

Evolución reciente y perspectivas del sector cafetero

José Leibovich*
Ileana Kure

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

El significativo crecimiento de la producción registrada, que alcanzó los 12.7 millones de sacos, y el restablecimiento del acuerdo de cuotas después de más de un año y medio de libertad constituyen los principales acontecimientos durante el año cafetero 1987/88 que culminó el pasado mes de septiembre.

Como consecuencia de una serie de factores, entre los cuales se destaca el dinamismo de las renovaciones por zoca y variedad "Colombia" desde el año cafetero 1985/86 y el aumento en el uso de fertilizantes por efecto de su bajo precio, la producción registrada en 1987/88 creció un 13.4% con respecto al promedio de los tres años cafeteros anteriores, y se espera que para el año cafetero 1988/89 se mantenga en 12.5 millones de sacos. Este último estimativo contempla las consecuencias del crudo invierno, que no sólo alcanzó a afectar la producción del año cafetero que acaba de culminar, sino la floración de los cafetales que habrá de repercutir en la producción del año 1988/89.

Al reintroducirse el sistema de cuotas en el marco del acuerdo cafetero para el año 1987/88, las exportaciones colombianas se vieron reducidas a 9.1 millones de sacos, cifra muy inferior a la de los tres años cafeteros precedentes y apenas comparable con la observada en el año 1983/84. Esto se explica exclusivamente por las múltiples reducciones de la cuota mundial que se efectuaron durante el año cafetero, ya que las exportaciones a países no miembros del acuerdo se comportaron de forma enteramente distinta, incrementándose hasta alcanzar un nivel récord histórico de 1.4 millones de sacos. En efecto, las autoridades cafeteras adoptaron la estrategia de incrementar las ventas por fuera del pacto para compensar la disminución en ingresos por efecto de los recortes de la cuota y simultáneamente evitar un aumento mayor en la acumulación de inventarios del país. Con todo, como resultado de la mayor producción y de la reducción en el volumen de exportaciones, la tendencia a la desacumulación de inventarios que se había observado desde 1985/86 se revirtió totalmente. Al finalizar el año cafetero 1987/88, éstos alcanzaron los 8.6 millones de sacos, lo cual representa un incremento de 1.7 millones con relación al año anterior. Además, se prevé que esta tendencia continuará al finalizar el año cafetero 1988/89.

* Los autores agradecen la información suministrada por funcionarios de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

En la política cafetera interna, el suceso más destacado del año pasado lo constituyó la firma del nuevo contrato de administración del Fondo Nacional del Café entre el gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros. La refrendación del arreglo institucional existente es el resultado de la evaluación de un modelo de manejo de la política cafetera que ha funcionado bien si se compara con diversos esquemas existentes en otros países caficultores. En el nuevo contrato se profundiza la injerencia del gobierno nacional en las decisiones de política cafetera y se le exige a la Federación la presentación de un presupuesto de causación, la actualización del mismo cada cuatro meses y la presentación de cuentas separadas por programas —guardando unidad de caja—, con lo cual se busca mejorar la eficiencia en la administración del Fondo. Además se contempla la liquidación, en un período prudencial, de las inversiones del Fondo en actividades extracafeteras, aunque queda sin resolver el mecanismo a través del cual los excedentes de carácter permanente generados en la actividad pueden ser destinados a otros sectores de la economía, puesto que la sobreinversión en el mismo sector sería claramente perjudicial.

La firma de un nuevo acuerdo cafetero que entre a regular el mercado mundial a partir del año cafetero 1989/90 será el hecho dominante en el futuro inmediato. Las dificultades de carácter técnico se han profundizado con referencia especial a la regulación del doble mercado. Mientras los países consumidores miembros del pacto han sufrido por subabastecimiento por parte de algunos países productores, las exportaciones a países no miembros se han incrementado, con el agravante de que éstas se realizan en general a precios inferiores a los vigentes en el marco del acuerdo. Adicionalmente, la voluntad política de respaldo al pacto de Londres por parte del principal país consumidor, los Estados Unidos, no está definida aún por la administración Bush. Finalmente, las dificultades internas tanto económicas como institucionales de algunos países productores completan el escenario para las nuevas ne-

gociaciones. Es por ello que Colombia debe ir preparándose para la eventualidad de que no se logre un nuevo acuerdo. Bajo tal escenario, la política comercial deberá ganar en agresividad para compensar la caída en precios con mayores volúmenes.

II. EL ESCENARIO INTERNO

A. Producción registrada

La producción registrada alcanzó 12.7 millones de sacos de 60 kg de café verde durante el año cafetero 1987/88 que culminó el pasado mes de septiembre. Esta cifra indica una marcada recuperación con respecto a la producción promedio de los tres años cafeteros anteriores, la cual fue de 11.2 millones de sacos, y se acerca a la máxima producción histórica, de 13.5 millones de sacos, alcanzada en el año 1983/84 (Véase el Cuadro 1).

