

**INSTRUMENTOS DE POLITICA CAFETERA COLOMBIANA  
1980-2000**

**LEDY CAROLINA PABON RODRIGUEZ  
EDWIN JAVIER PEREZ BAUTISTA**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMIA  
BUCARAMANGA  
2006**

**INSTRUMENTOS DE POLITICA CAFETERA COLOMBIANA  
1980 - 2000**

**LEDY CAROLINA PABON RODRIGUEZ  
EDWIN JAVIER PEREZ BAUTISTA**

**Tesis de Grado para optar el  
Título como Economista**

**HECTOR ALFONSO OTERO  
Economista Agrícola**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMIA  
BUCARAMANGA  
2006**

## RESUMEN

**Palabras Claves:** Neoinstitucionalismo, Instituciones, Rent-seekers, Política Cafetera, Instrumentos de política cafetera.

El sector cafetero colombiano actualmente atraviesa por la peor crisis de su historia. Este sector que en el pasado fue prospero y dinámico, Ha sufrido las consecuencias de políticas mal diseñadas, las cuales han sido implementadas a favor de ciertos agentes o grupos de rent-seekers y en perjuicio de los caficultores.

Los cambios presentados en el mercado cafetero mundial tras el rompimiento del pacto internacional de cuotas y la liberalización de la economía colombiana a comienzos de la década del 90, trajeron consigo un enorme desafío institucional que debió ser enfrentado tanto por la Federación Nacional de Cafeteros como por el propio Estado. Sin embargo, a los ojos de la corriente Neoinstitucional poco fue lo hecho por las dos partes para replantear instituciones cafeteras que fomentaran la eficiencia y la equidad al interior del sector, pues instrumentos como el Reintegro, la Retención y el Precio Interno de Compra, continuaron siendo utilizados a pesar de haberse tornado obsoletos para la consecución de los objetivos que perseguía la política cafetera.

## SUMMARY

**Key words:** Neoinstitucionalismo, Institutions, Rent-seekers, Coffee Politics, Instruments of coffee politics.

The Colombian coffee sector at the moment crosses for the worst crisis in its history. This sector that was in the past prospers and dynamic, it has suffered the consequences of not well designed politicians, which have been implemented in favor of certain agents or rent-seekers groups and in damage of the caficultores.

The changes presented in the world coffee market after the break of the international pact of quotas and the liberalization of the Colombian economy at the beginning of the decade of the 90, brought I get an enormous institutional challenge that should be faced so much by the National Federation of Coffee as for the own State. However, to the eyes of the average little Neoinstitucional it was it made by the two parts to restate coffee institutions that fomented the efficiency and the justness to the interior of the sector, because instruments like the Refund, the Retention and the Internal Price of Purchase, they continued being used in spite of being had obsolete tornado for the attainment of the objectives that the coffee politics pursued.

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
<b>LISTA DE ANEXOS</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>1. MARCO TEÓRICO</b>	<b>13</b>
1.1 LA ECONOMÍA NEOINSTITUCIONAL	13
1.1.1 Las Instituciones	14
1.1.2 Las Organizaciones	16
1.1.3 La Acción de los Rent-Seekers	16
1.1.4 Los Costos de Transacción	18
1.1.5 La Relevancia de la Evolución de las Instituciones para la Economía.	19
1.1.6 La Promoción de Instituciones Eficientes	24
<b>2. POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD CAFETERA COLOMBIANA</b>	<b>29</b>
2.1 LA POLÍTICA CAFETERA COLOMBIANA	29
2.1.1 La Federación Nacional de Cafeteros (FNCC)	30
2.1.2 El Fondo Nacional del Café (FNC)	31
2.2 INSTITUCIONALIDAD CAFETERA	32
2.2.1 El Reintegro Cafetero	32
2.2.1.1 Objetivos	33
2.2.1.2 Mecanismo	34
2.2.2 La Retención Cafetera	35
2.2.2.1 Objetivos	35
2.2.2.2 Mecanismo	36

2.2.3	Precio Interno de Compra	37
2.2.3.1	Objetivos	38
2.2.3.2	Mecanismo	39
<b>3.</b>	<b>UN NUEVO ENTORNO PARA LA INSTITUCIONALIDAD CAFETERA COLOMBIANA</b>	<b>41</b>
3.1	EL REINTEGRO CAFETERO Y LA APERTURA DEL MERCADO DE CAPITALES.	42
3.1.1	Reformas al Reintegro Cafetero	42
3.1.2	Liberalización del Mercado de Capitales	46
3.2	RETENCION CAFETERA Y ROMPIMIENTO DEL ACUERDO INTERNACIONAL DE CUOTAS	54
3.2.1	Reformas a la Retención Cafetera	54
3.2.2	Rompimiento del Acuerdo Internacional de Cuotas y el Exceso de Oferta	57
3.3	PRECIO INTERNO DE COMPRA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO CAFETERO	62
3.3.1	Reformas al Precio Interno de Compra	62
3.3.2	Precio Interno, Inflación y Tasa de Cambio	64
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>71</b>
4.1	RECOMENDACIONES	75
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>77</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>84</b>

## LISTA DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>	
Tabla 1.	Reintegro Cafetero 1980 – 2000	76
Tabla 2.	Balanza de Pagos 1980 – 2000	77
Tabla 2 <sup>a</sup>	Precio Mínimo de Reintegro U\$ por carga de 70 Kg.	77
Figura 1.	Cuenta Corriente en Colombia 1980 - 2000	78
Figura 2.	Cuenta de Capital y Reintegros Cafeteros	78
Figura 3.	Reintegros y Reservas Netas 1980 - 2000	79
Tabla 3.	Tasa de Retención Cafetera 1980 – 2000	79
Figura 4.	Inventarios, Exportaciones y Producción Mundial 1980 – 2000	80
Tabla 4.	Variables Cafeteras 1980 – 2000	80
Tabla 5.	Tasas de Retención Cafetera Nominal y Efectiva 1980 – 2000	81
Figura 5.	Tasa de Retención Cafetera 1980 – 2000	82
Figura 6.	Precio Internacional del Café por Libra 1980 – 2000	82
Figura 7.	Exportaciones y Consumo Mundial del Café 1980 – 2000	83
Tabla 6.	Precio Interno	84
Tabla 7.	Precio Interno del Café Saco de 125 Kg. y Tasa de Inflación en Colombia 1980 – 2000	85
Figura 8.	Precio Interno de Sustentación Carga 125 Kg.	86
Figura 9.	Precio Interno de Sustentación en Pesos del 2000	86
Tabla 8.	Cotización del Dólar de los Estados Unidos (Pesos por dólar)	87

## DEDICATORIA

*A mis papás, Raúl Pabón y Ledy Rodríguez; por haberme dado la oportunidad de estudiar, por apoyarme siempre en todo momento, por hacerme saber que contaba con ellos y con su enorme cariño.*

*A mi novio, Javier Pérez Bautista; por haber estado ahí a lo largo de toda la carrera, por sortear a mi lado las cosas buena y malas de la vida, por enseñarme a amar y por permitirme ser tan feliz como soy ahora.*

*Ledy Carolina Pabón Rodríguez*

*A Dios, por bendecirme y brindarme las herramientas necesarias para culminar esta etapa en mi vida.*

*A Alicia, mi madre, quien nunca tuvo nada y siempre supo darme tanto.*

*A Derly, quien sembró en mí la semilla para que este sueño sea hoy una realidad.*

*A Carolina, mi amor, compañera incansable quien alimentó en mi el espíritu de la perseverancia y la excelencia.*

*Edwin Javier Pérez Bautista*

## INTRODUCCIÓN

Cuando la economía de un país presenta cambios en su orientación y pasa de ser un sistema regulado a uno más flexible, ello no sucede sin que se dejen de presentar traumatismos en su interior, pues al estar interconectados entre sí, los distintos sectores de la economía de un país se verán afectados unos con otros ante una variación en su nivel de apertura. En tal sentido, las autoridades encargadas de diseñar la política económica y comercial deberán ajustar sus formulaciones tomando siempre como referente las nuevas condiciones de los mercados internos y externos así como la interrelación existente entre ellos.

En un escenario económico en permanente evolución los diseñadores de la política que ha de implementarse deberán velar porque los instrumentos que hagan parte del nuevo paquete de medidas, correspondan -en su papel de instituciones- a los requerimientos de una nueva realidad y engloben los intereses de todos los agentes de la sociedad, a fin de lograr una mayor eficiencia en la distribución de los beneficios sociales y económicos así como un mejor funcionamiento de los mercados.

La reforma estructural y el cambio de orientación del modelo de desarrollo económico que se dió en Colombia a comienzos de la década del 90 produjo, sin lugar a dudas, la necesidad de reacomodar las relaciones inter e intrasectoriales a lo largo y ancho de toda la economía del país, especialmente si se tiene en cuenta que algunos de éstos sectores venían de sufrir modificaciones drásticas en el pasado reciente como es el caso de la economía cafetera.

Tras muchos años de acuerdos comerciales desde que se firmó el primer pacto cafetero en 1940 hasta el rompimiento del régimen de cuotas en 1989, el mercado del grano se caracterizó por estar regido por acuerdos comerciales que buscaban un mejor funcionamiento del sector cafetero. Sin embargo, tras el rompimiento del

Acuerdo Internacional de Cuotas, éste mercado sufrió cambios drásticos que vinieron a marcar la senda por la cual habrían de transitar las relaciones tanto al interior del sector como con los demás sectores. Los años siguientes se caracterizaron por mostrar una alta volatilidad en el nivel de precios, ausencia casi total de sistemas de cooperación, incremento en los grados de competencia y deterioro en el nivel de vida de los caficultores, entre otros. Estos factores demandaban una pronta reacción por parte de las autoridades cafeteras para que mediante el reacomodo de la Política Cafetera y sus Instrumentos se mitigaran los efectos nocivos que había traído consigo la nueva condición del mercado.

Los cambios presentados en la economía cafetera a nivel mundial marcaron la pauta para que las autoridades de los países productores adoptaran nuevas estrategias de producción y comercialización mediadas por un paquete de instituciones acordes con la nueva configuración del mercado. Sin embargo; no todos los países productores han tenido éxito con la adecuación de tales instituciones pues en muchos casos, éstas no han correspondido a los requerimientos de una nueva realidad y su implementación ha tendido a favorecer a grupos específicos en detrimento del bienestar general.

El paso de un mercado cafetero regulado a uno en el cual el libre comercio está a la orden del día, resulta propicio para analizar la evolución que han tenido los principales instrumentos de la Política Cafetera Colombiana – el reintegro, la retención y el precio de sustentación – (vistos como un grupo de instituciones formales) tanto en el período durante el cual tuvo vigencia el pacto internacional de cuotas como en los años siguientes a su rompimiento. Tal abordamiento permitirá establecer la forma en que dichos instrumentos se han adaptado a los requerimientos del nuevo entorno para de éste modo poder concluir en qué medida continúan siendo efectivos en la consecución de los objetivos que persigue el sector y la magnitud en que pueden contribuir al fortalecimiento del mismo.

Con el fin de cumplir el objetivo del presente trabajo, se analizarán tres temas principales. *En el primer capítulo* se expondrán las ideas desarrolladas por la corriente Neoinstitucional, tomando como base los planteamientos de Douglas North en lo referente al cambio institucional y su incidencia en la economía. Este enfoque teórico será apoyado por los postulados de Eduardo Wiesner acerca de la efectividad de las políticas públicas, la eficiencia de las instituciones y la acción de los rent-seekers. Del mismo modo, los argumentos de Joseph Stiglitz acerca de la eficiencia distributiva de las instituciones será abordado en este capítulo.

*El segundo capítulo* estará dedicado a mostrar parte de la institucionalidad cafetera, dando especial tratamiento al origen y naturaleza de los principales instrumentos de la política cafetera colombiana, los objetivos que persiguen y su forma de operar en el mercado.

*El tercer capítulo*, mostrará la relación que se presenta entre los instrumentos de política cafetera colombiana con algunas variables macroeconómicas y se realizará un análisis de la evolución de dichas instituciones tomando como referente los resultados mostrados durante el periodo estudiado, a fin de determinar el grado de complementariedad que éstos ejercen sobre la realidad del mercado cafetero colombiano y la economía del país en general.

Finalmente, se sacarán algunas conclusiones respecto a la efectividad de los instrumentos de la política cafetera colombiana.

## 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1 LA ECONOMÍA NEOINSTITUCIONAL:

La Nueva Economía Institucional (NEI) apareció como una nueva manera de explicar las relaciones que sostienen los agentes en el mercado; supera las falencias de las teorías Clásica y Neoclásica al desarrollar un marco teórico propio que plantea la reducción de la incertidumbre en el intercambio, y que concede especial importancia al papel desempeñado por las instituciones dada la gran relevancia de éstas para el desempeño de una economía.

El modelo Neoclásico construido a partir del supuesto de la elección racional argumenta que los individuos realizan sus elecciones en función de la maximización de sus beneficios y teniendo en cuenta una serie de alternativas disponibles en el mercado. Éste enfoque supone que los individuos poseen gustos estables y que las elecciones que se realizan corresponden a criterios mecánicos en donde los resultados son evaluados por criterios invariables. En un escenario así, el mercado no presenta fricciones y los intercambios tienen lugar bajo costos de transacción cero, por lo cual las instituciones no resultan relevantes.

Cárdenas y Ojeda<sup>1</sup> sostienen que la NEI no surgió como una contraposición de la teoría Neoclásica o Walrasiana sino como una ampliación de sus postulados, puesto que intenta incorporar elementos que el modelo walrasiano no tuvo en cuenta explícitamente y que son de gran importancia para entender el comportamiento de los agentes económicos. Se trata de una visión que da gran importancia a las instituciones como determinantes del desempeño de las economías y que presenta especial preocupación por el cambio y por la dinámica de la economía real. Es

---

<sup>1</sup> **CARDENAS**, Ernesto; **OJEDA**, Jair. La Nueva Economía Institucional y la Teoría de la Implementación. Revista de la Facultad de Economía Universidad Externado de Colombia. Economía Institucional. Volumen 4, número 6. Colombia. 2002. p.153

evolucionista en algunos casos y tiende a ser anti-intervencionista o al menos solo a defender algunas acciones reguladoras por parte del Estado.

El Nuevo Institucionalismo como también se le conoce, pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que se han establecido reglas de juego complejas (instituciones) que surgen con el fin de guiar los comportamientos individuales a la consecución de objetivos específicos mediante una estructura de incentivos que, además de reducir la incertidumbre de los procesos de la interacción humana, facilita el intercambio. Este enfoque teórico hace énfasis en el análisis histórico argumentando, según North<sup>2</sup>, que no solo se puede aprender del pasado sino que además, el presente y el futuro están conectados a él por obra de la continuidad de las instituciones.

