

# Informe especial sobre Política Cafetera

## OBJETIVO

El presente artículo no pretende analizar exhaustivamente la política cafetera colombiana y menos aún 'profetizar' sobre la evolución futura del mercado del grano. Busca únicamente conceptualizar, desde el punto de vista económico, la necesidad de llevar a cabo un programa acelerado de diversificación cafetera y determinar los requisitos económicos globales que dicho proceso debe entrañar.

## METAS

La política cafetera nacional ha sido guiada principalmente a buscar en forma simultánea dos metas:

- Incrementar el ingreso de divisas al país provenientes de la exportación del grano, y
- estabilizar, dentro de los márgenes posibles, el ingreso a los cultivadores de café.

Por otro lado, la política general de desarrollo económico del país ha sido guiada a buscar un crecimiento sostenido en el ingreso real nacional, condicionado al logro de una mayor absorción de mano de obra y una mejor distribución del mismo.

Este trabajo analiza los pasos tomados por el gobierno nacional en el logro de las metas del sector cafetero y concluye, la necesidad de llevar a cabo un programa acelerado de diversificación, como el único medio de satisfacer simultáneamente ambos objetivos.

La sección final discute los requisitos globales de un programa de diversificación cafetera que busque satisfacer además, los objetivos de desarrollo a nivel nacional.

## Ingreso de Divisas

Varios autores han señalado que la disponibilidad de divisas ha sido tradicionalmente la principal barrera de crecimiento del producto nacional. (1) La principal meta

(1) Vanex, Estimating foreign resource needs for economic development - The case study of Colombia M<sup>o</sup> Graw-Hill. Nelson, Study of industrialization in Colombia, Part I Analysis, Rand Corporation. Chenery - Exkstein, Development alternatives for la tinaméica.

del sector cafetero ha sido, entonces, no sólo complementaria sino requerida en el logro de las metas más amplias de desarrollo nacional.

La búsqueda de los mayores ingresos posibles de divisas provenientes de la exportación del grano se ha efectuado a través de:

- La participación activa del país en el Convenio Internacional del Café.
- La acumulación de inventarios.

A primera vista parece que la búsqueda ha sido infructuosa y que las medidas tomadas han llevado al país a la situación opuesta a la deseada. Esto es así, puesto que los ingresos de divisas del país han disminuído en la época post-convenio; los volúmenes de exportaciones no se han incrementado en comparación con años anteriores (i.e. 1953-4), y la acumulación de inventarios representa al fin y al cabo producción no vendida y por lo tanto dólares no conseguidos. Más aún, la acumulación de inventarios implica un desperdicio de recursos tales como tierra y trabajo que podrían dedicarse a producir otros bienes exportables. Estas informaciones deben calificarse.

## Participación en el Convenio:

La participación colombiana en el Convenio Internacional es verdad que ha resultado en el compromiso de exportar menos café que bajo un sistema de mercado libre, pero esto no implica que como resultado se hayan obtenido menos divisas. Por el contrario, lo que ha sucedido es que precisamente por exportar menos café se han obtenido más divisas que las que se conseguirían exportando más. Esta situación la describe el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros con su célebre frase "el precio es más importante que la cantidad".

La elasticidad-precio de demanda por café es típicamente inferior a la unidad. Lo que este concepto de elasticidad implica es que al reducir la oferta del grano al mercado mundial (vía sistema de cuotas de exportación), los consumidores están dispuestos a

pagar precios más altos con tal de no dejar de consumir, y como consecuencia los ingresos que se sacrifican por exportar menos, se verán más que compensados por los mayores precios. Este comportamiento parece también cumplirse en el caso de la demanda por cafés colombianos debido a la alta participación del país dentro del mercado del grano y a la 'diferenciación' que se ha logrado establecer por el café colombiano.

La conclusión es clara: la participación de Colombia en el Convenio Mundial ha permitido que el país obtenga ingresos de divisas mayores a las que en otra forma se podrían obtener, a pesar de sacrificar cierto volumen de exportaciones. (1)

### Acumulación de inventarios:

El sistema de cuotas, al reducir el volumen de exportaciones, origina una diferencia entre el volumen de producción y la absorción total de café (consumo interno más exportaciones). Esta diferencia se denomina como acumulación de inventarios. Hoy en día, las existencias totales son cerca de cinco millones de sacos. (2)

Aunque de nuevo parezca paradójico, dicha acumulación no necesariamente implica desperdicio de recursos que se podrían utilizar en la producción de bienes alternativos, sino por el contrario aparece que la acumulación es necesaria para incrementar aún más los ingresos de divisas. La acumulación permite incrementar los ingresos de divisas por cuatro motivos:

- Desfase producción-ventas. El café se produce en Colombia durante el segundo y cuarto trimestre, mientras que las exportaciones se efectúan a través de todo el año con el objeto de lograr los mejores precios en el mercado externo. Se requieren así inventarios.
- Ciclo bianual en la producción. La producción de café se caracteriza por ser buena en un año y mala en el siguiente.