Para explicar este resultado debemos efectuar una separación analítica entre los determinantes de mediano y corto plazo de la producción¹. En los primeros nos referimos a la actividad de inversión en la caficultura, la cual comprende las nuevas siembras, el zoqueo y la renovación de cafetales viejos por la llamada variedad "Colombia", resistente a la roya. Los determinantes de estas actividades han sido, primordialmente, el comportamiento del precio interno real pagado a los productores y, secundariamente, el crédito². En cuanto a los determinantes de corto plazo se ha considerado que el nivel de fertilización y otras prácticas culturales asociadas al comportamiento del precio contemporáneo al productor pueden afectar la producción. El factor climatológico también juega un papel importante en el corto plazo.

1 Véase LEIBOVICH, J. "La producción de un cultivo permanente. Aplicación de un modelo de corto y mediano plazo al café en Colombia". En OCAMPO J. A. (ed.): *Lecturas de Economía Cafetera* Cap. 3. FEDEARROLLO, Tercer Mundo, 1987.

2 Véase CASTRO, Y. "Crédito y producción de café". En *Ensayos de Economía Cafetera No. 2*, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, 1988.

CUADRO 1
ESTADISTICAS BASICAS SOBRE EL SECTOR CAFETERO

	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88p	1988/89e
1. PRODUCCION, EXPORTACIONES						
E INVENTARIOS (Millones de sacos de 60 kg de café verde)						
Producción	13.5	10.7	11.9	10.9	12.7	12.5
Exportaciones	10.0	9.6	11.5	12.0	9.1	10.1
Consumo interno	1.5	1.8	2.0	1.9	1.9	2.0
Inventarios finales	12.2	11.5	9.9	6.9	8.6	9.0
Exceso de la producción sobre las exportaciones (%)	35.0	11.5	3.5	-9.2	39.6	23.8
2. PRECIOS REALES						
(Base: 1981/82; Promedios trimestrales)						
Café centrales (US\$/lb) ¹	154.1	154.8	171.5	92.5	92.5	87.9
Exportación (miles de pesos por carga) ²	20.0	21.3	35.1	22.9	24.2	23.1
Productor (miles de pesos por carga) ²	10.5	10.3	15.3	15.6	14.6	14.0
Exceso de precio de exportación sobre el productor (%)	90.5	106.7	130.1	46.9	65.7	65.6
3. EXPORTACIONES, REINTEGROS Y VALOR DE LA COSECHA²						
(miles de millones de pesos de 1981/82)						
Exportaciones ³	93.7	114.6	192.7	177.3	124.0	148.1
Reintegros ³	95.5	108.3	200.2	136.5	124.9	133.3
Valor de la cosecha	84.4	66.7	106.3	101.8	112.4	105.0
Exceso de exportaciones (%)	11.0	71.8	81.3	74.2	10.3	41.0
Exceso de reintegros (%)	13.2	62.4	88.3	34.1	11.1	26.9

1 Precio nominal deflactado por un índice de precios al consumidor, en dólares, de 14 países compradores de café colombiano, ponderados de acuerdo con las exportaciones de Colombia a dichos países, 1981/1982.

2 Calculado con base en estadísticas trimestrales.

3 Excluye impuesto ad-valorem.

p Provisional.

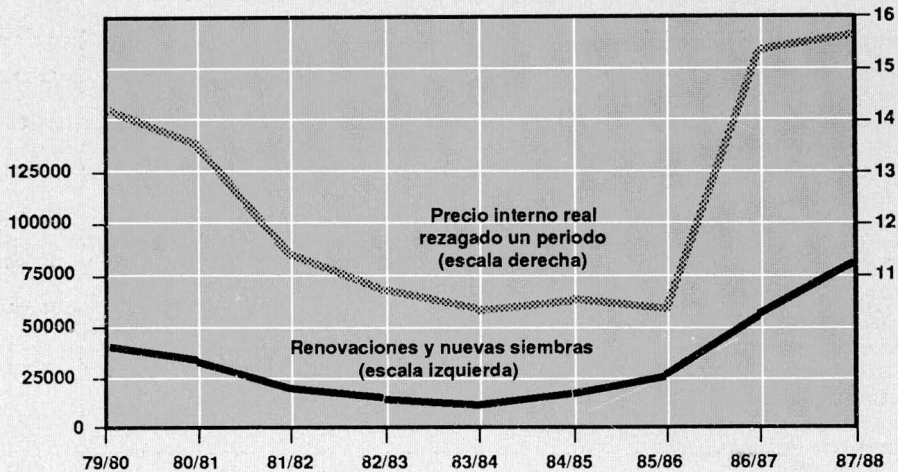
e Estimado.