En síntesis, se puede afirmar que el Neoinstitucionalismo primero, destaca la importancia de las instituciones como cimiento de la sociedad; segundo, busca combinar teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; y tercero, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales<sup>3</sup>.

### **1.1.1 Las Instituciones:**

Siguiendo a North<sup>4</sup>, se define a las instituciones como las reglas de juego de una sociedad, o más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y que estructuran incentivos en el intercambio humano, político, social o económico. Las mismas, surgen en un contexto en el que los agentes no poseen perfecta información siendo su principal función reducir la incertidumbre, proporcionando una estructura a la vida diaria.

---

<sup>2</sup> **NORTH**, Douglas. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económico. México. 1993. p.7

<sup>3</sup> **GORDILLO**, Gustavo. La Ansiedad por Concluir. La Débil Institucionalidad de las Reformas Estructurales en América Latina. Revista Mercado de Valores. Nacional Financiera. México. 1999. p.23

<sup>4</sup> **NORTH**, Douglas. Op cit. p. 14

Las instituciones pueden ser *formales o informales*. Las primeras son normas escritas ideadas y moldeadas por alguna autoridad bajo un propósito específico. Dentro de esta categoría se incluyen reglas políticas, judiciales, económicas y contratos. Entre tanto, las instituciones informales o espontáneas son acuerdos ó códigos de conducta no escritos que complementan a las instituciones formales. Son un conjunto de informaciones heredadas de generación en generación y forman parte de la cultura de un grupo dado de individuos. En un sentido amplio, lo que moldea el desempeño económico es la mezcla de reglas formales, normas informales y características de implantación. Si bien las reglas formales pueden cambiarse en cualquier momento, las normas informales solo cambian de modo gradual y el proceso de transformación o adecuación a nuevas circunstancias requiere largos períodos de tiempo.

Las instituciones no son otra cosa que los grandes marcos y referencia a través de los cuales se desarrolla la economía y se reproducen relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción. Son conjuntos de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una posible sanción. Su importancia económica radica en que las instituciones determinan los costos de transacción o negociación y afectan los costos de transformación, determinando en gran medida la estructura productiva de un país.

En éste punto, es importante señalar la apreciación de Machado<sup>5</sup> cuando afirma que la existencia de instituciones en sí no implica que su carácter sea socialmente eficiente, pues en la mayoría de los casos son creadas para satisfacer los intereses de quienes ostentan poder de negociación y, en general, para satisfacer intereses privados. Las instituciones que respalden al mercado contribuirán en buena medida a promover el crecimiento y a reducir la pobreza, al tiempo que generarán incentivos producto de un desempeño económico eficiente que a la vez promoverá la creación de instituciones eficaces que faciliten dicho crecimiento.

---

<sup>5</sup> **MACHADO**, Absalon. Las Instituciones en el Sector Rural. Documento de trabajo para la Universidad Nacional. Bogotá. 2003. p.8

### **1.1.2 Las organizaciones:**

Las organizaciones son grupos de individuos con algún grado de identidad común hacia ciertos objetivos. Pueden ser cuerpos políticos, económicos, sociales u órganos educativos. Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. North<sup>6</sup> asegura que los organismos se crean con un propósito deliberado como consecuencia de la oportunidad (dada por las instituciones) y a medida que van cumpliendo sus objetivos, van evolucionando, alterando así a las instituciones y constituyéndose de ésta forma en fuente principal del cambio institucional. Qué organismos surjan y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional; igualmente, ellos influyen en la forma en que evoluciona éste marco.

En términos generales, la NEI sostiene que las instituciones y organizaciones determinan el nivel de desarrollo económico y social de un país. Por ejemplo, las organizaciones políticas modelan el desempeño económico porque definen e implantan las reglas económicas. Por lo tanto, parte fundamental de una política de desarrollo es la creación de organizaciones políticas que creen y hagan cumplir los derechos de propiedad. De éste modo, las instituciones y organizaciones conforman el sistema total de restricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Entonces, la combinación de reglas formales e informales y de organizaciones que garanticen el cumplimiento de ambas, permiten el desempeño económico y social. En tal sentido cabe señalar lo afirmado por Ayala<sup>7</sup> cuando sostiene que para que el proceso de cambio sea eficiente de modo tal que facilite el crecimiento y desarrollo de los mercados, las instituciones - reglas formales - y las organizaciones deben poder cambiar rápidamente.

### **1.1.3 La Acción de los “Rent-Seekers”:**

---

<sup>6</sup> NORTH, Douglas. Op cit. p.15-16

<sup>7</sup> AYALA, Espino José; GONZALEZ, García Juan. El Neoinstitucionalismo, Una Revolución del Pensamiento Económico. Revista Comercio Exterior. Vol. 51, No. 1: p. 44 -57. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. México. 2001

Los “rent-seekers” según Wiesner<sup>8</sup>, son grupos de personas que logran “capturar” rentas de la acción del gobierno a través de “escogimientos públicos” y no de “escogimientos de mercado”. Los “rent-seekers” presionan a los gobiernos para que intervengan en respuesta de presumibles o reales fallas de mercado y crean, para sí, rentas que el mercado no les entregaría. Los “rent-seekers” son simplemente, agentes económicos haciendo uso de su escogimiento racional para maximizar sus beneficios.

Según el autor anteriormente citado, una de las principales fuentes de “rent-seekers” son las rentas de destinación especial. Éstos se aprovechan del hecho de que el gobierno debe prestar un servicio y que ellos son los únicos que manejan dicho servicio, lo cual genera ineficiencias en la prestación del mismo, así como el despilfarro de los dineros que se asignan por concepto del servicio prestado. Otras actividades que se consideran fuente de “rent-seekers” son las derivadas de escogimientos públicos tales como la regulación, tarifas, cuotas, precios de sustentación y financiamientos cuasifiscales. En tal dirección, la Teoría Neoinstitucional analiza los incentivos que podrían conducir a los individuos a emprender actividades socialmente deseables (generadoras de comercio y de empleo) o actividades redistributivas (capturadoras de rentas producidas por otros agentes o depredadoras de sus excedentes).

Una economía caracterizada por la intervención, los escogimientos públicos y las restricciones de economía, permitirá a los rent-seekers encontrar el clima propicio para configurarse y fortalecerse. Los “rent-seekers” logran así grandes ventajas, poder político, control de la información y limitan, finalmente, la efectividad de las políticas y de las reformas.

La mejor solución o medida preventiva contra los rent-seekers es “Evitar crear instituciones que originen rentas con destinación especial”. Sin embargo, mientras

---

<sup>8</sup> **WIESNER DURAN**, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia –Un Análisis Neoinstitucional- Departamento Nacional de Planeación. ED. TM Editores. p. 9

haya gobiernos, presupuestos públicos, procesos políticos para elegir y decidir, y la necesidad de influir normativamente en la distribución del ingreso, habrá oportunidades aprovechables por parte de los “rent-seekers”<sup>9</sup>.

En particular, se debe mantener un marco macroinstitucional y una política general que no sea propicia al florecimiento de restricciones y “rent-seekers”. Es decir, un marco que conduzca a mejores políticas y que permita una mayor gobernabilidad.

#### **1.1.4 Los Costos de Transacción:**

Teóricamente, los costos de transacción se definen como aquellos costos incurridos en la definición, protección y cumplimiento forzado de los derechos de propiedad sobre los bienes, es decir, el derecho a usar, a disponer, a disfrutar y a excluir. Coase<sup>10</sup> explica la existencia del mercado a partir de los costos de transacción argumentando que “los mercados son instituciones que existen para facilitar el intercambio, es decir, existen para reducir los costos que implica la realización de transacciones”. Afirma que para que funcionen estos mercados y se cumplan los intercambios, “... se requieren arreglos institucionales, tales como normas que permitan verificar y hacer cumplir los intercambios, de ésta manera, las normas surgen para reducir costos de transacción en los mercados”.

El buen funcionamiento de los mercados y la obtención de resultados eficientes tienen una relación directa con la facilidad con que los bienes y servicios sean transados. En palabras de Wiesner<sup>11</sup>, “Mas que el intercambio físico de bienes o el consumo de servicios lo que importa es el intercambio de los derechos de propiedad sobre unos bienes o recursos,”...Si esos derechos son claros, precisos y bien definidos, la transacción seguramente se realizará. Pero si hay ambigüedades o

---

<sup>9</sup> **MUELLER**, Dennis C. (1989). Public Choice II, Cambridge University Press, p.245. Tomado de La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia- Un Análisis Neoinstitucional- por Eduardo Wiesner Duran. P.94.

<sup>10</sup> **COASE**, Ronald. La Empresa, el Mercado y la Ley. Ed. Alianza. Madrid. 1991. p.14

<sup>11</sup> **WIESNER DURAN**, Eduardo. Op cit. p.7

imprecisiones sobre los derechos, la transacción no se realizará o solamente tendrá lugar bajo costos de transacción muy altos. Cuanto más bajo sean los costos de transacción mayor será el incentivo para el intercambio, para la búsqueda de alternativas más rentables y para que el valor de la producción sea el máximo posible. Si los costos de transacción son excesivos como consecuencia de derechos de propiedad mal definidos o mal protegidos, el mercado no funcionará y no habrá incentivos para la búsqueda de mejores condiciones de mercado.

Solo un marco institucional creíble puede garantizar los derechos de propiedad y hacer valer su intercambio. Así, el sistema de derechos de propiedad que conduce al crecimiento económico, es aquél que permite a los individuos apropiarse de los beneficios de las cosas productivas que llevan a cabo, pero que también los hace responsables por los costos que imponen a los demás, de la misma manera que permite la fácil transferencia de derechos entre individuos. En resumen, se requiere de un marco legal que estimule el intercambio y que permita el aprovechamiento de los beneficios que el mercado genera.

#### **1.1.5 La relevancia de la evolución de las instituciones para la economía:**

La creciente globalización y liberalización de las economías, sumado a niveles de competitividad y crecimiento totalmente diferentes y divergentes traen a colación una pregunta que surge ante el creciente dinamismo en el cambio institucional y económico: *¿Qué es lo que determina el ritmo de cambio de las economías?* Una posible respuesta sería el hecho de que los intercambios abiertos de información y el libre comercio demandan instituciones que respalden al mercado.

La apertura al comercio y al Intercambio dentro de los países, ha marcado la divergencia del cambio institucional y su consecuente éxito o fracaso a lo largo de la historia. Por ello resulta clave para las economías en general, establecer instituciones eficientes que brinden incentivos a los agentes del mercado. Sin

embargo y como lo argumenta North<sup>12</sup>, no basta solo con establecerlas; es necesario que la sociedad desee utilizarlas; Por lo cual, se requiere promover el cambio con el fin de incrementar la demanda de tales instituciones.

La anterior argumentación de North resulta relevante para abordar la forma en que han evolucionado las reglas del juego de la economía cafetera en Colombia, dado que a la luz de los resultados no es muy claro que dichas reglas hayan sido recibidas con beneplácito por la mayoría de la sociedad cafetera. Es difícil creer por ejemplo, que los caficultores se encuentren satisfechos con los niveles recientes en los cuales se ha establecido el precio interno de compra y con la forma en que éste se determina, máxime cuando estos agentes esperan que con el citado precio se les reditúe lo que por concepto de gravámenes les ha sido descontado.

En la construcción de instituciones eficaces se debe tener en cuenta que éstas promuevan los flujos de información, protejan y hagan cumplir los derechos de propiedad y apoyen los mercados. En esto último, imprimir cierto grado de competencia estimulará la innovación y el crecimiento económico y dará pie para que los agentes que participan en el mercado busquen una mayor eficiencia en sus transacciones. En tal sentido, y según el informe del Banco Mundial <sup>13</sup> es preciso diseñar las instituciones teniendo en cuenta:

1. Diseñarlas de manera que complementen la realidad existente, reconociendo por un lado, qué es lo que no se debe impulsar y por el otro, qué es lo que conviene crear.
2. Innovar a nivel institucional para distinguir entre las instituciones que funcionan y las que no.

---

<sup>12</sup> NORTH, Douglas. Desempeño Económico en el Transcurso de los Años. Conferencia en ceremonia de recepción del Premio Nóbel de Ciencias Económicas. Estocolmo, Suecia. 1993. p.6

<sup>13</sup> **BANCO MUNDIAL**. Instituciones para los mercados: Informe sobre el desarrollo mundial 2002: Panorama General. Washington: Mundi Prensa Libros, 2001. p.7

3. Conectar las comunidades mediante el libre mercado haciendo uso de instituciones adecuadas para tal fin.
4. Promover la competencia, pues una mayor competencia modifica la eficacia de las instituciones existentes, altera los incentivos y comportamientos de las personas y fomenta la demanda de nuevas instituciones.

El desarrollo de instituciones de mercado eficaces se convierte así en el desafío fundamental que se plantea a las comunidades y economías; pues es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía y que el desempeño diferencial de las mismas ha estado influido por el modo en que cada una de ellas ha evolucionado; determinando de ésta forma, escenarios exitosos, de estancamiento y de declinación económica.

Ahora bien, normas institucionales diferentes conllevan a incentivos diferentes. Es decir, cada institución en particular, no solo determinará los tipos de actividad económica que serán provechosos y viables, sino que también considerará el modo en que la economía evoluciona a través del tiempo; la inclinación de la sociedad a adquirir conocimiento y a aprender, a inducir la innovación, a correr riesgos y a mantener una actividad creadora y a resolver problemas. Esto es lo que North llama *eficiencia adaptativa*, y depende del marco institucional el que se incentive o no éste tipo de actitud mediante estructuras de gobierno más flexibles y organizaciones más dadas al cambio, etc.

Si el marco institucional se mantiene estático, es posible según North, llegar a obtener un crecimiento, a pesar de los mercados imperfectos y de las fallas de mercado, siempre y cuando éstas se puedan ir corrigiendo con el tiempo. Él afirma: "(...) El crecimiento es posible con malas instituciones y sin ellas, la diferencia radica

en el tipo de crecimiento dado, insostenible en el largo plazo, poco eficiente e inequitativo”<sup>14</sup>.