(1) Estimativos de elasticidad-precio aparecen en Ruíz Lara, Jorge. Fluctuations of world coffee prices y Bacha, Edmar. The supply of world coffee. No hay estimativos directos para demanda por café colombiano.

(2) Información del Pan American Coffee Bureau.

A nivel nacional dicho ciclo también repercute y resulta necesario por lo tanto acumular inventarios en los años buenos para exportar en los años malos. De otra forma no se podrían cumplir los compromisos de exportación.

- Incertidumbre respecto a las fluctuaciones en el mercado mundial. De acuerdo con los mecanismos del convenio, la cuota básica anual del país se reajusta automáticamente si la demanda presiona haciendo que se coticie un precio superior a un techo preestablecido por tres semanas consecutivas. Debe anotarse que las fluctuaciones inesperadas se originan principalmente en la producción de café brasileño y repercuten en la demanda nacional por ser esta la diferencia entre la demanda mundial y la oferta de otros países, así como por la alta sustitución entre las dos variedades de café.

- Poder negociador. Es concebible, además, que el nivel de inventarios incremente el poder negociador del país en la fijación de la cuota básica.

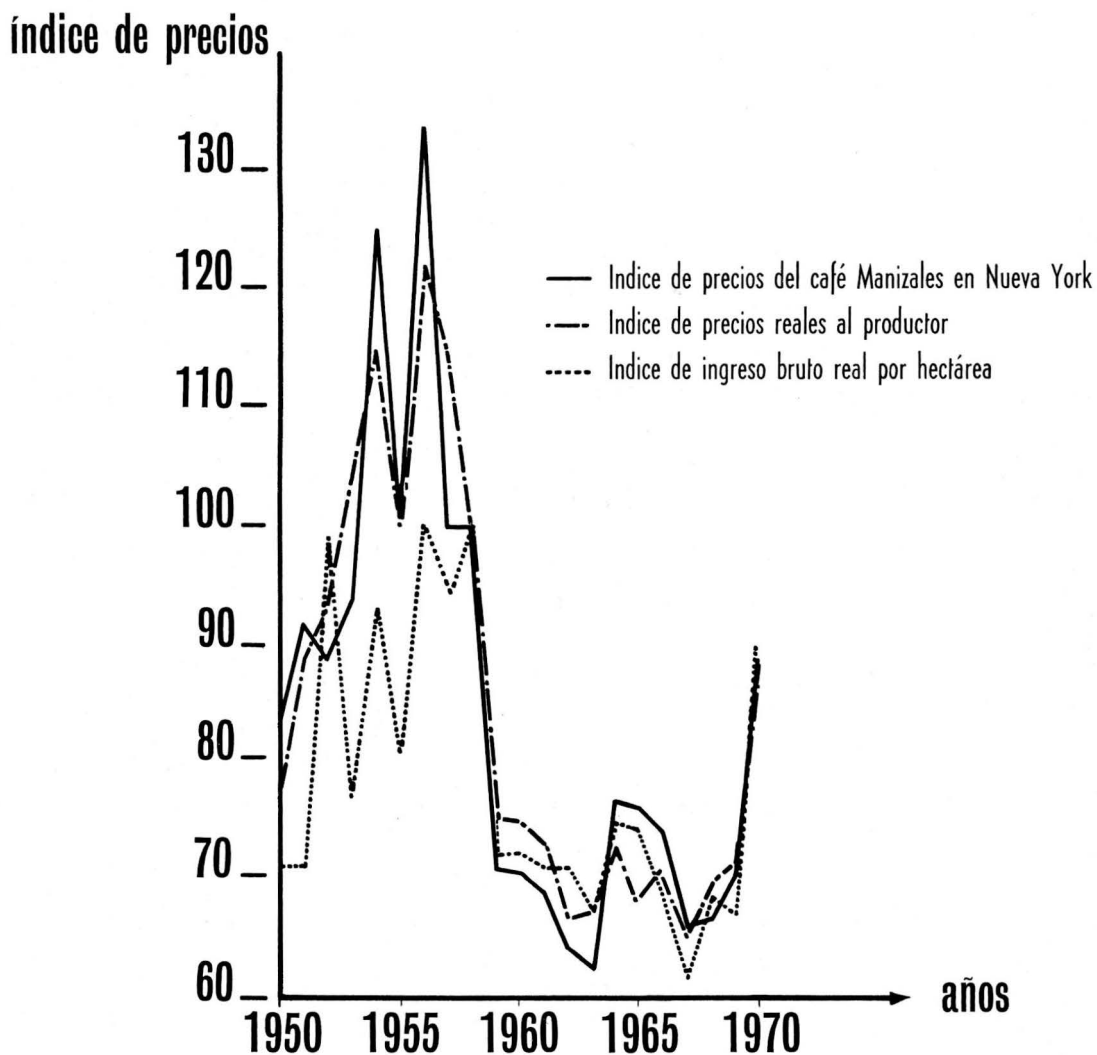
En resumen, estos cuatro motivos hacen que la acumulación de inventarios sea necesaria en el logro de incrementar los ingresos de divisas. Lo importante de identificar es cuál debe ser el nivel (o rango) de inventarios requeridos para este propósito. Cualquier acumulación adicional a dicho rango sí implica un sacrificio neto de divisas.