Fuente: FEDESARROLLO con base en estadísticas de Fedecafé y Banco de la República.

La producción registrada en el año cafetero 1987/88 y la proyección para el año cafetero 1988/89, de 12.5 millones de sacos, se explican por la conjunción de los factores anteriores. En primer término, la actividad inversora medida a través de las nuevas siembras y renovaciones totales ha tenido un comportamiento creciente a partir del año cafetero

1984/85, llegando al orden de las 77.000 hectáreas renovadas en el año cafetero 1987/88. Este comportamiento ha estado fuertemente asociado al mejoramiento del precio interno real pagado a los productores, tal como se observa en el gráfico 1. El efecto rezagado de los mayores precios y de las siembras crecientes empieza a reflejarse en

GRAFICO 1
PRECIO INTERNO REAL REZAGADO (Miles de pesos 1981/82 carga)
Vs. RENOVACIONES Y NUEVAS SIEMBRAS (has)



Fuente: Cálculos de los autores con información de Federacafé.

la producción registrada del año 1987/88, la cual deberá incrementarse aún más, por este motivo, en los años venideros.

En el corto plazo, varios fenómenos han afectado en distintas direcciones esta tendencia de mediano plazo. En primer término ésta es reforzada por la utilización creciente de fertilizantes por parte de los caficultores; esto está íntimamente vinculado con el hecho de que el precio real de los mismos ha descendido por efecto de un subsidio implícito importante (véase gráfico 2). El subsidio además, tiene un efecto redistributivo regresivo en los productores, puesto que son los más tecnificados quienes utilizan los fertilizantes con mayor intensidad. Existe además la posibilidad de que parte de ellos se desvíen hacia otros cultivos. Por estas razones se ha venido ganando conciencia en la necesidad de efectuar un desmonte paulatino del mismo, reconociendo un incremento en el precio interno de compra equivalente al subsidio que se elimina, como lo reconoció el gerente general de la Federación de Cafeteros en el pasado Congreso Cafetero³.

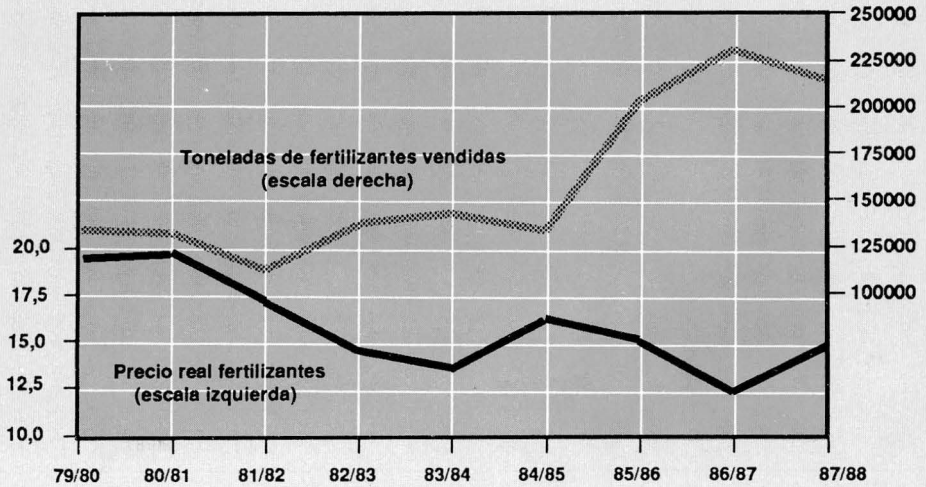
En segundo lugar el nivel actual de precio interno real, relativamente alto, a pesar de que ha disminuido desde la pequeña bonanza vivida en el año 1985/86, continúa teniendo un efecto positivo de corto plazo sobre la producción a través de una serie de prácticas culturales menores.

Otros factores han afectado negativamente la producción en el corto plazo. La dispersión de la roya a tres cuartas partes del área cultivada en café ha empezado a incidir en la producción, pese a la activa campaña de educación y a los subsidios que ha otorgado la Federación de Cafeteros para controlarla, los cuales alcanzaron la suma de \$13.700 millones de pesos en 1988⁴. Así mismo, el comportamiento del clima desde mediados de 1988 caracterizado por el alto nivel de lluvias, ha repercutido negativamente en la producción del año 1987/88 y al afectar la floración de los cafetales se

3 XLV Congreso Nacional de Cafeteros, *op. cit.*, p. 18.

4 XLV Congreso Nacional de Cafeteros, *op. cit.*, p. 18.

GRAFICO 2
PRECIO REAL DE LOS FERTILIZANTES¹ (BASE 81/82)
Y TONELADAS METRICAS VENDIDAS



¹ Abonos compuestos.