Los incentivos que otorgue el marco institucional imperante, definirán el proceso de aprendizaje, llevará a los individuos a evolucionar gradualmente, alterará los costos de negociación y dará lugar a esfuerzos para crear nuevas normas que resuelvan de una forma efectiva los problemas coyunturales que hayan surgido, producto de instituciones ineficientes y obsoletas. La sociedad como tal, también puede influir en el ritmo de cambio de las instituciones exigiendo unas instituciones de carácter incluyente que fomenten el ahorro, la inversión, aumentos de productividad, crecimiento económico y reducción de la pobreza; para lo cual es clave orientar el desarrollo institucional de tal manera que favorezca tanto el desarrollo económico como el ajuste del modelo económico a la realidad existente<sup>15</sup>.

En tal sentido, el cambio de orientación que se dió en el mercado cafetero mundial tras el rompimiento del pacto internacional de cuotas, aunado al paquete de reformas estructurales que se adoptaron en el país a principios de la década del 90, demandaron una reformulación a nivel de las instituciones cafeteras con el fin de “adaptarlas” a las nuevas necesidades de una economía en plena evolución. Tales requerimientos exigían por otra parte, que se tuvieran en cuenta los intereses de las mayorías a la hora de tomar decisiones respecto a la política cafetera nacional a fin de que se garantizara la instauración de instituciones que promovieran un crecimiento equitativo, eficiente y consistente en el largo plazo.

Para el Neoinstitucionalismo, el cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego, de modo

---

<sup>14</sup> **NORTH**, Douglas. Citado por MARTINEZ, Coll Juan. Instituciones Económicas en La Economía de Mercado: Virtudes e Inconvenientes. México. 2001.

<sup>15</sup> **VERGARA**, Rodolfo. (estudio introductorio) en March y Olsen. El Redescubrimiento de las Instituciones. Trad, de Santana. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. p.14

tal que los agentes puedan maximizar sus ganancias y que el mercado pueda gozar de una continua estabilidad.

El cambio se compondrá entonces, de una serie de ensayos de prueba y error que permitirán identificar los aciertos y errores pertinentes. Para ello, deberá diseñarse un modelo de cambio institucional dinámico que permita comprender los cambios económicos en el largo plazo. Estos cambios, serán la consecuencia de cambios acumulativos de muchas decisiones de corto alcance que directa o indirectamente dan forma al desempeño. El cambio incremental derivará de las percepciones de los agentes que les indican qué podría redituales mejor alterando un cierto margen el marco institucional existente. Sin embargo, éste tipo de percepción depende en su mayoría de la información que reciben y de la forma como ésta es procesada.

El desarrollo institucional es en general, un proceso acumulativo, de carácter incremental y progresivo, que puede tardar mucho tiempo en ocurrir y que surge como respuesta a que en primer lugar, los mercados no funcionan bien y para ello hay que mejorar las instituciones, definir bien los derechos de propiedad y reducir los costos de transacción; segundo, a que las empresas que compiten en los mercados de productos se ven obligadas a aumentar su eficiencia, para lo cual se requiere forzar cambios institucionales que les permitan disminuir sus costos; tercero, a la evolución pausada de las instituciones – que crea un desfase entre el desarrollo económico y las instituciones que lo determinan - , y finalmente, a la inestabilidad e incertidumbre que rodea a las instituciones políticas y a las decisiones económicas de corto plazo, lo cual redundará en altos costos de transacción.

La clave de los cambios institucionales continuos, se encuentra en un entorno institucional que fomente nuevas negociaciones y acuerdos entre los agentes; que permita la búsqueda de nuevas y provechosas oportunidades de comercio; que involucre a todos los agentes – económicos, políticos y civiles – junto con sus respectivos intereses, en la construcción de buenas instituciones; y finalmente, que

provea de incentivos a la sociedad, para la adquisición de conocimiento y aprendizaje, de innovación tecnológica y actividad creativa y de toma de riesgos, pues son los cambios tecnológicos e institucionales los que inducen la evolución social y económica.

En conclusión, y siguiendo a North<sup>16</sup>, se puede afirmar que “la vía resultante del cambio institucional, estará conformada por el entrelazamiento entre instituciones y organismos y los incentivos que proporcionan; y por el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades, pues a medida que se aprovechen éstas, se aumentará la eficiencia y gradualmente se alterarán el marco institucional y el desempeño económico”.

Para alcanzar un desarrollo económico más eficiente, sostenible y equitativo, deberán modificarse las condiciones institucionales, diseñando una política de largo plazo que permita orientar el cambio estructural institucional hacia el desarrollo y posterior avance, definir prioridades, buscar una mayor modernización y apertura a la competencia, mejorar la eficiencia y productividad de un determinados sectores, y finalmente, estimular la corrección de instituciones obsoletas, de modo tal que se fomente la eficiencia y la calidad de las instituciones y de las transacciones.

#### **1.1.6 La promoción de instituciones eficientes**

Un requisito fundamental que deben cumplir los arreglos institucionales es que deben ser de una naturaleza incluyente, es decir, deben garantizar la inclusión de los intereses de la mayoría de los individuos y permitir así mismo la participación de las mayorías en la elaboración de tales arreglos.

La corriente Neoinstitucional argumenta que el mercado por sí mismo no es capaz de dar a luz las instituciones necesarias que generen crecimiento, por lo cual

---

<sup>16</sup> **NORTH**, Douglas. Op cit, 19

propone al Estado como un agente capacitado para promover los arreglos institucionales necesarios para tal fin. Sin embargo, reconoce que es el Estado mismo quien en ocasiones promueve y facilita la instauración de instituciones ineficientes e inequitativas.

Al respecto, Bejarano<sup>17</sup> es contundente al afirmar que “Las fallas del Estado son por comisión o por omisión y organizacionales”... “Cuando el gobierno actúa para corregir fallas de mercado, a menudo crea nuevas ineficiencias en el lado de las fallas del Estado. Por ello, para que el mercado funcione mejor, el Estado también debe funcionar mejor”. Advierte que las reformas institucionales deben encarar tres problemas básicos del gobierno: ineficiencias e incentivos adversos, corrupción y descentralización.

Bardhan<sup>18</sup> se cuestiona acerca del por qué persisten en las economías en vías de desarrollo instituciones excluyentes e inoperantes y por períodos de tiempo tan prolongados, encontrando que ello se debe a varios factores: en primer lugar a los mecanismos de auto ajuste de las instituciones mismas, los cuales se encuentran ligados a intereses que encierran el sistema completo y niegan las instituciones potencialmente más apropiadas; a la incidencia de los modelos mentales de los agentes de la sociedad y la estructura de los incentivos para moldear el cambio incremental; a la política, que impide que los gobernantes se comprometan de manera creíble a no actuar depredadoramente y a proteger los derechos de propiedad; a los conflictos distributivos y las asimetrías en el poder de negociación que sirven a los intereses de algún grupo poderoso que a la vez actúan como “grillete” para el desarrollo económico y finalmente a la existencia de oportunistas y los problemas de negociación de reparto de los potenciales beneficios del cambio y evolución de las instituciones.

---

<sup>17</sup> **BEJARANO**, Jesús Antonio. Economía de la Agricultura. Universidad Nacional, IICA-FONADE, Tercer Mundo. Bogotá. 1998. p.35

<sup>18</sup> **BARDHAN**, Pranab. Conflictos Distributivos, Acción Colectiva y Economía Institucional. En Gerald Meier y Joseph Stiglitz, Fronteras de la Economía del Desarrollo, El Futuro en Perspectiva, Banco Mundial y Alfa Omega. Colombia, 2002. p. 275

El tema de la institucionalidad en el sector rural resulta de gran importancia debido a la alta dependencia que las economías en vía de desarrollo tienen de este renglón. En particular, en América Latina no se ha discutido con seriedad cuál es la estructura institucional que se requiere para valorizar lo rural en toda su dimensión, y aunque se presume, no se reconoce al sector como estratégico ni se le incluye verdaderamente en una propuesta de desarrollo global que surja del consenso y el reconocimiento de los actores sociales y económicos en un ámbito de democracia.

Al respecto, uno de los estudios sobre competitividad en el sector agrícola colombiano confirma que “Las consecuencias discriminatorias de la política de desarrollo y de las políticas macroeconómicas, los efectos sobre todo del ajuste fiscal y de la privatización y las reformas orientadas hacia la liberalización de precios, afectan de manera decisiva, es obvio, el desempeño de la agricultura y tienen considerables implicaciones para la organización institucional del sector y para su capacidad de guiar las políticas agrícolas”<sup>19</sup>.

Según lo planteado por Mancur Olson<sup>20</sup>, en los países en vía de desarrollo parece claro que las condiciones no son favorables para la acción colectiva de los campesinos por ser grupos grandes donde los beneficios de tal acción no ofrecen incentivos para que los individuos se unan; por tal motivo las reglas del juego que se establecen en tales economías difícilmente englobarán los intereses de la mayoría de los actores y mostrarán sesgos a favor de ciertos grupos de interés.

Por otra parte los gremios de la agricultura comercial en la mayoría de los casos por su tamaño reducido y su elevado poder de negociación son exitosos en su actividad de lo que Wiesner llama “*rent seekers*” o capturadores de rentas, sin que sobre ellos recaiga sanción o culpabilidad alguna, pues dicha captura se ejecuta con la

---

<sup>19</sup> El Desarrollo Institucional y la Política Agrícola. Colección documentos IICA: Serie competitividad. Colombia 1998. p. 24

<sup>20</sup> **OLSON**, Mancur. The Logic of Collective Action. Cambridge, Harvard University Press. 1965. Tomado de El Café en la Encrucijada- evolución y perspectivas- Por Diego Pizano. P. 20

mediación de la elección pública y como tal, es una actividad legal. De esa manera la estructura de instituciones determina la asignación de recursos que realizan los agentes<sup>21</sup>.

A la hora de evaluar la eficiencia de las reglas de juego que ha creado el Estado, la consideración habitual es que en primer lugar, éstas deben buscar “la eficiencia productiva o eficiencia asignativa”, es decir, deben propiciar una eficiente obtención de producto (*trade-off*) según los recursos asignados.

Joseph E. Stiglitz<sup>22</sup> propone valorar las instituciones por lo que llama la eficiencia distributiva, la cual mide no solo los resultados que se obtienen, sino también la eficiencia con la que éstos resultados se distribuyen entre la comunidad, maximizando el bienestar de la sociedad.

North<sup>23</sup> prefiere valorar las instituciones en función de lo que él llama “eficiencia adaptativa”; argumentando que lo que se debe considerar es el modo en que la economía evoluciona a lo largo del tiempo, la inclinación de una sociedad a adquirir conocimientos y a aprender, la tendencia a inducir la innovación, a correr riesgos y a mantener una actividad creadora, así como a resolver problemas. Para North, la eficiencia adaptativa depende del marco institucional que incentive o no este tipo de aptitud o predisposición al aprendizaje en un mundo de fuerte dinamismo. Afirma que el rol más importante que debe desempeñar el Estado – y el más difícil – es el de establecer y reforzar un conjunto de reglas de juego que incentiven la participación económica y creativa por parte de todos los agentes.

Esta manera de valorar las instituciones tanto en Stiglitz como en North, resulta pertinente para abordar el desempeño, la evolución y los resultados obtenidos con la implementación de los instrumentos de la Política Cafetera colombiana,

---

<sup>21</sup> **MACHADO**, Absalón; **SALGADO**, Carlos; **VASQUEZ**, Rafael. El Análisis Institucional y de las Instituciones del Sector Agropecuario Colombiano 1986-2002. Colombia. p. 25

<sup>22</sup> **STIGLITZ**, Joseph. El Papel Económico del Estado. Reseña elaborada por Laura Lamilla. Institut de Governabilitat de Catalunya. 2000.

<sup>23</sup> **MARTINEZ**, Coll Juan. Op. Cit. p. 2

especialmente tras las reformas al mercado cafetero mundial y la economía del país. Tal ejercicio permitirá establecer la medida en que estas instituciones o reglas de juego evolucionaron para complementar los mercados y la forma en que favorecieron la eficiente distribución del ingreso cafetero en todos sus niveles.

## **2. POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD CAFETERA COLOMBIANA**

### **2.1 LA POLITICA CAFETERA COLOMBIANA**

El mayor aporte de la NEI consiste en mostrar cómo la asignación de recursos (que no siempre será óptima), la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso pueden explicarse a partir de estructuras institucionales diferentes al mercado. En este sentido, puede decirse que es un marco conceptual mas ajustado al mundo real, bajo el cual se puede explicar con mayor facilidad el modelo cafetero<sup>24</sup>.

Las organizaciones mas importantes a nivel nacional y de las cuales se deriva toda la institucionalidad cafetera del país son la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (en adelante Federación) y el Fondo Nacional del Café (en adelante Fondo). De la primera, se derivan otras organizaciones como los Comités Departamentales y Municipales de Cafeteros, Almacafé, Cenicafé y Cooperativas, entre otras; todas ellas establecidas para brindar apoyo a todos los niveles de la cadena productiva, en especial al caficultor.

Por su parte, el Fondo (en ocasiones citado como institución) representa una cuenta del Tesoro Nacional el cual es administrado por la Federación y obtiene sus recursos de las contribuciones obligatorias efectuadas por los agentes involucrados en sector. Tales recursos tienen destinación especial y son reinvertidos dentro del mismo sector para beneficio de todos sus miembros sin exclusiones de ningún tipo. Al menos así lo contemplan los estatutos internos del ente.

Las reglas del juego (dentro de las cuales se halla el Reintegro, la Retención y el Precio Interno de Compra), son los lineamientos sobre los cuales se formula la

---

<sup>24</sup> Organizaciones Privadas, Dividendos Públicos: La Institucionalidad Cafetera Como Modelo de Equidad y Estabilidad Para el Sector Rural Colombiano.

Política Cafetera Nacional, y están definidas por las normas que ha formulado la acción conjunta del Gremio y el Gobierno a través de mecanismos definidos por las instituciones (leyes, decretos, contratos y convenios). Dichos mecanismos buscan fomentar una representatividad universal y democrática que garantice la inclusión de los intereses de la mayoría de los individuos en las decisiones que sobre política cafetera se adopten.

En términos generales, se puede decir que la política cafetera del país posee una doble finalidad bien definida. Por un lado, contiene una serie de medidas tendientes a promover la eficiencia del sector en el ámbito internacional; tales medidas están relacionadas con la cooperación para el ordenamiento del mercado internacional, el ajuste de la oferta mundial, la promoción de precios externos en niveles estables y remunerativos y el fomento del consumo. Por otra parte, la política cafetera colombiana cuenta con una institucionalidad con la que se pretende atender las necesidades del sector a nivel interno, especialmente en cuanto a garantizar precios remunerativos para el productor, ordenar la oferta local en función de la demanda mundial, realizar un mercadeo oportuno de la cosecha y finalmente aplicar la retención sin contratiempo de los excedentes<sup>25</sup>.

