad de cultivar café. Además, ello hubiera desestimulado a los particulares a "seguir esperando a que el precio externo continuara aumentando", con lo que el país hubiese aumentado su participación en el mercado mundial (41), y no tendría hoy los stocks de café que tiene.

(41) En el futuro, es posible que las cuotas de exportación que asigna la O.I.C., pasen a depender del comportamiento exportador de cada país durante esos años, lo que agregaría una nueva crítica al manejo de la política cafetera de ese entonces.

ANEXO 1

VENTA DE CAFE A LA FEDERACION DE PARTE DE LOS EXPORTADORES

En el capítulo tercero se había insinuado, a partir del análisis sobre disponibilidad y utilización de café colombiano, que durante algunos meses del último semestre de 1977 la Federación había adquirido café que estaba almacenado por productores y/o exportadores particulares. Infortunadamente, solo es posible conocer el café inventariado por la Federación; el resto del café que se encuentra almacenado es imposible discriminarlo entre **stocks** en manos de productores y **stocks** en manos de exportadores. Sin embargo, el propósito de este anexo es presentar información que corrobora lo dicho en el último capítulo: durante el segundo semestre de 1977 era más rentable para el exportador privado vender sus **stocks** a Fedecafé que venderlos en el exterior, pues se trataba de café que se había comprado a un precio interno que correspondía a una cotización de cerca de tres dólares la libra. Al caer el precio externo, la exportación de dicho café (en la medida en que la retención se mantenía en 80%) implicaba una pérdida, que como se observa en el cuadro siguiente, era del orden de \$ 1.000 por saco. En ese caso, y siendo el precio de sustentación de la Federación (\$ 7.233 por carga) levemente inferior a aquel al cual los particulares adquirieron el café (alrededor de \$ 7.500 por carga), resultaba menor la pérdida cuando se le vendía el café a la Federación que cuando se exportaba (1). En ese sentido, el precio de sustentación de la Federación (2), actúa como una garantía para el exportador privado, que se limita a pagar el café un poco por encima del precio de Federación (que es un precio rígido a la baja) cuando tiene expectativas de que el precio externo va a subir; si sus expectativas no se cumplen, vende el café a la Federación. La pérdida que dicha operación implica debe ser muy pequeña comparada con las expectativas de ganancias que tienen dichos exportadores.

El F.N.C., al ofrecer un precio de sustentación al productor, está ofreciendo una garantía al exportador, y es el Fondo el que termina adquiriendo la gran mayoría del café, a un precio interno fijado con relación a un precio externo superior a aquel al cual va a realizar sus exportaciones.

(1) El anterior resultado sería aún más evidente si en la ecuación se hubiese trabajado con retención efectiva en lugar de trabajar con retención nominal.

(2) Precio que además permitió que los privados sacaran a la Federación del mercado.

Ganancia por saco de 70 kgs. exportado por particulares

Cifras en (1)	Precio interno en \$/kg. (2)	Tasa de retención	Impuesto ad-valorem	Tasa de cambio (3)	Costos externos en US\$/70 kgs.	Costos internos en \$/70 kgs.	Precio externo del café suave en US\$/lb.	Tasa de transformación	Reintegro en US\$/70 kgs.	Ganancia en \$/70 kgs.
Ago. 1975 ...	29.19	35	19	31.51	6.0	90	100.38	89	117.00	368.46
Oct. 1975 ...	27.40	33.8	19	32.17	6.0	90	90.30	89	117.00	198.09
Ene. 1976 ...	33.60	30	18	33.11	6.28	115	100.70	89	124.13	167.72
Abr. 1976 ...	41.60	41.55	18	34.10	6.30	115	133.19	89	182.80	279.02
Jul. 1976 ...	49.77	85	18	34.88	6.30	115	160.89	89	259.25	(1.542.88)
Oct. 1976 ...	49.80	85	18	35.41	7.0	140	183.95	89	259.25	(241.37)
Ene. 1977 ...	59.56	80	17	36.38	7.0	140	221.35	89	307.60	522.36
Abr. 1977 ...	58.33	80	17	36.53	7.0	140	320.78	89	468.33	5.338.41
Jul. 1977 ...	52.48	80	17	33.95	7.0	140	228.74	89	382.87	925.71
Oct. 1977 ...	53.16	80	17	35.00	7.0	140	181.60	89	313.75	(1.011.58)
Ene. 1978 ...	56.06	80	16	35.72	7.0	140	206.59	89	313.75	163.38
Abr. 1978 ...	55.37	80	16	36.90	8.0	161	193.85	89	295.36	(90.33)
Jul. 1978 ...	55.24	80	16	38.00	9.30	360	174.93	89	264.68	(968.43)
Oct. 1978 ...	54.18	80	16	37.90	9.30	360	173.67	89	259.00	(859.17)
Ene. 1979 ...	55.36	80	16	39.40	9.60	400	166.47	89	255.39	(1.188.95)
Abr. 1979 ...	50.90	45	16	42.21	9.60	400	141.88	89	193.84	509.76
Jul. 1979 ...	56.88	58	16	39.50	10.0	400	210.50	89	251.00	2.383.36
Oct. 1979 ...	63.35	58	16	40.00	10.0	400	214.39	89	251.00	1.848.87
Ene. 1980 ...	66.44	58	16	41.00	10.0	400	184.25	89 y 90(5)	251.00	(298.06)
Abr. 1980 ...	70.09	58	16	43.41	12.0	500	192.54	89 y 90	251.00	109.78
Jul. 1980 ...	69.86	62	16	45.45	12.0	500	180.32	89 y 90	287.32	(728.90)
Oct. 1980 ...	69.86	27	16	49.23	13.0	600	152.08	89 y 90	201.00	693.03
Ene. 1981 ...	73.60	15	13	51.08	13.0	600	129.98(4)	90	181.95	101.59
Abr. 1981 ...	73.60	16	13	52.71	13.0	600	140.75	90	186.55	1.140.69
Jul. 1981 ...	73.60	20	13	54.57	13.0	650	142.33	90	186.55	1.290.66
Oct. 1981 ...	78.40	25	12	56.79	13.0	700	149.93	90	186.55	1.540.23

(1) A menos que se indique lo contrario, todas las cifras son promedios mensuales.

(2) Se refiere al precio pagado por los exportadores privados. Por problemas de información, a partir de julio de 1980 se toma el precio de sustentación de la Federación. Para dicho período, el precio pagado por particulares siempre estuvo por debajo de aquel pagado por Fedecafé.

(3) Para los meses en que funcionó el Certificado de Cambio con descuento, se tomó la cotización de este en la Bolsa de Bogotá. En ese caso, la información es a fin de mes, y no promedios mensuales.

(4) Por no disponer del precio del café suave, se trabajó con el precio del café centrales + US\$2/lb.

(5) En estos casos, se utiliza 89.9 como tasa de transformación.

NOTA: Los cálculos fueron hechos con base en la fórmula:

$$\left[(153.5) PEX - CEX - \left(\frac{TAX}{100} \right) REI \right] TC - \left[CIN + TTF \left(1 + \frac{TR}{100} \right) PIN \right] = \text{Ganancia}$$

donde: PEX = Precio externo por libra
 CEX = Costo externo por 70 kgs.
 TAX = Impuesto ad-valorem
 REI = Precio de reintegro por 70 kgs.
 TC = Tasa de cambio

CIN = Costo interno por 70 kgs.
 TTF = Tasa de transformación = número de kgs. de pergamino necesarios para producir 70 kgs. de verde.
 TR = Tasa de retención
 PIN = Precio interno por kilogramo