Fuente: Cálculos del autor con información de Federacafé.

habrá de traducir en una disminución de la producción en el año cafetero 1988/89.

B. La acumulación de inventarios

Con los niveles de producción registrada obtenidos para el año cafetero 1987/88 y el estimado para 1988/89, se quiebra la tendencia a la desacumulación de inventarios de los últimos tres años. En efecto después de haber llegado éstos al nivel más bajo de los últimos años de 6.9 millones de sacos al finalizar el año cafetero 1986/87 —en razón del alto volumen de exportaciones que la coyuntura de mercado libre permitió en ese año—, se ha retornado a una acumulación creciente de los mismos, asociada al restablecimiento del sistema de cuotas a partir de octubre de 1987.

El nivel de 9.0 millones de sacos de inventarios proyectado para finales del año cafetero 1988/89 (Véase Cuadro 1), vuelve a colocar en primer plano la necesidad de evaluar la consistencia de los objetivos de la política

cafetera. Ese monto de inventarios es el resultado de suponer un escenario mundial donde el acuerdo de cuotas se renueva, el volumen exportado por el país está restringido a una participación del 16.3% en la cuota básica mundial y esta cuota aumenta ligeramente con respecto a la del año cafetero 1987/88. Bajo estos supuestos, es inevitable que los niveles esperados de producción incrementen los inventarios del país, puesto que el crecimiento del consumo interno ha sido históricamente bajo y se espera que continúe así durante el año cafetero 1988/89.

Por ello, si el objetivo de la política cafetera es la estabilidad en los ingresos de exportación a través de la reafirmación del acuerdo de cuotas, deben tomarse medidas en la dirección de disminuir la tasa de crecimiento de la producción para colocarla en niveles acordes con el crecimiento de las exportaciones y del consumo interno. De lo contrario se llegaría en pocos años a niveles de inventarios francamente insostenibles. La posibilidad de

hacer valer el peso de los inventarios en la distribución de la cuota mundial está sujeta en primera instancia a que se logre un nuevo acuerdo mundial a partir del año cafetero 1989/90. Ante la eventualidad de que no se logre un nuevo acuerdo y el mercado mundial opere en libertad, la estrategia del país debería ser la de maximizar sus ventas de manera similar a como lo hizo en la coyuntura pasada de mercado libre, vivida entre febrero de 1986

y septiembre de 1987. En ese caso se detendría la acumulación creciente de inventarios del país.

III. EL ESCENARIO EXTERNO

A. El año cafetero 1987/88

El año cafetero 1987/88 se caracterizó por el restablecimiento del acuerdo de cuotas, el

CUADRO 2
PRECIOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL CAFE 1984/85-1987/88 Y PROYECCION 1988/89
(Año base: 1981/82)

Año	Precio externo café centrales (US\$/lb)	Precio externo real, café centrales ¹ (US\$/ de 1981/82 por libra)	Precio real para el exportador ² (Miles de \$ 1981/82 por carga)	Precio interno (Pesos/carga)	Precio interno real (Miles de \$ 1981/82 por carga)	Exceso de precio para el exportador sobre el precio interno (%)
1984-4	138.9	155.1	120.4	16599.5	10.7	90.7
1985-1	143.5	167.3	21.0	17358.7	10.4	102.4
1985-2	141.2	155.9	21.5	18327.6	10.0	114.8
1985-3	135.5	141.0	22.4	19039.9	10.2	120.2
1985-4	163.3	156.8	28.9	22280.7	11.6	148.6
1986-1	229.5	205.4	40.6	30316.0*	14.7	175.4
1986-2	203.0	175.5	36.6	37050.0*	17.2	112.6
1986-3	180.7	148.4	34.3	37700.0*	17.4	96.8
1986-4	157.5	126.4	30.1	39031.5*	17.0	76.6
1987-1	115.6	86.8	21.6	39450.0*	15.9	35.7
1987-2	109.8	80.2	20.4	39450.0*	15.0	36.0
1987-3	104.1	76.6	19.6	39450.0**	14.5	35.4
1987-4	124.1	85.9	23.2	43526.9	15.3	52.0
1988-1	134.5	91.1	24.2	46061.3	14.8	63.1
1988-2	139.8	94.6	24.6	48795.6	14.4	71.0
1988-3	137.2	98.5	24.7	49000.0	13.9	77.9
1988-4P	136.1	92.3	24.3	53709.7	14.3	70.6
1989-1P	130.0	87.3	23.0	55000.0	13.8	66.8
1989-2P	130.0	86.4	22.7	60500.0	14.3	58.6
1989-3P	130.0	85.6	22.5	60500.0	13.5	66.5

1 Ver nota 1, Cuadro 1.

2 Excluye impuesto ad-valorem.

P Proyectado.