### **2.1.1 La Federación Nacional De Cafeteros (FNCC)**

Sus inicios datan desde el año 1927 cuando los caficultores vieron la necesidad de agremiarse para poder operar en forma más ordenada en el mercado nacional y ante la creciente vulnerabilidad del grano en el exterior. Junto a ello, la importancia que éste sector económico adquiriría en el plano nacional demandó una organización sólida que sirviera de apoyo a todos los agentes involucrados en el negocio.

Para la época los productores carecían de asistencia técnica, las líneas de crédito especiales no existían, no había facilidades de almacenamiento y la inversión en

---

<sup>25</sup> **CARDENAS**, Jorge. El Manejo de la Política Cafetera Interna y Externa. Revista Ensayos Sobre Economía Cafetera No. 2. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 1988. P.

apoyo al sector era en el mejor de los casos dispersa por no decir inexistente; aspectos que le fueron encomendados a la recién creada Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Desde su fundación la Federación fue concebida como una organización “sin ánimo de lucro” a la cual se le encomendó (en conjunto con el Gobierno) la tarea de defender el ingreso de los productores mediante el uso de la Política Cafetera y sus instrumentos. La Federación además está en la obligación de brindar apoyo al caficultor mediante una serie de programas que incluyen investigación científica y tecnológica, promoción e inversión en infraestructura física y social, y programas de calidad<sup>26</sup>. Tales programas de apoyo son financiados gracias a los recursos obtenidos mediante los aportes tributarios que realizan los distintos agentes que participan en el mercado cafetero, los cuales son administrados por el Fondo y cuya destinación debe corresponder a la satisfacción del interés común de todos los agentes involucrados en el sector.

La naturaleza jurídica de la Federación es de carácter privado a pesar de que se le han encomendado funciones netamente oficiales como el manejo de los recursos de Fondo y la representación del país en foros y convenios internacionales, entre otros.

### **2.1.2 El Fondo Nacional Del Café**

El Fondo fue constituido en 1940, con los aportes de dos impuestos creados expresa y exclusivamente para tal fin. Desde el punto de vista jurídico, el Fondo ha sido formalmente una cuenta del tesoro público, a la cual ha ingresado el producto de los mencionados impuestos y contribuciones, o de otros creados con el correr del tiempo para capitalizarla. Poco después de fundado el Fondo y según se preveía en el decreto ley que lo constituía, el gobierno pactó con la FNCC la administración del

---

<sup>26</sup> **PIZANO**, Diego. El Café en la Encrucijada: Evolución y Perspectivas. ED. Alfaomega. Colombia. 2001. p. 17

mismo mientras se mantuviera vigente para Colombia el pacto internacional de cuotas o los acuerdos que llegaren a celebrarse. Se acordó además que si al final del contrato resultasen utilidades, estas acrecentarían el capital de la FNCC, pero que si resultasen pérdidas, estas corresponderían en su totalidad al Gobierno Nacional.

El Fondo, adquirió un carácter mas permanente debido a que el Gobierno Nacional ordenó asignarle otros recursos, tales como los generados por las utilidades en la compra de las divisas de las exportaciones de café y mas tarde, por la retención y el impuesto advalorem a las exportaciones de café, lo que incidió en la evolución de sus metas y objetivos.

Dentro de las principales funciones a cargo del Fondo se encuentran la de garantizar la compra de todo el café producido (una vez cumplidas las condiciones de calidad requeridas), proveer los servicios críticos del sector como son la investigación y el almacenamiento del grano, velar por estándares de calidad acordes con las exigencias del mercado y definir ventas y estrategias de mercadeo en el exterior.

## **2.2 INSTITUCIONALIDAD CAFETERA**

### **2.2.1 Reintegro Cafetero**

Este instrumento también es conocido como el reintegro de divisas, pues en últimas, lo que se pretende con su implementación es garantizar que los ingresos obtenidos por concepto de ventas de café en el exterior ingresen efectivamente al país.

Las dificultades cambiarias presentadas desde 1929 y la consecuente devaluación del peso tras la crisis financiera de 1931 llevaron a las autoridades económicas colombianas a tomar medidas en cuanto al control de cambios. Dentro del paquete de dichas medidas se incluye, entre otras, que sea el Banco de la República la única

entidad autorizada para efectuar la compra y venta de divisas.<sup>27</sup> Así mismo se estableció que todo agente exportador que pretendiera llevar a cabo su actividad, debía probar ante la junta de control de exportaciones que sus operaciones no constituían una salida de capitales del país.

Fue así entonces como en noviembre de 1931 se establece el régimen de reintegros, en donde la recién creada Oficina de Control de Cambios y Exportaciones jugó un papel fundamental al ser la encargada de expedir los permisos de exportación únicamente a todos aquellos exportadores comprometidos con poner a disposición del Banco de la República las divisas obtenidas en sus operaciones. De este modo, en el caso del café, se aseguraba que el producto de las exportaciones ingresara efectivamente al país y se constituyera en un stock de reservas disponibles.

En 1940 se dispuso que el reintegro de divisas debía realizarse de acuerdo a los precios establecidos en los contratos de venta del café (según las condiciones del mercado internacional). Tales precios eran determinados por un comité mixto integrado por el jefe de la Oficina de Control de Cambios, el gerente de la Federación, y un miembro del comité directivo de la misma.

#### **2.2.1.1 Objetivos**

El objetivo histórico del reintegro ha sido el de lograr que las divisas producto de las exportaciones de café retornen efectivamente al país; ello con el fin de garantizar que el Banco de la República mantenga un stock de divisas suficiente para poder hacerle frente a las fluctuaciones del mercado cambiario. Sin embargo, resultaría difícil atribuirle un único objetivo a éste instrumento, pues si bien su creación tuvo fines cambiarios, en tiempos mas recientes se ha utilizado como una herramienta de tipo fiscal -enfoque que surge cuando se establece en 1958 el diferencial cambiario

---

<sup>27</sup> También otras entidades financieras podían participar en el mercado de divisas previa autorización de la comisión de control de operaciones de cambio.

en contra del grano<sup>28</sup>-, cuyo producto pasaría a fortalecer las finanzas del Fondo Nacional del Café.

Adicional a lo anterior, el reintegro también ha sido catalogado como un instrumento de mercado debido a que en muchas oportunidades se le encomendó a éste la tarea de contribuir en la estabilización de los precios del café en los mercados internacionales.<sup>29</sup>

### **2.2.1.2 Mecanismo**

El funcionamiento del reintegro cafetero es muy sencillo: Todo agente que desee exportar café desde Colombia hacia otro país, deberá, una vez realizada la venta del grano, vender al Banco de la República la totalidad de las divisas obtenidas en dicha transacción. Inicialmente las autoridades determinaban -en función de las condiciones del mercado-, un listado de precios mínimos de exportación y otro de precios mínimos de reintegro. Sin embargo en 1967 se dispuso que se estableciera un único precio que haría las veces de mínimo de reintegro y mínimo de exportación.

El exportador debe vender el café al precio establecido en el contrato y nunca por debajo de los mínimos estipulados por las autoridades competentes. Al respecto cabe destacar que históricamente y durante la mayor parte de su trayectoria los precios mínimos han sido fijados discrecionalmente pero tratando de ajustarlos a las condiciones prevalecientes en el mercado.

---

<sup>28</sup> Consiste en aplicar una tasa de cambio por debajo de la del mercado al valor de las exportaciones de café. El impuesto o diferencial corresponde a la diferencia de las dos tasas de cambio sobre el valor en dólares de las exportaciones que se realicen.

<sup>29</sup> Históricamente el precio mínimo de reintegro ha sido ajustado en función de los precios vigentes en los mercados internacionales. Cuando su determinación pasó a ser endógena y flexible (aunque con algunos grados de discrecionalidad), lo común fue que en situaciones de baja en las cotizaciones externas, las autoridades cafeteras reajustaban el reintegro en forma retardada so pena de deprimir mucho más el mercado; ello con la intención de afectar el comportamiento de los precios internacionales. En situaciones de alza, cuando los retrasos se daban, se permitía a los exportadores privados obtener unas ganancias extraordinarias y a los productores alcanzar un precio interno mas alto.

A partir de 1958 se previó que la tasa de cambio a la cual se debían liquidar los reintegros cafeteros sería la determinada por la junta directiva del Banco de la República. Normalmente dicha tasa era fijada por debajo de la tasa del mercado, con lo cual se obtenía un diferencial cambiario con destino al Fondo. Dicho rubro sería utilizado para financiar los distintos programas que buscaban fortalecer el sector. Sin embargo, para 1991 ésta situación cambió; se dispuso que en adelante las divisas producto de las ventas de café en el exterior serían liquidadas según la tasa de cambio vigente en el mercado.

### **2.2.2 Retención Cafetera**

Desde sus inicios en 1958, éste instrumento ha sido considerado como el de mayor importancia dentro del paquete de herramientas implementadas por la FNCC para alcanzar los distintos objetivos de su política cafetera.

La retención cafetera como su nombre lo indica, consiste en la retención que el Fondo hace a todo exportador respecto del total del producto a exportar Incluidas las exportaciones que realiza tanto la Federación como el propio Fondo, entendiéndose entonces que tanto los exportadores privados como los oficiales poseen la obligación de realizar este aporte representado en sacos de café pergamino o en dinero, y sobre el cual no recae ninguna contraprestación monetaria.

#### **2.2.2.1 Objetivos**

Dadas las restricciones al flujo de capitales y el descenso en los precios internacionales del grano, el año de 1958 fue propicio para la implementación de la retención cafetera, ya que con él se buscaba en primer lugar, lograr un mayor ingreso de divisas al país, y en segundo, promover la acumulación de existencias físicas de café que ayudara a dar cumplimiento al sistema de cuotas al cual se había acogido Colombia y cuyo fin ultimo ha sido la estabilidad en los precios.

Mas tarde, con la autorización para realizar el pago de la retención bien fuese en especie o en dinero, los objetivos que se le asignaron a la retención aumentaron. De éste modo, bajo la nueva legislación se buscaba no solo satisfacer los dos objetivos anteriormente mencionados, sino además proveer de recursos al Fondo, subsidiar el consumo domestico, subsidiar los precios de los insumos y en fin; se vino implementando conforme se presentaban las coyunturas en el mercado y la economía cafetera.<sup>30</sup>

### **2.2.2.2 Mecanismo**

La retención cafetera al igual que el reintegro cafetero, es un instrumento que se aplica de manera anticipada a la exportación efectiva del grano. De ésta manera, el exportador esta obligado a entregar, sin recibir compensación en dinero, a favor del estado representado por el Fondo, una cantidad de café pergamino equivalente a una proporción del café excelso que se piense exportar.<sup>31</sup> A partir de 1959 dicho aporte pudo también realizarse en dinero mediante una suma que correspondiese a la liquidación del total de sacos a retener.<sup>32</sup> Tal aporte fue denominado con el nombre de retención nominal.

Aunque teóricamente la retención es aplicada tanto al exportador privado como al oficial; para éste último, (representado por la Federación y el Fondo), el monto no pasa de ser un simple ajuste contable; es decir, Mientras al exportador privado se le hace la retención en sacos de café físico o en dinero, éstas dos entidades simplemente hacen una anotación en sus libros contables sin que se produzca un aporte físico de café.

---

<sup>30</sup> **JUNGUITO**, Roberto. Economía Cafetera Colombiana. Fondo Cultural Cafetero / Fedesarrollo. Ed. Andes. Bogotá. 1991. p. 486

<sup>31</sup> Se le denomina “pergamino” al café sin trilla, es decir, al grano de café verde cuando aún se encuentra contenido dentro de la cubierta de pergamino. Una vez trillado y seleccionado pasa a llamarse café “Excelso o verde”. Para encontrar el equivalente del café pergamino en café excelso, se debe multiplicar el peso neto del café pergamino por 0,80.

<sup>32</sup> La liquidación de la retención se efectuaba a un precio de referencia fijado previamente al cual se le denominó con el nombre de “cuchilla”.

Desde el punto de vista del exportador privado la retención se comporta como un costo. Por tal motivo, el precio que este agente ofrece al caficultor por su producto disminuye en la medida que se aumente la tasa de retención. Esto se presenta porque el exportador no está dispuesto a correr con un sobre costo que represente una disminución en su tasa de utilidad, en consecuencia, quien en últimas soporta el precio de la retención es el propio caficultor.<sup>33</sup>

### **2.2.3 Precio Interno de Compra**

Este instrumento de política cafetera es un precio mínimo fijado por la Federación al cual el caficultor puede vender su producto en caso de que el precio de mercado no le sea conveniente. Sus inicios datan desde el año de 1955 cuando el gobierno nacional estipuló la obligación de pagar un precio mínimo (determinado periódicamente por el Comité Nacional de Cafeteros) al caficultor por su grano, con lo cual se sentaron las bases para la puesta en marcha del precio de sustentación mediante el cual la Federación comenzó a orientar las compras internas de café a fin de garantizar un cierto nivel de ingresos para el caficultor. Debe mencionarse sin embargo, que anterior al año referido también existía un sistema de precios mínimos de compra que difería del actual sistema en cuanto a que contenía precios mínimos para una gran variedad de calidades de café procedentes de distintas plazas; característica que fue solucionada a medida que se fueron unificando los precios hasta llegar en 1967 a la determinación de un único precio interno de compra fijado para el café pergamino tipo federación.

Una vez creada la Federación en el año 1927, se dio el momento propicio para ordenar el mercado doméstico del grano, el cual se había caracterizado hasta el momento por la comercialización en medio de la anarquía, producto de la imposibilidad de estandarizar las distintas calidades del grano de las diferentes regiones del país. En tal sentido se le encomendó a la Federación realizar una

---

<sup>33</sup> El "traslado" es completo; es decir, que el exportador no absorbe ninguna proporción del costo de la retención siempre que la oferta sea inelástica, situación que se da en el corto plazo.

clasificación del café según su procedencia y cualidades cuyo objetivo final era el de organizar un mejor sistema de precios.

Otra acción de ordenamiento se centró en la creación de los almacenes generales de depósito cuya función era la de permitirle al productor depositar su café en momentos en que los precios no le fuesen favorables, a fin de esperar mejores cotizaciones para su posterior venta. Esta operación facilitaba contrarrestar la acción de los compradores privados y sus intenciones especulativas.