El gobierno, con el objeto de ajustar la producción a los niveles requeridos de acumulación de stocks ha utilizado políticas tributaria - precios: se reduce el precio del grano respecto a la cotización externa y se hacen así otras actividades más rentables que el café para ciertos productores. En el agregado, se reduce la producción total. Esta política no se puede usar ad.infinitum pues de otra forma no se puede cumplir la segunda meta del sector -estabilizar el ingreso de los productores, alrededor de un ingreso real dado.

De ahí, entonces, que resulte necesario emprender campañas aceleradas de diversificación cafetera.

# ESTABILIZACION DEL INGRESO REAL AL CAFICULTOR

(1958 = 100)



FUENTE: Revista del Banco de la República (Precio externo e interno al productor). Cuentas Nacionales (precio implícito del PIB usado como deflactor). Aikinson (estimativos de producción por hectárea) cálculos: FEDESARROLLO.

## Estabilización del ingreso real al productor.

La experiencia de 1950 - 1970: la estabilización del ingreso al productor busca evitar las violentas fluctuaciones del mercado mundial, y mantener los ingresos reales de sus productores. En parte, dicho objetivo se ha logrado al amortiguar las fluctuaciones del precio externo, mediante el mecanismo de reajuste automático en las cuotas de exportación. Por otro lado, la política de fijación de precios internos ha buscado limitar aún más la fluctuación de la cotización externa, no traduciendo la totalidad de los incrementos de precios externos al productor (1) y usando dichos ingresos para 'mantener' el ingreso real de los productores en períodos de precios externos decrecientes. Una tercera fuerza que ha actuado para contrarrestar las fluctuaciones en los ingresos de los caficultores han sido las mejoras tecnológicas que han producido incrementos en la productividad. Como se denota en la gráfica X-3, la fluctuación en la cotización externa ha sido más pronunciada que la de los precios internos. Además, cuando se comparan los anteriores índices con los ingresos reales brutos por hectárea, se observa que este último índice es el que ha sufrido una menor fluctuación.

Alternativas futuras: Para cumplir simultáneamente las metas de divisas y estabilización del ingreso local de los productores debe seguirse una política de precios internos tal que la producción total a largo plazo sea suficiente para satisfacer la absorción total (consumo interno más exportaciones) y la acumulación requerida de inven-

(1) Un paso firme en este sentido se tomó en 1970 con el acuerdo entre productores y gobierno mediante el cual se propone dividir el precio por encima de US\$ .57 por libra, así: 35o/o se dirige a incrementos en los precios internos; 30o/o al Fondo Nacional del Café; y 35o/o a los Comités Departamentales de Cafeteros.

tarios. Si el nivel requerido de precios internos para lograr dicho fin es muy inferior considerado como 'mínimo necesario', para fines de la política de estabilización, deben usarse mecanismos auxiliares para ajustar la producción. Es este el caso en que una política de diversificación cafetera se hace necesaria. La sección final discute los lineamientos generales que debe seguir dicha política.

## Diversificación Cafetera

En su sentido más estricto, se define diversificación como un proceso por medio del cual se reduce la producción y se utilizan los recursos liberados en la producción de bienes alternativos. Dicho proceso se puede llevar a cabo automáticamente mediante el mecanismo del mercado (a través de la política de precios) o ser inducido por reglamentaciones directas sobre uso de tierras. El proceso debe buscar la reducción en la producción del grano para ajustarla a los niveles deseados de absorción total más acumulación de inventarios y debe buscar que se cumplan las metas más generales de desarrollo económico.

Un análisis del censo cafetero más reciente permite identificar aquellas zonas donde el costo de oportunidad de los recursos liberados sea más alto; es decir, donde el sacrificio de la producción de café se vea compensado con aumento de la producción de otros bienes. Asimismo, permite identificar si la solución anterior coincide con las metas de generación de empleo y redistribución del ingreso nacional. Dicho análisis se considera como un prerrequisito para la implementación de un programa acelerado de diversificación, que contemple no sólo el cumplimiento de las metas del sector cafetero, sino también las más generales de desarrollo económico nacional.