* Incluye el TAC de \$6.000 desontados al 70%.

** Se eliminó el TAC a partir de octubre 17.

Nota: Para las proyecciones se supuso una inflación externa del 4%. La tasa de cambio real se mantiene constante, la tasa de devaluación nominal se supone del 22% con una inflación interna del 26%. Por otra parte, se supone que el Acuerdo Cafetero se mantiene.

Fuente: Cálculos de los autores.

cual se había suspendido durante la coyuntura comprendida entre febrero de 1986 y septiembre de 1987. En él se acordó una cuota global de 58 millones de sacos y una franja de precios comprendida entre US\$1.20 y US\$1.40/lb. A lo largo del año se comprobó que la cuota fijada fue alta, puesto que para mantener los precios dentro de la franja fue necesario producir varios recortes que la llevaron a un monto total de 51.5 millones de sacos. Esta realidad resultó de la posición de los países consumidores, que presionaron por la fijación de una cuota global elevada para conseguir menores precios del café. Simultáneamente, éstos habían llegado al restablecimiento de las cuotas con un nivel de inventarios significativo lo cual reforzó la caída en precios y en consecuencia generó los posteriores recortes de la cuota global.

Colombia exportó 9.1 millones de sacos durante el año cafetero 1987/88, de los cuales 7.7 millones fueron destinados a los países miembros del pacto y 1.4 millones a los países no-miembros. Este resultado contrasta con el comportamiento histórico de las exportaciones colombianas. Por efecto de los sucesivos recortes de la cuota global, las exportaciones a países miembros se vieron reducidas, lo cual movió a las autoridades cafeteras a aumentar las exportaciones a no-miembros, alcanzando éstas un nivel histórico récord. Con esto se compensó en parte la caída de ingresos de exportación generada por los recortes y se evitó un incremento mayor de los inventarios acumulados en el país.

Durante este período se empezó a evidenciar la separación creciente entre las preferencias de la demanda mundial por cafés suaves en general y colombianos en particular, y los mecanismos del acuerdo mundial para la asignación de cuotas por tipos de café. Como consecuencia, el diferencial de precios entre cafés suaves y robustas se fue ampliando desde un 15% en octubre de 1987 hasta llegar en julio de 1988 a un 66.4%. Pese a una reducción no despreciable, ese diferencial se mantenía en 45.6% en febrero de 1989. El diferencial entre el precio del café colombiano y los otros suaves se incrementó también en

forma notoria. Desafortunadamente, el indicativo de suaves colombianos de la OIC no volvió a producirse, razón por la cual para ilustrar el tamaño del diferencial del precio del café colombiano frente a los otros suaves, hemos tomado el valor equivalente del reintegro mínimo más US\$9. Este ha venido creciendo paulatinamente. En octubre de 1987 era del orden del 3.7%, mientras en enero de 1989 alcanzó a ser del 8%. (Véase el Cuadro 3). La ampliación de los diferenciales entre calidades de café es atribuible tanto a factores de oferta como de demanda. Por una parte se presentaron durante el año cafetero escaseces relativas de cafés de calidad y simultáneamente la demanda mundial mostró un cambio de preferencias hacia este tipo de cafés⁵.

B. Las características del Acuerdo para 1988/89

El problema anterior marcó las negociaciones para fijar el tamaño de la cuota global y los mecanismos de ampliación y recorte de la misma para el año 1988/89. En efecto se introdujo el criterio de selectividad de la demanda, de tal manera que al producirse las ampliaciones o recortes de la cuota se variaría la composición de éstos entre cafés arábigos (brasileros, otros suaves y suaves colombianos) y robustas, dependiendo del diferencial de precios entre el indicativo de los otros suaves y los robustas.

La cuota global se fijó en 58 millones de sacos, recortada en 2 millones. En ningún caso, se permitiría que ésta llegase a ser inferior a los 53 millones, ni superior a 63 millones. La franja de precios quedó comprendida entre US\$1.20 y US\$1.40/lb. Para el primer trimestre del año cafetero se estableció que se efectuarían dos ampliaciones de un millón de sacos cada una si el precio indicativo compuesto el 25 de octubre o en

5 Véase ARARAT, A. y MESA J. "Evolución de la economía cafetera durante el período octubre/87-Marzo/88". En Ensayos sobre Economía Cafetera No. 1, Federación Nacional de Cafeteros, 1988.

cualquier fecha posterior era igual o superior al existente el 30 de septiembre de 1988 (US\$1.144/lb). Los dos aumentos se produjeron correspondiendo únicamente a cafés arábigos puesto que el diferencial entre los otros suaves y robustas fue superior a 25%. Para los tres trimestres posteriores, se estableció que los aumentos o reducciones de la cuota se aplicarían teniendo en cuenta de nuevo la evolución de los precios indicativos de los otros suaves y los robustas en forma separada.