La tercera acción para lograr el ordenamiento de los mercados internos se dio con la creación de el Fondo Nacional de Cafeteros en 1940, ya que la Federación pudo empezar a intervenir en la compra del grano a nombre de dicho ente, acción cuyo fin era el de velar por los intereses del productor mediante la estabilización de los precios bien fuera mediante el manejo de las cotizaciones internas o mediante la absorción de las cosechas en situaciones de baja en el mercado internacional.

De lo anterior se desprende que en el mercado local operan dos tipos de agentes; los privados, los cuales están representados por los comercializadores e intermediarios particulares, y los oficiales, quienes están representados por la Federación; hecho que deriva en el establecimiento de dos precios internos de compra, uno por cada tipo de agente. Sin embargo para efectos del presente trabajo la mayor atención recaerá sobre el precio interno pagado por la Federación.

### **2.2.3.1 Objetivos**

Al igual que al reintegro y la retención, al precio interno difícilmente se le puede asignar un objetivo único dado que ha sido implementado para atender varios asuntos de la política cafetera colombiana. Dentro de las funciones que el precio mínimo ha de cumplir, se halla la de promover niveles adecuados de producción

cafetera, reducir las fluctuaciones de los precios del grano, y finalmente facilitar la redistribución del ingreso cafetero.<sup>34</sup>

En cuanto a la regulación de niveles adecuados de producción cafetera, el precio interno actúa alentando o desalentando a los caficultores para que en función de éste decidan la magnitud de sus cultivos.<sup>35</sup>

Mientras que la estabilización de los precios internacionales se ha manejado básicamente mediante convenios y pactos que regulan la oferta, a nivel doméstico la estabilización de los precios y por ende la estabilización del ingreso del caficultor ha requerido un gran número de instrumentos complementarios dentro de los cuales se encuentra el precio de sustentación de la Federación, mediante el cual se busca garantizar un precio mínimo de compra al productor que satisfaga sus expectativas aún en periodos en que los precios en el mercado se encuentren deprimidos. De éste modo el caficultor tiene la certeza de que su cosecha se venderá como mínimo al precio ofrecido por la Federación, el cual se supone es un precio que garantiza un alto nivel de certidumbre dada su naturaleza.

Por su parte, el precio de sustentación actúa en la redistribución del ingreso cafetero mediante el traspaso de recursos financieros que lleva implícito a favor del caficultor. En periodos en que el precio en el mercado local se halla deprimido la Federación mantiene un precio mínimo de compra superior a aquel, de modo tal que el caficultor prefiere vender su producto a la Federación y de este modo obtiene unos recursos extras que no le ofrece el mercado, es ahí donde radica la naturaleza redistributiva de ese instrumento.

### **2.2.3.2 Mecanismo**

---

<sup>34</sup> **JUNGUITO**, Roberto; **PIZANO**, Diego. Instituciones de la Política Cafetera en Colombia. Fondo Cultural Cafetero/Fedesarrollo. Editorial Nomos S.A. Bogotá: 1997. p. 353

<sup>35</sup> Para una explicación ampliada sobre la forma en que los precios reales al productor pueden afectar los niveles de producción, véase **JUNGUITO**, Roberto; **PIZANO**, Diego. Producción de Café en Colombia. Capítulo IX, "perspectivas de la producción de café en Colombia", Fondo Cultural Cafetero/Fedesarrollo. 1991. p. 243-273.

Como se mencionó en renglones anteriores, existen dos tipos de precios internos que el caficultor puede percibir; el ofrecido por los agentes privados y el pagado por la Federación.

#### Precio interno de compra de los agentes privados

Este precio está determinado por toda una serie de variables tales como el precio externo del café, el nivel de reintegro mínimo, la tasa de retención, los impuestos y gravámenes, la calidad del grano y los costos de exportación, entre otros, así como por las utilidades esperadas por el exportador.

Adicional a lo anterior, las autoridades cafeteras disponen de mecanismos para provocar cambios en los precios de compra de los agentes privados, bien sea mediante la alteración del precio de sustentación de la Federación o por medio de cambios en los parámetros de algunos instrumentos como por ejemplo los de la retención o el reintegro cafetero.<sup>36</sup>

#### Precio interno de compra de la Federación

El precio interno para compras de café pergamino de la Federación es el mismo en todo el país y se fija para el café denominado “tipo federación”. Su determinación corre por cuenta de un comité mixto conformado por los ministros de hacienda y agricultura y el gerente de la Federación tomando como referente los objetivos de la política cafetera, la situación del grano en los mercados internacionales y la situación macroeconómica del país.

Este precio de la Federación corresponde ante todo a un precio mínimo de sustentación, por lo tanto a menudo se ubica por debajo del precio ofrecido por los agentes privados.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> **JUNGUITO BONNET**, Roberto. Op cit. p. 517.

<sup>37</sup> En aquellos períodos en los cuales el precio de la Federación se ubicó por encima del precio de los compradores privados, éstos últimos agentes tuvieron que retirarse temporalmente del mercado.

### **3. UN NUEVO ENTORNO PARA LA INSTITUCIONALIDAD CAFETERA COLOMBIANA**

Si bien el rompimiento del acuerdo internacional de cuotas requería que las autoridades cafeteras y el Gobierno tomaran medidas urgentes en cuanto a la reestructuración de la institucionalidad cafetera, ésta necesidad se hizo mas apremiante cuando meses más tarde, en 1991, la nueva carta constitucional formalizó la liberalización del aparato político y económico del país cambiando por completo el entorno dentro del cual operaban dichas instituciones.

En Colombia, la liberalización de los mercados advertía que se debían implementar nuevas estrategias económicas y comerciales so pena de verse afectada fuertemente en términos de crecimiento. En particular, las autoridades cafeteras del país deberían redireccionar la política propia del sector y redefinir los instrumentos que han hecho parte de la misma.

Medidas como la liberalización financiera y la eliminación de las barreras al flujo de capitales desde y hacia el país, dejaron en claro que instituciones como el reintegro cafetero deberían ser reorientados en cuanto a su naturaleza y a los objetivos que en adelante habría de perseguir.

La supresión del pacto internacional de cuotas - el cual pretendía regular los niveles de oferta mundial del grano y por esta vía los precios -, puso en tela de juicio la funcionalidad que en adelante tendría la retención como instrumento de política cafetera, ya que dicha institución en últimas había sido diseñada para promover precios remunerativos en los mercados internacionales.

Por su parte, el precio interno de compra de la Federación, el cual había sido históricamente un instrumento de apoyo financiero al caficultor y un mecanismo mediante el cual se había buscado regular los niveles de producción interna,

encontró en la nueva conformación del mercado cafetero mundial serios impedimentos para continuar cumpliendo su función. Por un lado, se hizo evidente que bajo las nuevas condiciones, usar el precio interno de compra de la Federación para regular los niveles de producción interna ya no tendría sentido dado el libre mercado. Por el otro, se pudo ver que la caída en la cotización internacional dificultó el establecimiento de un precio interno que resultara remunerativo para el caficultor.

### **3.1 EL REINTEGRO CAFETERO Y LA APERTURA DEL MERCADO DE CAPITALS**

#### **3.1.1 Reformas al Reintegro Cafetero**

La normatividad moderna del reintegro cafetero se remonta a 1967 cuando con la expedición del decreto ley 444 de marzo del mismo año se determina que en adelante la Junta Monetaria será la encargada de fijar el precio mínimo de reintegro contando siempre con el aval del gerente de la Federación.

Las cifras de Junguito y Pizano<sup>38</sup> muestran que los reintegros se han mantenido mas o menos estables durante la década de los años 80 excepto en 1986, año en el cual se dió la bonanza cafetera en el país y éste rubro que se había mantenido durante el primer lustro alrededor de los 1.500 millones de dólares anuales, pasó a 2.336 millones de dólares. Posteriormente, cae en forma gradual pasando de 1.517 millones de dólares reintegrados en 1987 a tan solo 971 millones de dólares en 1993. (*Ver anexo, tabla 1*)

El manejo y la determinación discrecional del reintegro mostraría una nueva faceta en septiembre de 1987, año en el cual el precio mínimo de reintegro empieza a calcularse basado en una metodología de cálculo diario con la cual se buscó

---

<sup>38</sup> **JUNGUITO**, Roberto; **PIZANO**, Diego. Instituciones e Instrumentos de Política Cafetera en Colombia. Fondo de Cultura Cafetero / Fedesarrollo. Editorial Nomos S.A. Bogotá: 1997. p. 213

aproximarlo de una forma mas precisa a la realidad del precio del café en los mercados internacionales. Sin embargo, tal flexibilización aunque disminuyó la brecha entre los dos precios, continuó mostrando al precio mínimo de reintegro muy por encima del precio de mercado, con lo cual se seguía generando una renta que era capturada por el Gobierno y por el Fondo.

En 1990 tras el rompimiento del pacto de cuotas y dadas las características de la oferta colombiana, el precio mínimo de reintegro automáticamente adquirió la calidad de ser un precio indicativo o de venta en el mercado internacional para los cafés "Suaves Colombianos"; lo cual ha llevado a catalogar a éste instrumento como pieza fundamental dentro de la política de valorización del grano<sup>39</sup>. Al respecto, es indudable que esta institución ha sido ineficiente desde el punto de vista de North, pues los resultados muestran que el precio del grano cayó en picada hasta el año 1996 y la política de valorización que se pretendía con esta institución ha quedado rezagada ante los cambios en el mercado cafetero.

Un año mas tarde, y dentro del paquete de medidas tendientes a formalizar el proceso liberalizador de la economía colombiana, se dictó la ley 9 de enero de 1991, la cual regula los cambios internacionales y conforme a la cual se han expedido las normas posteriores sobre el régimen de reintegros cafeteros.<sup>40</sup> En términos generales, se acordó considerar a las exportaciones de café como operaciones del mercado cambiario, cuyas divisas correspondientes al precio mínimo de reintegro deberían canalizarse por conducto del mercado cambiario y ser liquidadas a la tasa de cambio del mercado.

---

<sup>39</sup> **APARICIO**, Monica; **EASTERLY**, William. Crecimiento económico: Teoría, Instituciones y Experiencia Mundial. Banco de la Republica y Banco Mundial. Bogotá.: 1995. p. 59

<sup>40</sup> El decreto 1173 de mayo 6 de 1991 señaló que la Junta Monetaria dictaría las disposiciones de regulación cambiaria de las exportaciones de café en lo relativo al precio mínimo de reintegro y el procedimiento para fijarlo, así como los plazos y las garantías. Mas tarde la resolución 60 de julio 22 de 1991 determinó que los cambios que efectuaba el Comité Nacional de Cafeteros serian hechos en adelante por la Comisión de Comercialización.

Con la ley mencionada se logró eliminar tanto la renta especial que representaba el diferencial cambiario como los elevados costos que la misma generaba para el exportador y posteriormente para el caficultor. Sin embargo, continuó el problema de la determinación discrecional del precio mínimo de reintegro por encima del precio del mercado, diferencia que era cubierta en últimas por el productor.

La falta de mecanismos complementarios que evitaran la transferencia de sobrecostos de manos de los exportadores hacia los productores, es un claro ejemplo de la naturaleza excluyente del reintegro cafetero, pues aunque se pudo haber diseñado un sistema equitativo para ello, las autoridades cafeteras prefirieron favorecer los intereses de los grupos comerciales. Esta situación refleja lo que Bardhan a dado en llamar “conflictos distributivos” y las “asimetrías en el poder de negociación” a favor de algún grupo poderoso<sup>41</sup>.

La última reforma al régimen del reintegro provino del análisis de competencias que otorgó la ley 9 de 1991 anteriormente mencionada. En consecuencia, se dispuso que el gobierno nacional, previo concepto de las autoridades cafeteras, determinara el procedimiento para calcular la contribución cafetera; definida ésta como la diferencia entre el valor que debe reintegrarse y el costo del café exportado.

Dado que se estableció que el precio de reintegro sería fijado por la Junta Monetaria, o sea la autoridad cambiaria, se puede deducir que dicha autoridad establecía un nivel de reintegro persiguiendo dos propósitos a saber: uno cambiario, en cuanto asegura el ingreso de divisas; y otro fiscal, en cuanto permite la liquidación de la contribución cafetera.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> **BARDHAN**, Pranab. Conflictos Distributivos, Acción Colectiva y Economía Institucional. En Gerald Meier y Joseph Stiglitz, Fronteras de la Economía del Desarrollo, El Futuro en Perspectiva, Banco Mundial y Alfa Omega. Colombia, 2002. p. 275

<sup>42</sup> En enero de 1991, con el propósito de mantener el ingreso cafetero, y con destino al Fondo Nacional del Café; se establece la “contribución cafetera” como un gravamen unificado a la actividad exportadora.

En la ley 31 de 1992, nueva ley orgánica del Banco de la República, se delimitaron las funciones conferidas por la ley 9 de 1991 en la medida en que se dispuso que aquellas que fuesen monetarias y cambiarias competían exclusivamente a la Junta del emisor, mientras que aquellas con connotaciones fiscales pasaban al gobierno nacional. Debido a ello, se reforzó en el ambiente la idea de la separación práctica del reintegro cafetero en sus dos funciones básicas: la cambiaria y la fiscal; aspectos que finalmente fueron tenidos en cuenta en la más reciente metodología utilizada para calcular el precio mínimo de reintegro.

Es importante resaltar el hecho de que la función fiscal del reintegro quedara determinada a discrecionalidad total del Gobierno y en cierta forma de las elites comerciales locales. Al respecto, el caficultor tenía poca o ninguna ingerencia en la determinación del precio mínimo de reintegro, pues en apariencia tal rubro no tenía efectos directos sobre sus costos de transacción.

En enero de 1994, las autoridades cafeteras en Colombia deciden poner en marcha una política de valorización del grano que se viera reflejada en mejores precios. Con tal propósito se fija un precio piso o mínimo de venta de 92 centavos de dólar por libra.<sup>43</sup> La posterior recuperación presentada en los precios externos debido al Plan Retención y luego de las dos heladas en Brasil, reforzaron los precios, motivo por el cual los reintegros se vieron incrementados pasando de 971 millones de dólares en 1993 a 2114 millones de dólares en 1994. (*Ver anexos, tabla 1*)

Para el año 1995, y dentro del marco de un plan de ordenamiento de la oferta dirigido por los países productores centroamericanos, al cual se unió Colombia; las autoridades cafeteras colombianas se comprometieron y aumentaron en un cien por ciento el precio mínimo de reintegro. Sin embargo el mercado empezó a mostrar tendencias a la baja en los precios -debido entre otras, a los movimientos especulativos bursátiles derivados de una sobreoferta de futuros y a las

---

<sup>43</sup> **JUNGUITO**, Roberto; **PIZANO**, Diego. Op cit. P. 228.

expectativas de incrementos en la cosecha mundial<sup>44</sup>-, motivo por el cual dicha estrategia debió abandonarse casi de inmediato. Pese a ello los reintegros se vieron incrementados en ese año al alcanzar la cifra record de 2458 millones de dólares, para posteriormente iniciar un proceso de contracción paulatina que llevó a este instrumento a ubicarse alrededor de los 1000 millones de dólares en el año 2000; es decir, a perder casi el 75 por ciento de su valor. ( Ver anexos, tabla 2)

### **3.1.2 Liberalización del mercado de capitales**

A nivel regional, se ha observado que los países de América Latina han recurrido a los recursos financieros que les ofrecen los mercados internacionales debido a que son países que en su mayoría carecen de un aparato productivo capaz de generar los recursos suficientes que les permita cumplir simultáneamente con sus compromisos en materia de inversión y sus relaciones con los mercados en el exterior.

Durante la década de los 70's, la región experimentó un gran auge en el flujo de capitales hacia ésta parte del mundo. Dicha tendencia se vio interrumpida a comienzos de la década de los 80, cuando la banca internacional y los organismos multilaterales supieron de la moratoria de pagos que se iniciaba en la región y que tuvo su génesis en 1982 cuando México se declara en imposibilidad de continuar cumpliendo con sus compromisos.

Tras toda una década en la cual los recursos para la región estuvieron fuertemente restringidos, se inicia una nueva reinserción de América Latina en los mercados financieros internacionales, pero esta vez precedida de una serie de reformas estructurales a lo largo de todo el aparato político y económico de cada país. Fue así como Colombia mediante la adopción de la nueva carta constitucional de 1991 oficializa las reformas tendientes a facilitar, entre otras, un mejor acceso a los recursos que ofrecían la banca y los inversionistas internacionales.

---

<sup>44</sup> *Ibíd.* p. 229

Históricamente el mercado de capitales en Colombia ha tenido un flujo muy reducido si se le compara con los movimientos a nivel mundial. Los primeros pasos en pro de mejorar y ampliar el mercado de capitales colombiano datan desde el año de 1986 siendo las acciones más destacadas:

- La aprobación de la Ley 75, la cual buscó incentivar la financiación por medio de la emisión de acciones.
- La expedición del decreto 1321 de 1989 por medio del cual se elimina el impuesto de patrimonio sobre las acciones.
- La aprobación de la Ley 50 de 1990 la cual dio origen a los fondos de pensiones y cesantías.
- La puesta en marcha de la Ley 100 de 1993 mediante la cual se introducen los fondos de pensiones privados.

En general, los objetivos perseguidos mediante la modernización del mercado de capitales fueron:

- Facilitar el desarrollo de las transacciones con el exterior.
- Estimular la inversión de capital extranjero en el país.
- Procurar un adecuado nivel de reservas internacionales.
- Propiciar la internacionalización de la economía colombiana.
- Estimular el intercambio de bienes y servicios con el exterior.
- Aplicar controles adecuados a los movimientos de capital.

Otro aspecto que fué clave para la ampliación y liberalización del mercado de capitales en Colombia fué la reforma cambiaria efectuada en 1991 mediante la cual se elimina el monopolio que mantenía el Banco de la Republica para realizar transacciones en el mercado cambiario. Al mismo tiempo se eliminan las restricciones a la inversión extranjera en el sistema financiero.

Como era de esperarse, la liberalización del mercado financiero y de capitales marcó el inicio de una mayor participación del país en los mercados internacionales especialmente al ser incorporado en la lista de los países más atractivos para que los inversionistas extranjeros dirigieran sus recursos.

Un análisis global a la balanza de pagos colombiana para el periodo de 1980-2000 permite ver los cambios cuantitativos que trajeron consigo las reformas institucionales de la década del 90 en cuanto a la cuenta corriente y el flujo de capitales se refiere. Ello nos permitirá de paso observar la evolución del stock de divisas internacionales para compararlo con los recursos obtenidos mediante la implementación del reintegro cafetero y de este modo deducir acerca de la necesidad de continuar utilizando esta institución para mantener dichas reservas.

Las cifras de la cuenta corriente muestran un balance negativo durante la mayor parte del periodo estudiado. Este déficit se hace más profundo a partir de 1982 propiciado por la crisis económica y financiera en que andaba la región por esos días y por la caída de poco más del 30% en los ingresos cafeteros del país. Vale anotar que a partir de 1980, y hasta la primera mitad de la década, tanto la cotización internacional como el precio mínimo de reintegro también vinieron en caída, hecho que reforzó la disminución de los montos reintegrados por los exportadores de café.

Posteriormente, la cuenta corriente muestra una importante mejoría en 1986 al pasar con saldo positivo de U\$464 millones, auspiciado en gran medida por la bonanza cafetera de éste último año, la cual convirtió al sector en generador del 50% del total de los ingresos por concepto de las exportaciones FOB. Ello se dio no solo por el incremento en el número de sacos exportados sino también por el aumento del precio internacional del grano y el precio mínimo de reintegro. Al respecto, es importante mencionar que el precio de reintegro estuvo muy por encima del precio internacional.

En años posteriores, si bien el saldo de cuenta corriente continuó siendo negativo, éste no tuvo las proporciones de comienzo de década; así lo muestran los registros para los años 1987, 1988 y 1989. Entre tanto los ingresos cafeteros, a pesar de haber disminuído debido a la caída de la cotización, resultaron de vital importancia para mantener el stock de divisas dada la ausencia casi total de flujos de capitales extranjeros hacia el país. (*Ver anexo, Figura 1*)

El rompimiento del pacto de cuotas a mediados de 1989 produjo alarma general pues como era de esperarse, los precios se deprimieron y a pesar de que en 1990 que el país incrementó sus exportaciones en casi 3 millones de sacos, los ingresos por éste concepto cayeron notoriamente en comparación con el año inmediatamente anterior; hecho que fue subsanado con los ingresos obtenidos por concepto de las exportaciones de petróleo y mercancías no tradicionales. Durante éste último año el país obtuvo una cifra positiva en cuenta corriente de U\$543 millones.

Posteriormente y en medio de la oficialización de la reforma estructural a lo largo de toda la institucionalidad colombiana, se presentó un aumento vertiginoso en la cuenta corriente en el año de 1991 al ubicarse en U\$2.347 millones; saldo sobre el cual las exportaciones no tradicionales realizaron el mayor aporte mientras que los ingresos cafeteros continuaron disminuyendo de la mano del precio mínimo de reintegro y de la cotización externa. De aquí en adelante la cuenta corriente empezó a descender a lo largo de 6 años, mostrando un déficit aún más profundo que el observado en la década inmediatamente anterior. Sin embargo esta situación pareció revertirse nuevamente durante los años 1999 y 2000 arrojando saldos positivos de U\$672 y U\$761 millones respectivamente.

Por el lado de la cuenta de capital, Colombia muestra que desde 1980 y hasta 1986; se produjo una mínima llegada de recursos extranjeros, tales ingresos no fueron suficientes para garantizarle a la nación un flujo de moneda extranjera como para evitar que se tuviera que acudir al uso de las reservas internacionales para financiar la inversión y el pago de la deuda. Esta situación pudo haber sido peor de no ser

por los reintegros cafeteros que durante este periodo ingresaron al país, los cuales en varias ocasiones superaron en mucho las cifras mostradas por la cuenta de capital. Los capitales de corto plazo, debido a la inestabilidad que por aquella época golpeaba a la región, decidieron salir del país creando un mayor desajuste<sup>45</sup>. (*Ver anexo, Figura 2*)

El siguiente período que comprende los años desde 1987 hasta 1992 se caracterizó por la ausencia casi total de flujos de capitales hacia el país dada la crisis generalizada a lo largo de toda América latina. Incluso hubo años en los cuales los saldos en la cuenta de capital fueron negativos. Durante éstos seis años, si bien los reintegros tendieron a disminuir respecto al periodo inmediatamente anterior, resultaron inmensamente superiores a los ingresos registrados en la cuenta de capital, superándolos incluso en más de U\$1.500 millones, como fue el caso de 1991.

Una vez oficializadas las reformas estructurales en 1991 los inversionistas extranjeros ven con optimismo las nuevas condiciones institucionales y dos años después deciden dirigir sus recursos hacia el país y la inversión directa se dispara a niveles nunca antes vistos<sup>46</sup>. Durante éste periodo los reintegros cafeteros tuvieron un comportamiento ambiguo pues en 1993 el país apenas recibió U\$971 millones pero un año más tarde y gracias a las dos heladas del Brasil y al plan retención éstos se dispararon alcanzando cifras por encima de los U\$2.000 millones (*Ver anexo, Figura 3*).

Vale la pena anotar que una vez realizada la reforma de 1991, los reintegros se empezaron a liquidar ya no a la tasa de cambio impuesta por la autoridad cambiaria, sino según la tasa de cambio del mercado, con lo cual se suprimía el diferencial

---

<sup>45</sup> **GIRALDO**, Mora: **MORA**, Oliver. Hegemonía del Capital Financiero y Política Económica en América Latina. Capítulo 1. p. 32.

<sup>46</sup> *Ibíd.* p. 30 – 35

cambiario y el precio mínimo de reintegro se aproximaba mucho más al precio del grano en el exterior.

Se hizo evidente entonces que a pesar de que los montos reintegrados mostraron un repunte desde 1994 hasta 1997, dicha recuperación, si bien tuvo efectos favorables para la economía del país, no tuvo la relevancia que hubiese tenido si los flujos de capital hacia el país hubieran continuado en niveles bajos. En los años 90's éstos últimos superaron a los montos reintegrados, lo cual contribuyó a la estabilización de las reservas internacionales por encima de los U\$9.000 millones. Todos éstos hechos sin duda confirman la pérdida de importancia del reintegro cafetero como instrumento de la política cambiaria del país durante los años 90's.

A partir de 1998 y debido a la crisis financiera mundial desatada en el sudeste asiático, los flujos de inversión y capitales hacia el país empezaron a disminuir. Lo propio aconteció con los reintegros cafeteros. De éste último periodo se dió que el saldo de reservas netas cayó a niveles críticos de U\$740 y U\$101 millones durante 1998 y 1999 respectivamente para luego tener una abrupta recuperación en el año 2000.

De las líneas anteriores se puede concluir que durante la década de los años 80 el reintegro cafetero cumplió cabalmente con su función de apoyar la política monetaria del país al traer grandes cantidades de divisas en períodos en los cuales los flujos de recursos hacia el país fueron escasos. En este punto, y tal como lo sugiere la NEI, ésta institución fué de una naturaleza tal que complementó la realidad del país al promover ingresos superiores a los mostrados por la cuenta de capital<sup>47</sup>. Este hecho comprueba la eficacia del reintegro cafetero para promover un mercado eficiente en tiempos en que el mercado de capitales en Colombia poseía un alto grado de regulación.

---

<sup>47</sup> Esta idea de North ha sido recogida en el informe sobre el desarrollo mundial 2002 escrito por el Banco Mundial.

El hecho fundamental de que el precio mínimo de reintegro se ubicara casi siempre por encima de la cotización internacional (especialmente durante el período en el cual el mercado se encontraba regido bajo las cláusulas del pacto de cuotas), le permitió al Gobierno obtener un mayor nivel de divisas del que hubiera obtenido si los montos a reintegrar se hubiesen calculado en forma más ajustada al precio internacional del grano. Éste es un claro ejemplo de lo que Wiesner<sup>48</sup> ha dado en llamar “acción de los rent-seekers”, solo que en éste caso es el mismo Gobierno el que se ve favorecido por un escogimiento público.

Por otra parte, la liquidación de las divisas según una tasa de cambio especial, fijada discrecionalmente para tal fin (inferior a la del mercado), le permitió al Fondo obtener una gran cantidad de recursos producto de la diferencia entre las dos tasas. Éste “diferencial cambiario”, si bien en un principio grababa a los exportadores, éstos luego trasladaban la carga impositiva a los caficultores por la vía de un menor precio, pues los agentes exportadores no estaban dispuestos a correr con mayores costos.

En éste último caso, aunque el Fondo tenía la obligación de retornar dichos recursos hacia los caficultores por medio de inversión en programas de apoyo, el mecanismo implementado para tal fin presentó distorsiones y los resultados que se obtuvieron fueron subóptimos y no siempre correspondieron a la maximización del bienestar colectivo.

Una vez desregulado el mercado de capitales en Colombia, los recursos foráneos invadieron al país, especialmente a partir de 1993, hecho que llevó a que el reintegro cafetero perdiera relevancia en su papel de garante del adecuado nivel de reservas internacionales. Pese a ello, las autoridades continuaron implementando el citado instrumento ya no con una finalidad cambiaria sino para que cumpliera una

---

<sup>48</sup> **WIESNER**, Eduardo. La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia – Un Análisis Neoinstitucional- Departamento Nacional de Planeación. Ed. TM Editores. P. 9

función de tipo fiscal al permitir el traslado del excedente cafetero al Fondo Nacional del Café mediante la liquidación de la contribución cafetera.

La inflexibilidad del reintegro cafetero y el alto grado de discrecionalidad en la determinación del precio mínimo de reintegro trató de corregirse con la ley 9 de 1991, en la cual se estipula que las divisas reintegradas por concepto de café serian liquidada a la tasa del mercado y no a la tasa artificial que se había venido utilizando. Así mismo, se estableció que el precio mínimo de reintegro en adelante fluctuaría en forma paralela al precio del suave colombiano en los mercados internacionales.

La evolución en la liquidación de las divisas cafeteras y la consiguiente eliminación del diferencial cambiario mostró una clara tendencia hacia el mercado con la que se pretendió reducir los sobrecostos que los exportadores le transferían a los productores. Tal medida resultó acertada ya que los exportadores privados al verse fuertemente afectados por la caída de la cotización internacional habían estado trasladando los sobrecostos al productor.

Por su parte, la determinación del precio mínimo de reintegro según las tendencias del mercado, eliminó los elevados costos de transacción que representaba para el exportador el hecho de pagar un precio mínimo de reintegro por encima del precio internacional del grano; Pues si se miran con detenimiento las cifras se pueden deducir los altos costos que debía cubrir el exportador y que en últimas eran pagados por el productor.

En resumen, Aunque a primera vista los cambios institucionales que pretendieron flexibilizar al reintegro puedan parecer acertados, éstos no fueron suficientes pues no se complementaron con un esquema retributivo que garantizara la reinversión de los recursos obtenidos en programas de apoyo al caficultor. Por otra parte, no fué posible hacer un seguimiento que garantizara la justa asignación de los recursos obtenidos con este instrumento.