A pesar de que la introducción del criterio de "selectividad" de la demanda constituye un paso adelante en el reconocimiento de la no-sustituibilidad perfecta entre calidades de café, el mecanismo actual podría ser profundizado⁶. En efecto, el diferencial creciente entre suaves colombianos y otros suaves está reflejando una relativa escasez de los primeros con la actual distribución de las cuotas, sin que exista un mecanismo del acuerdo que pueda reducirlo. (Véase Cuadro 3).

Colombia quedó con una cuota inicial de 8'360.000 sacos que representa el 16.04% de la cuota básica, pero debido a las dos ampliaciones de un millón de sacos cada una realizadas durante el primer trimestre del año cafetero, correspondientes a cafés arábigos exclusivamente, su cuota aumentó a 8'800.000 sacos pasando a representar el 16.26% de la cuota básica.

6 Una investigación en marcha ha estimado las elasticidades de sustitución entre las cuatro calidades básicas de café para las distintas regiones consumidoras encontrando bajas elasticidades entre los cafés robustas y los arábigos en su conjunto, e importantes elasticidades al interior de las calidades de que se trate. Estos resultados justifican técnicamente la profundización del criterio de selectividad en dos direcciones: Ahondar el existente entre robustas y arábigos en su conjunto, e implantar el criterio al interior de las calidades arábicas. Véase LEIBOVICH, J. *La formación del precio en el mercado mundial del café*, FEDESA-RROLLO, Informe de Investigación presentado a la Fundación Ford 1989.

Modificaciones posteriores a esta participación dependerán de la evolución de la cotización de los otros suaves y robustas. La tendencia durante el segundo trimestre cafetero ha sido de descenso de los precios, lo que podría conducir a un próximo recorte de la cuota global.

C. Perspectivas de un nuevo Acuerdo Cafetero

En septiembre próximo culmina el acuerdo cafetero vigente desde 1983. Por tal razón, desde el mes de febrero se han iniciado las reuniones preparatorias en el seno de la OIC para negociar un nuevo acuerdo cafetero que entraría en vigencia a partir de octubre de 1989.

Existen dificultades serias para lograr un nuevo acuerdo. En primer término los países consumidores, abanderados por Alemania Federal, el Reino Unido y Holanda, con el apoyo de los Estados Unidos, exigen que se resuelva el problema del doble mercado. Mientras han existido dificultades en el abastecimiento a los países consumidores miembros durante el primer trimestre del año cafetero 1988/89, las ventas a países no-miembros se han incrementado con el agravante de que éstas se realizan en general a precios inferiores hasta en un 50% con relación al precio de venta a los países miembros. Este problema refleja la indisciplina de algunos países productores pequeños, explicada en parte porque algunos de ellos carecen de la infraestructura física e institucional para desarrollar una política de retención de inventarios, además del incentivo que representa para ellos vender toda su producción, pese a que una fracción de ella se haga a precios inferiores.

La propuesta de implantar una "Cuota Universal", consistente en fijar la cuota total y la participación de cada país productor en ella sin hacer distinción de su destino, es defendida por la mayor parte de los países consumidores miembros del pacto, como la vía para solucionar este problema. Sin embargo, esta propuesta ha sido rechazada por Colombia

CUADRO 3
PRECIOS INDICATIVOS DE LOS OTROS SUAVES, ROBUSTAS, BRASILEÑOS
Y COLOMBIANOS (US\$/lb), Y DIFERENCIALES ENTRE ELLOS (%)
Octubre/1987-Febrero/1989
(Promedios mensuales)

	(1) Otros suaves	(2) Ro- bustas	(3) Colom- bianos*	(4) Brasi- leños	(5) (1)/(2)	(6) (3)/(1)	(7) (4)/(2)	(8) (3)/(4)
Oct-87	119.38	103.52	123.40	111.68	15.3	3.4	7.9	10.5
Ene-88	128.02	102.11	131.54	117.35	25.4	2.7	14.9	12.1
Abr-88	136.42	96.18	141.88	123.30	41.8	4.0	28.2	15.1
Jul-88	141.97	85.32	148.37	120.01	66.4	4.5	40.7	23.6
Oct-88	133.73	94.09	139.54	115.61	42.1	4.3	22.9	20.7
Ene-89	152.12	101.24	164.30	142.28	50.3	8.0	40.5	15.5
Feb-89	139.94	96.12	150.76	128.72	45.6	7.7	33.9	17.1

a Se ha tomado el precio de reintegro más US\$9/lb, debido a que el indicativo de la OIC no volvió a suministrarse.