Siguiendo a North<sup>49</sup> “(...) *El crecimiento es posible con malas instituciones y sin ellas, la diferencia radica en el tipo de crecimiento dado, insostenible en el largo plazo, poco eficiente e inequitativo*”. Este argumento sirve de base para afirmar que la implementación sostenida de una institución como el reintegro cafetero, el cual no corresponde a las necesidades del sector, puede haber contribuido a fomentar la ineficiencia e inequidad que ha caracterizado al sector durante los últimos años. En ello, la sostenibilidad del crecimiento de este renglón de la economía depende directamente del apoyo que se le brinde al caficultor mediante esquemas retributivos que garanticen el bienestar colectivo.

Otra función que se le había encomendado al reintegro cafetero aparte de la función de tipo fiscal, fue la de servir como una poderosa herramienta de política comercial. Su finalidad era la de garantizar un precio remunerativo del grano colombiano en los mercados internacionales. Las cifras confirman que tal objetivo no se cumplió. Los precios empezaron a caer debido a los movimientos especulativos bursátiles y a las expectativas que los agentes tenían respecto de inminentes aumentos en la producción mundial. Las únicas veces que el precio internacional se recuperó, obedeció más bien a factores exógenos y no a la política de valorización del grano que se pretendió con el empleo del reintegro. Aquí una vez más se puso en evidencia la inoperancia del reintegro cafetero.

## **3.2 RETENCIÓN CAFETERA Y ROMPIMIENTO DEL ACUERDO INTERNACIONAL DE CUOTAS**

### **3.2.1 Reformas a la Retención Cafetera**

En un principio, a cambio de la retención cafetera el exportador recibía una contraprestación pecuniaria, la cual era financiada mediante las emisiones que para tal fin realizaba el Banco de la Republica, situación que cambia cuando en el año de 1958 el Comité Nacional de Cafeteros decide convertir a este instrumento en un

---

<sup>49</sup> **NORTH**, Douglas. Op cit. 1993

impuesto de carácter obligatorio, cuya tasa inicial fue del 10% del total de sacos a exportar.

Meses mas tarde se concretó un convenio a nivel mundial cuyo fin primordial era el de obtener una amplia retención de café en los países productores y regular su flujo hacia los mercados internacionales. Para tal fin la tasa de retención se fijó en el 15% y posteriormente en el 20%. Además se determinó que el gobierno sería el encargado de determinar, sin previo consentimiento del Comité Nacional de Cafeteros, los reajustes necesarios a la tasa de retención, siempre y cuando éstos siguieran de cerca las fluctuaciones del mercado<sup>50</sup>.

Después de un periodo de altibajos en su comportamiento, y tras la incorporación de la retención en dinero, este instrumento comienza a mostrar niveles cada vez mayores, especialmente a partir de 1967, encontrando su aumento más drástico entre 1976 y 1977 cuando el gobierno lo establece en el 57%, pasándolo luego al 85% y posteriormente al 183%.<sup>51</sup> Tal ajuste obedeció al aumento vertiginoso en los precios internacionales del grano que se presentaron en este período y al deseo de inyectarle mayores recursos al Fondo.

Durante la primera mitad de la década de los años 80, la retención nominal fue modificada frecuentemente manteniéndola siempre en niveles bajos, incluso se llegó al punto de eliminarla, suceso que se dio paralelamente con la disminución de los precios externos. Tal Ajuste resultó acertado y en congruencia con el mercado, pues realizar la retención en físico representaba una disminución del grano circulante y una mejora en los precios internacionales.

---

<sup>50</sup> **BATES**, Robert. Open-Economy Politics, The Political Economy of the World Coffee Trade. Princeton University Press, 1997. p. 21.

<sup>51</sup> **JUNGUITO**, Roberto. Op cit. p. 488 - 489

El período siguiente que va hasta 1989 se caracterizó por la fijación de la cuchilla<sup>52</sup> o precio de referencia por encima del precio de sustentación (el cual será tratado mas adelante) para períodos cortos en los cuales las cotizaciones internacionales eran altas; hecho que condujo a que la retención efectiva alcanzara niveles superiores al 200% como sucedió en el año de 1986.<sup>53</sup>

A causa de la suspensión del pacto de cuotas a mediados del año de 1989, el precio del grano en los mercados internacionales cayó súbitamente, lo que condujo a las autoridades cafeteras colombianas a disminuir la retención física del 25,4% al 11,7% en promedio con el fin de estabilizar los ingresos. Posteriormente y debido a la crisis debió reducirse al 1% (*Ver anexo, tabla 3*). En este punto, la Federación actuó conforme iba evolucionando el mercado cafetero, y modificó esta regla de juego en función de los intereses, no solo de los exportadores sino también de los caficultores. Este es un claro ejemplo de la evolución de una institución que busca apoyar al mercado para hacerlo mas eficiente.

La historia moderna de la retención cafetera data desde junio de 1991, año en el cual entra en vigor un nuevo instrumento de la política cafetera colombiana denominado *contribución cafetera*, instrumento que se concibió como un impuesto unificado a la actividad exportadora dentro del cual estaba contemplado el rubro correspondiente a la retención cafetera. En otras palabras, la retención cafetera en especie pasó a ser parte integral de la “contribución cafetera”.

En 1995 y dentro del esquema de limitación de la oferta propuesto por los países productores de café, se llega a un acuerdo que giró en torno a la retención cafetera pero ya no como la retención de un porcentaje de excedentes físicos por volumen exportado, sino basada en el compromiso de disminuir los flujos de exportación por periodo de despacho. Debido a esto, el balance para el año cafetero 1996 muestra

---

<sup>52</sup> La cuchilla es el nombre que se le dió al precio de referencia que es cobrado por parte del Fondo a los exportadores por concepto de ventas simbólicas en momentos en que resulte difícil obtener existencias de café tipo retención en físico.

<sup>53</sup> **JUNGUITO**, Roberto; **PIZANO**, Diego. Op cit. p. 263

una acumulación neta de inventarios propiciada por las compras del Fondo superior a sus exportaciones.

De esta historia se puede concluir que las autoridades cafeteras han tenido una mayor participación en la determinación y evolución de la retención cafetera. Ello ha contribuido a que esta institución corresponda más de cerca de las necesidades del gremio. Sin embargo, ello no oculta el hecho de que la retención, al igual que el reintegro, ha carecido de un mecanismo que evite que los exportadores transfieran esta carga impositiva a los caficultores. Esta ha sido su mayor falencia a nivel interno.

Por otra parte, las autoridades cafeteras a nivel mundial- incluida la colombiana- cometieron graves errores en el diseño de esta institución al pasar por alto el exceso de inventarios que ésta venía generando y los consiguientes perjuicios sobre el nivel de precios. La evolución de los inventarios demandó instituciones complementarias que regularan los niveles de producción sin que las autoridades hicieran algo al respecto. Esta omisión ha sido una de las mayores causantes del estado actual en el nivel de vida de millones de cultivadores y del abandono de la actividad hacia cultivos alternativos.

Lo anterior puede ser confirmado a la luz del pensamiento de North cuando afirma que *“La institución particular no solamente determinará los tipos de actividad económica que serán provechosos y viables sino que también conformará la eficiencia adaptativa de la estructura interna de empresas y otras organizaciones<sup>54</sup>.”*

### **3.2.2 Rompimiento del Acuerdo Internacional de Cuotas y el Exceso de Oferta**

El mercado internacional del café como lo hemos venido anotando, ha estado permanentemente mediado por acuerdos entre países productores y países consumidores. En el fondo, todos los acuerdos han buscado mejorar las

---

<sup>54</sup> NORTH, Douglas. Op cit. p. 109

condiciones del grano y de todos aquellos agentes que operan alrededor de éste mercado. De tal manera, se han concretado pactos internacionales que han buscado alcanzar la estabilización de los niveles de producción, la reducir inventarios y mantener niveles adecuados de exportación; todo ello bajo la premisa de que vía precios se encuentra la mejor formula para que los agentes participantes en el mercado se vean beneficiados.

Durante los casi treinta años en que el mercado del café operó bajo las cláusulas de los acuerdos internacionales, éste se caracterizó por mantener niveles adecuados de grano circulante en los circuitos internacionales, con lo cual se logró alcanzar un cierto equilibrio entre la oferta y la demanda con precios remunerativos.

Para el período 1980-1989 en cumplimiento del Acuerdo Internacional de Cuotas, los países productores pudieron influir enormemente sobre el comportamiento del mercado internacional del grano y sobre el nivel de precios<sup>55</sup>. Como lo indica la teoría, los precios se comportaron establemente ubicándose en la mayoría de los casos por encima de U\$1.4 incluso llegando a alcanzar la cifra de U\$1.96 durante la bonanza de 1986. Tal comportamiento reitera la congruencia entre la retención en su papel de institución y la realidad del mercado cafetero.

Una mirada a las cifras muestra que al comenzar la década de los 80, mientras la producción mundial era poco mas de 80.7 millones de sacos, las exportaciones mundiales del grano alcanzaban la cifra de 60.2 millones de sacos. Incluso, en el año 1981 llegó a presentarse una producción de 100.5 millones de sacos con exportaciones para el mismo año de 60.5 millones, lo cual muestra una gran capacidad de los países productores para retener el grano y cumplir con las cuotas pactadas. Sin embargo, al tiempo que se lograba ese objetivo, se estaba fomentando una acumulación estructural de inventarios.

---

<sup>55</sup> **CARDENAS**, Mauricio. Ciclos Económicos y Bonanzas Exportadoras: Teoría y Evidencia en Cuatro Países Exportadores de Café. Ensayos Sobre Política Económica. No. 21 Banco de la Republica. 1992. p. 101-133.

En general, el último período durante el cual tuvo vigencia el pacto de cuotas (1980-1989), mostró una producción promedio anual a nivel mundial de 90.2 millones de sacos, mientras que el flujo de grano en los mercados internacionales fue de tan solo 66.9 millones de sacos, ubicando el precio en promedio en U\$1.42 anuales; hecho que muestra la efectividad del plan retención realizado por los países miembros de la OIC incluido Colombia. *(Ver anexo, tabla 4)*

Colombia, al comenzar la década del 80 realizó retenciones en especie del orden del 40%, 27.5% y 38%, durante 1983 y 1984 la tasa de retención en especie aumento a 51% y 69% respectivamente debido a que las exportaciones del país aumentaron en poco mas de 1 millón de sacos durante el éste último año. Para 1985 el país incrementó su producción pero disminuyó sus exportaciones y su tasa de retención cafetera continuó siendo elevada con 68% sobre las exportaciones pero esta vez compuesta por retención vendida y retención en especie. *(Ver anexos, tabla 5)*

Durante ésta primera mitad de la década, los inventarios en manos de los países consumidores mostraron una disminución notoria, pues habían arrancado con 7.4 millones de sacos en 1980 y pasaron a 6.2 en 1981 disminuyendo aproximadamente 1.2 millones de sacos. De ahí en adelante la historia no cambiaría y los inventarios continuaron su descenso hasta alcanzar la cifra de 3.6 millones de sacos en el año 1985.

La baja producción de Brasil en el año 1986 condujo a que el resto de países debieran suplir el faltante en los mercados internacionales, motivo por el cual el país disminuyó su tasa de retención en especie e incrementó la vendida. En éste año los precios tuvieron una importante recuperación al pasar de U\$ 1.48 a U\$1.96 en promedio.

Los años siguientes mostraron gran variabilidad en el mercado cafetero a nivel mundial y en Colombia. Para el país se dieron niveles de producción de 12.7, 10.5 y

12.9 millones de sacos durante 1987, 1988 y 1999 respectivamente, mientras que sus exportaciones fueron de 11.2, 9.7 y 10.8 en igual orden; incrementando aún más los inventarios en manos de la Federación (*Ver anexo, Figura 4*).

En cuanto a la retención cafetera, durante los últimos tres años de vigencia del pacto ésta fué disminuyendo hasta quedar establecida en 5%. Resultó sin embargo algo ilógico el hecho de que mientras se daba la destorcida de los precios en 1987, la Federación haya fijado una tasa de retención vendida de casi 50% mientras que en especie haya sido tan solo del 4.8% (*Ver anexo, Figura 5*). Tal decisión generó un clima de incertidumbre tanto en exportadores como en productores quienes la catalogaron como desafortunada debido a que mientras los precios se encontraban deprimidos, sus costos de transacción y producción se mantenían niveles elevados propiciando un mercado ineficiente<sup>56</sup>.

En términos generales durante los 80's se pudo apreciar una gran estabilidad en la cotización gracias al pacto de cuotas y a la política de retención acordada por los países miembros. En general, el precio internacional del suave colombiano se cotizó en U\$1.42 en promedio para la década, alcanzando su máximo en 1986 con U\$1,96. Sin embargo se debe tener cuidado de no creer que únicamente la retención de grano facilitó la estabilidad de los precios, pues ello no habría sido posible si la demanda mundial y específicamente el consumo de éste producto no se hubiese ubicado por encima de la oferta circulante. (*Ver anexo, tabla 4*). Pese a éste ambiente de estabilidad, el grave problema de los inventarios continuó latente y dicho rubro vino en incremento llegando incluso a alcanzar los 8.1 millones de sacos durante 1987. (*Ver anexo, Figura 4*)

El panorama de cotizaciones al alza tuvo su final tan pronto se rompe el pacto internacional de cuotas debido a que los países productores quedaron en libertad de

---

<sup>56</sup> **JARAMILLO**, Carlos. La producción Cafetera Colombiana: Tendencias 1970-1992 y Evaluación de Modelos de Pronostico. En **CLAVIJO**, Sergio. El Negocio Cafetero Ante el Mercado Libre: Informe de la Comisión Mixta Para el Estudio del Café. Ministerio de Hacienda, DNP y Tercer Mundo Editores. 1994. p. 378.

producir y exportar la cantidad de grano que desearan. Sumado a ello, nuevos productores como Vietnam empiezan a triplicar y cuadruplicar su nivel de producción y exportación llegando incluso a desplazar a Colombia como el segundo país mas importante a nivel mundial en exportaciones de café.

La retención cafetera que había sido creada con el fin de regular el flujo de grano en el mercado y por esta vía los precios, fue abolida como tal y pasó a formar parte integral de un nuevo instrumento conocido bajo el nombre de contribución cafetera, el cual básicamente es un impuesto unificado a la actividad cafetera. La ley 9 de 1991 en su artículo 19 oficializó éste último instrumento con el fin de unificar los impuestos al sector y estableció la tasa de contribución en un 5% del precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte. Adicionalmente, se estipuló otra contribución con cargo al caficultor de U\$0.02 por libra. Con ello se confirmó la desaparición de la retención como instrumento independiente para darle paso a la contribución cafetera, la cual incluye a la retención pero esta vez no representada en sacos de café, sino como retención vendida.