Fuente: Cálculos del autor a partir de la OIC. y Federación Nacional de Cafeteros.

porque ella significa en la práctica un retorno velado al mercado libre, puesto que una vez fijada la cuota a cada país productor, con toda seguridad la parte de ésta que se destinaría a los países consumidores miembros del pacto, sería superior a la actual, razón por la cual se deprimirían los precios. Además, existirían problemas serios de verificación de las exportaciones realizadas a países no-miembros. Por otra parte, al entrar a definir la distribución de esa cuota entre los países productores, Colombia se vería perjudicada por haber desarrollado a lo largo de los sucesivos convenios la política de retención de inventarios más decidida, con exportaciones relativamente bajas a los países no miembros. Es por ello que la posición colombiana debe defender una fórmula para distribuir la cuota entre los países productores que contemple el peso de los inventarios acumulados. Adicionalmente, como ya se mencionó, el criterio de selectividad debería ser profundizado, puesto que los diferenciales de precio entre distintas calidades de café continúan siendo excesivos. Pese a las dificultades existentes, todavía se dispone de varios meses de plazo para lograr un nuevo acuerdo. Para ello se deberán resolver, al menos parcialmente, los problemas técnicos existentes; pero ante todo se requerirá de

una voluntad política por parte de los países miembros, en particular los Estados Unidos, cuya nueva administración no ha fijado aún su posición al respecto.

En caso que no se logre un nuevo acuerdo y se retorne a la libertad de mercado, se puede prever un descenso del precio para todas las calidades de café, en razón de que entrarían a colocarse mayores volúmenes del grano. La experiencia más reciente de mercado libre fue la vivida entre febrero de 1986 y septiembre de 1987 generada por una bonanza de precios debida a la caída de la producción brasileña. En esa oportunidad el país logró un ingreso de divisas razonable, gracias al esfuerzo que se realizó en colocar 12 millones de sacos durante el año cafetero 1986/87, cifra nunca antes alcanzada.

De acuerdo con un estudio elaborado por T. Akiyama, en un escenario de mercado libre el precio de los cafés "otros suaves" bajaría hasta ubicarse alrededor de US\$0.95/lb para 1990⁷. Si suponemos que el café colombiano

7 Véase AKIYAMA, T. Prospects for world coffee, cocoa and tea markets, Mimeo. World Bank, 1988.

seguiría obteniendo un diferencial, aunque inferior al actual por efecto del mayor volumen colocado en el mercado, su precio podría llegar a US\$1.00/lb. Con él, el valor de las exportaciones alcanzaría US\$1.584 millones, bajo el escenario de un volumen exportado de 12 millones de sacos. En caso de que el precio alcanzado fuera inferior, v.gr. de US\$0.90/lb., el valor de las exportaciones sería de US\$1426 millones.

Al comparar estos estimativos con el valor facturado durante el año civil de 1988, el cual ascendió a US\$1.583 millones, tenemos que en el mejor de los casos, el valor de las exportaciones sería muy similar al obtenido durante 1988, con funcionamiento del acuerdo. Si el precio alcanzado fuera de US\$0.90/lb., habría una reducción del 10% en el valor de las exportaciones. Así, es probable que continuar en un escenario de Pacto de Cuotas garantice un valor de las exportaciones ligeramente mayor en un ambiente más tranquilo. Retornar al mercado libre generaría unos ingresos por exportaciones ligeramente inferiores, exigiendo un mayor esfuerzo de comercialización pero reduciendo de manera significativa los inventarios acumulados por el país.

IV. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA CAFETERA

A. El Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café por la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia

El pasado 22 de diciembre de 1988 se firmó un nuevo contrato de administración del Fondo Nacional del Café entre el gobierno nacional y la Federación Nacional de Cafeteros, el cual tendrá una vigencia de 10 años.

La decisión de renovar el arreglo institucional del manejo del Fondo Nacional del Café, cuenta del tesoro público, dejando en manos de la Federación Nacional de Cafeteros, entidad gremial de carácter privado, la administración de éste debe entenderse como la refrendación de un modelo para el manejo de la política cafetera que sin lugar a dudas ha

sido exitoso. El sistema colombiano se ha caracterizado por haber logrado múltiples metas que difícilmente se han conseguido con la misma efectividad en otros países productores, con esquemas institucionales diferentes, que van desde el extremo de la ausencia total de regulación del sector, como es el caso de Indonesia, hasta el de la nacionalización de la actividad de comercialización, como en El Salvador y Nicaragua, pasando por arreglos de distintos matices como el brasileño, el costarricense o el de Costa de Marfil. Entre dichas metas alcanzadas en Colombia se destacan: a) la garantía de estabilidad a los caficultores a través de la existencia de un precio mínimo de sustentación, de la compra asegurada de la cosecha y de una adecuada asesoría técnica; b) el mejoramiento de la infraestructura básica de las regiones caficultoras; c) la obtención de un monto importante de divisas; y d) la relativa facilidad de la coordinación entre la política cafetera y la política macroeconómica del país.

El contenido del nuevo contrato se caracteriza por introducir una mayor injerencia del gobierno en las decisiones de política cafetera. Para ello, se refuerza el equipo técnico del mismo y se establece el poder de veto del ministro de Hacienda en el seno del Comité Nacional de Cafeteros. Por otra parte se le exige a la Federación de Cafeteros la presentación de un presupuesto de causación y la actualización periódica del mismo; la presentación de cuentas separadas para los distintos programas no obstante se mantenga la unidad de caja y el análisis de costos de las distintas actividades del Fondo Nacional del Café. Adicionalmente la Federación de Cafeteros debe hacer presentación pública y periódica de los estados financieros del Fondo Nacional del Café. Todas estas medidas adicionales de control sobre la actividad realizada por la Federación de Cafeteros están dirigidas a mejorar la eficiencia en las labores de regulación y comercialización con cargo al Fondo Nacional del Café⁸.

8 Véase OCAMPO, J. A. "Criterios para la renegociación del contrato de administración

Merece atención especial del nuevo contrato la exigencia de que en un período de tiempo razonable se liquiden las inversiones del Fondo Nacional del Café que se considera no le sirven a la industria cafetera. Esta determinación lleva implícito el principio de que los excedentes permanentes de la actividad cafetera no deben invertirse en actividades distintas a las complementarias de la misma industria. Si ello es así y el tamaño de las inversiones en el propio sector o en las actividades complementarias está delimitado buscando evitar una sobre ampliación del mismo, queda sin resolverse qué destinación ha de dársele a esos excedentes. Es aquí donde se ve la necesidad de que se establezca un instrumento que sirva para efectuar las transferencias de estos recursos a los sectores de la economía que la sociedad considera deseables. Estas transferencias se han producido en el pasado en coyunturas específicas como han sido las bonanzas de precios; sin embargo, han sido el resultado de negociaciones complejas entre el gremio y el gobierno.

Existen diversos mecanismos a través de los cuales se pueden efectuar las transferencias. Uno es el del impuesto ad-valorem flexible, el cual permite que sea el estado colombiano el que reciba esos recursos y los destine a los sectores de la economía que se consideren son prioritarios. Otro mecanismo es a través de la distribución de los excedentes permanentes entre los Comités Cafeteros Departamentales quienes los utilizarían en los departamentos cafeteros en actividades distintas al café⁹.

B. El manejo del precio interno

El precio interno real pagado a los productores durante el primer trimestre de 1989 pre-

senta una reducción del 7% con relación al del mismo período del año anterior. Sin embargo, si se compara su valor actual con el vigente durante la época anterior a la pequeña bonanza de precios vivida en 1986, éste sigue estando por encima en un 30%. (Véase el Cuadro 2). Las razones que justifican un precio superior al vigente en la época anterior a la bonanza están asociadas con incrementos reales en los costos de producción, explicados en parte por la importante devaluación real del peso que se vivió durante 1985, además de los costos de control de la roya y de fertilización los cuales deben trasladarse a los productores.

No obstante, al observar la importante actividad de renovación de cafetales que ha estado asociada a los niveles de precio interno relativamente altos de los últimos 3 años, la cual se traducirá en aumentos de la producción, sin que sea claro el panorama externo para poder colocar volúmenes crecientes del grano, se hace necesario ser cautelosos con relación a incrementos adicionales en el precio interno real. Otro argumento en la misma dirección es el hecho de que aunque la evolución financiera del Fondo Nacional del Café no es crítica, se puede inferir del indicador de exceso de reintegros sobre el valor de la cosecha en el cuadro 1, que la liquidez del mismo se redujo de manera importante en el año 1987/88. Si se permitieran incrementos reales en el precio interno, bajo el supuesto de que el escenario externo se mantiene inalterado, se podría entrar en dificultades. En el cuadro citado, el indicador mejora para el año 1988/89, por cuanto se supone una reducción del 4% del precio interno real con relación al año cafetero anterior.

En la coyuntura actual y futura inmediata debe mantenerse un nivel de precio interno real superior al vigente en el período anterior a la pequeña bonanza de 1986, como es el actual, pero sin permitir incrementos adicionales, que repercutirían en mayores niveles de producción y problemas de liquidez para el Fondo Nacional del Café.

del Fondo Nacional del Café". En Debates de Coyuntura Económica No. 12, "El contrato de administración del Fondo Nacional del café". FEDESARROLLO 1988.

9 Véase OCAMPO, J. A. op. cit. pp 35-43.