El rompimiento de pacto en 1989 conllevó a que la cotización del grano cayera en promedio a U\$ 0.95 la libra durante 1990. (*Ver anexo, Figura 6*) Dos años después las exportaciones mundiales de 78.1 millones de sacos y el respectivo consumo de 94.6 millones de sacos hacían prever que los precios mejorarían, sin embargo ello no fué así y la cotización se ubicó en promedio en U\$ 0.69 la libra debido a que los pactos cafeteros habían creado una acumulación de inventarios en años anteriores los cuales se encontraban en manos de los países consumidores y productores. (*Ver anexo, tabla 1*)

Al comenzar la década del 90 los niveles de producción mundial vinieron en aumento, y aunque el consumo mundial también aumentó al pasar de 92.3 a 96.2 millones de sacos, lo propio hicieron los inventarios en manos de los consumidores al pasar de 6.7 a 8.8 millones de sacos, hecho que impidió el repunte en los precios a pesar de que el nivel de exportaciones en los dos primeros años del post-

rompimiento del pacto había disminuido; hecho que se ha relacionado con la acumulación estructural de inventarios generada durante la vigencia del pacto de cuotas.

En términos generales, se puede apreciar que el rompimiento del pacto de cuotas generó no solo un aumento en las exportaciones mundiales sino que fomentó un incremento en los niveles de producción ubicándola en promedio en 95.6 millones de sacos, muy por encima que el promedio de la década anterior. Por su parte, contrario a lo que dice la mayoría de la literatura, el consumo total a nivel mundial aumentó aunque en niveles inferiores a la producción. (*Ver anexo, Figura 7*)

Para Colombia, el panorama ha sido aún más complicado pues los países consumidores han disminuido sus compras de cafés tipo Arábica y han trasladado su demanda hacia los cafés de la clase Robustas con el propósito de rebajar sus costos operacionales. Si a unas ventas deprimidas le agregamos una alta carga de impuestos (entre ellos la retención) y una disminución en los precios, lo que se obtiene es un sector poco competitivo y miles de caficultores quebrados, pues como es sabido, aunque los impuestos gravan a los diferentes agentes de la economía cafetera, quien en últimas corre con el pago de éstos es el caficultor. Ello confirma, siguiendo a North, que *“las reglas son, al menos en gran parte, ideadas para favorecer los intereses del bienestar privado, no del bienestar social”*<sup>57</sup>.

### **3.3 PRECIO INTERNO DE COMPRA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO CAFETERO**

#### **3.3.1 Reformas al precio interno de compra**

Anterior a 1951, el precio interno de compra era fijado por la Federación para cada uno de sus almacenes y agencias ubicados en todo el país, según las calidades “pergamino corriente”, “pergamino limpio” y “pilado lavado”.

---

<sup>57</sup> NORTH, Douglas. Op cit. p. 68

En 1967 se determina que el precio interno sería fijado solo para el café “pergamino tipo federación”, y que dicha labor ya no solamente correspondería a la Federación sino que en adelante dicha responsabilidad recaería sobre un comité mixto conformado por el ministro de hacienda, el ministro de agricultura y el gerente de la Federación, tomando siempre como referente los objetivos de la política cafetera, la situación del grano en los mercados internacionales y la situación macroeconómica del país. Dicha determinación fue ratificada mediante la Ley 9 de 1991.

El comportamiento del precio interno de compra de la Federación para el café tipo federación desde el año 1980 muestra tres grandes tendencias durante las dos décadas estudiadas.

En primer lugar se nota una relativa poca variabilidad durante el periodo en que rigió el pacto de cuotas, (para este caso desde 1980 hasta 1989) siendo 1980, 1981, 1983 y 1987 los años en que menos cambios se presentaron con 4, 4, 3, y 2 variaciones respectivamente.

La segunda tendencia apunta al periodo inmediatamente seguido al rompimiento del pacto de cuotas, el cual comprende los años de 1990 a 1993, periodo durante el cual se observó una aparente calma en cuanto a las fluctuaciones del precio interno. Durante este cuatrienio las modificaciones en promedio fueron más frecuentes que las observadas en el periodo anterior, mostrando 4 modificaciones anuales en su mayoría hacia el alza en términos nominales. Para enero de cada uno de estos años la cifra del precio interno se ubicó en \$76.931(1990), \$93.599(1991), \$90.978(1992), \$94.612(1993) por carga de 125 kilos de café pergamino. ( *Ver anexo, tabla 6*)

En tercer lugar, a partir de 1994 las modificaciones al precio interno han sido más frecuentes. En promedio, durante este periodo de siete años, el precio mínimo de compra fue modificado 9 veces por año, cifra realmente alta si se consideran las de

periodos anteriores. Tal cantidad de variaciones ha obedecido por una parte a los ajustes en la tasa de cambio, y por otra, a los ajustes semanales automáticos.<sup>58</sup>

Observando detenidamente el nivel promedio del precio interno para cada uno de los años estudiados, se hace evidente que la difícil situación que han venido atravesando los caficultores desde el momento en que se dió el rompimiento del pacto de cuotas ha sido mitigada en ciertos períodos en los cuales las bonanzas cafeteras han fomentado incrementos sustanciales en el nivel de precios y por esta vía en el precio interno; así lo indican los consolidados para los años 1994 y 1997 con un precio de \$157.843 y \$331.012 respectivamente por carga de 125 kilos.

En general, las razones de todos los cambios presentados en el periodo estudiado obedecen a tres factores primordiales. En primer lugar, al *comportamiento del precio del grano colombiano en los mercados internacionales*, los cuales están sujetos a los cambios en los ciclos del café, a las coyunturas generadas por las sequías como la de 1986, a las políticas de los acuerdos internacionales del café y a la vigencia del mercado libre desde 1989, etc. En segundo lugar, a la *transferencia que se hace a favor del caficultor de los incrementos correspondientes al ajuste de la tasa de cambio*, sobre todo durante la vigencia del estatuto cambiario que perduró hasta el año de 1991. Por último, los referidos cambios también se derivan del intento de *aislar el efecto que la inflación interna* pudiere ejercer sobre el precio interno de compra en términos reales.

### **3.3.2 Precio Interno, Inflación y Tasa de Cambio**

A pesar de que la Federación ha realizado enormes esfuerzos por mantener el precio mínimo de sustentación en niveles remunerativos para el caficultor, éste ha venido perdiendo su valor en términos reales debido, entre otras, a los efectos provocados por la tasa de inflación y las variaciones en la tasa de cambio. Junto a ello, éste instrumento de la política cafetera ha resultado insuficiente para regular los

---

<sup>58</sup> JUNGUITO, Roberto; PIZANO, Diego. Op cit. p. 339.

niveles de producción en el país y promover la equitativa distribución del ingreso cafetero a lo largo de toda la cadena productiva.

Un análisis a las cifras permite ver que el precio interno a pesos corriente ha venido en incremento; así lo muestran las cifras para las dos décadas estudiadas. Tales aumentos se hicieron especialmente notorios cuando el precio promedio anual pasa de \$19.509 en el año 1985 a \$37.510 en 1986, incrementando en casi 100% su valor nominal. ( *Ver anexo, tabla 7*) De igual forma aconteció para los años 1994 y 1997 cuando éste rubro alcanzó los \$157.843 y \$331.012 aumentando en 60% y 55% respectivamente (*Ver anexo, figura 8*). Los siguientes años al 2000 continuó subiendo pero cada vez en menor proporción.

En sí, no se puede negar que a pesos corrientes el precio interno ha mostrado sustanciales incrementos, sin embargo, a la hora de lanzar un juicio final respecto a su comportamiento, se debe tener en cuenta la inflación del país para cada año.

Durante la mayor parte del periodo analizado se observaron altos niveles de inflación, lo cual de antemano hace prever que los aumentos en el precio interno de sustentación no resultaron tan sustanciales en términos reales. Las cifras a diciembre de cada año muestran niveles de inflación que en la mayoría estuvieron por encima del 20%. Incluso se dieron períodos en los cuales se alcanzaron niveles de 28,1% y 32,4% anual como fue el caso para los años 1988 y el 1990.

Al analizar el precio interno en términos reales, se puede apreciar que a pesos constantes del año 2000<sup>59</sup>; se dió una marcada tendencia hacia la baja, la cual ha sido revertida en cuatro ocasiones (1984, 1986, 1994 y 1997) como producto de la disminución en los niveles de producción mundial más no por la implementación de políticas de choque por parte de la Federación y el Estado. Es así como en tan solo un año el precio interno pierde \$56.000 al pasar de \$442.761 en 1980 a

---

<sup>59</sup> **CONPES.** Estrategia de Apoyo al Sector Cafetero. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2001. P. 4

\$386.934 en 1981; situación que continuó presentándose durante los dos años siguientes con \$378.520 y \$374.692.

Posteriormente en 1984 presenta una pequeña recuperación de \$18.000 para luego volver a caer en 1985 a \$374.692. El siguiente año mostró una recuperación sustancial al presentarse la mini-bonanza de la cual se transfirió al caficultor buena parte del excedente de los precios internacionales. Los tres años siguientes, aunque mostraron valores superiores a los de principio de la década, retomarían la tendencia a la baja y en promedio para 1989 se dio un precio interno de \$505.798. (Ver anexo, Figura 9)

Hasta éste punto, la política de apoyo al caficultor por la vía de un precio interno remunerativo pareció basarse en modelos subjetivos equivocados (quizá intencionalmente) al no tener en cuenta la acelerada pérdida de poder adquisitivo del ingreso del productor. La política de un precio interno acorde con la evolución de las variables macroeconómicas pareció corresponder a los intereses de la clase comercial y del Estado y no a los principios redistributivos bajo los cuales se creó.

	1989	1995	2000
Precio Interno (en pesos corrientes)	62.373	200.174	343.664
Con ese precio se podía comprar:			
Fertilizantes (Kilos)	1.245	763	500
Salarios Mínimos (Jornal)	60	45	32
Carne (Kilo)	75	45	43

La historia para el período posterior al rompimiento del pacto de cuotas no ha sido distinta. La magnitud de la crisis afectó severamente el ingreso de los caficultores, al punto tal que el valor real de la carga de café en el primer semestre de 1993 era comparable con los predominantes antes de diciembre de 1948.

El proceso de pérdida del poder adquisitivo del ingreso del productor se puede apreciar mejor al hacer una comparación en términos reales.

Fuente: Revista del centro de estudios del trabajo

Como se puede ver, el precio real al productor ha venido en picada, especialmente durante la década del 90. A ello se suma el hecho de que el citado precio debe también sufrir los efectos causados por las variaciones de la tasa de cambio en períodos en los que la moneda local se revalúa.

Un escenario revaluacionista como el que se presentó durante los años posteriores a la reforma estructural de 1991 ( provocado por los grandes flujos de capitales extranjeros hacia el país ), afecta la competitividad del sector y en especial a la clase caficultora. Así, cuando el peso colombiano adquiere valor frente al dólar, disminuye el ingreso equivalente en pesos obtenido por la venta del grano en el exterior, disminución que es transferida inmediatamente al caficultor.

El siguiente ejemplo clarifica ésta situación: desde el punto de vista financiero, en un escenario base con niveles de exportación de 10,5 millones de sacos, un precio externo de U\$1,35 y un precio interno de \$209.897 por carga de 125k de café pergamino, una disminución de un punto en la devaluación nominal le significa al sector cafetero dejar de recibir más de 17 mil millones de pesos. Por consiguiente, una revaluación esperada de siete puntos reales al final del año sería equivalente a \$15.000 por carga de café, o en otros términos, el caficultor estaría perdiendo cerca del 154% del aumento al precio interno de sustentación efectuado en 1996<sup>60</sup>.

El ejercicio anterior evidencia que durante la mayor parte de la década del 90, - época durante la cual se dió un proceso revaluacionista ( *Ver anexo, tabla 8* ) -, los caficultores se vieron enormemente perjudicados, pues en medio de una cotización internacional a la baja y con menores ingresos producto de la tasa de cambio, los

---

<sup>60</sup> **FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS.** La Tasa de Cambio y la Economía Colombiana. Asesoría Internacional y Económica. Bogotá. 1996. P.5.

agentes privados transfirieron inmediatamente las perdidas a la cuenta del productor por la vía de un menor precio interno. Tal situación fué favorecida por la crítica situación financiera del Fondo, el cual no pudo ofrecer un mayor precio interno del ofrecido por los agentes privados dejando a los caficultores en manos de éstos últimos.

Esta crítica situación ha llevado a que muchos caficultores sustituyan sus cultivos o en el peor de los casos abandonen el campo. No es coincidencia que la producción cafetera de Colombia, a pesar de algunos altibajos, haya mostrado una tendencia generalizada a la baja y se hubiera ubicado por debajo de los 12 millones de sacos anuales en varias ocasiones, especialmente durante la década del 90.

Lo anterior confirma que el precio interno de compra tampoco logró su objetivo de regular los niveles de producción en el país, y por el contrario, condujo a que miles de cultivadores abandonaran la actividad debido a que sus costos de producción superaban en mucho sus ingresos.

Un argumento con el cual se ha pretendido justificar el bajo nivel del precio interno tiene relación directa con la inflación. Las autoridades encargadas de su calculo sostienen que incrementos en los precios internos pagados a los cafeteros son la causa fundamental de las presiones inflacionarias. Ya que dada la participación significativa del café en la economía, un incremento en el precio interno implicaba un aumento significativo en la demanda agregada y, por lo tanto en la inflación. La realidad es que los precios internos del café han tenido sus principales modificaciones en épocas de bonanza en las cuales se han elevado sustancialmente los precios internacionales del grano. Esto indica que los incrementos en los precios internos reales del grano se han dado en épocas de aumento en el ingreso nacional de divisas provenientes de las exportaciones cafeteras. En tales circunstancias, lo que se dio en Colombia, es que dado el régimen cambiario existente, se incrementaron las reservas internacionales, lo cual se tradujo en incrementos en la base monetaria y, por consiguiente, en el

surgimiento de presiones inflacionarias, aunque su impacto final podría disminuirse dependiendo del grado de esterilización del impacto monetario por parte del Emisor.

El análisis anterior subraya que, aunque los incrementos en los precios reales al caficultor implican un aumento en la demanda agregada, este efecto no tiene necesariamente por qué repercutir en la inflación. En la medida en que dichos incrementos de precios internos al café estén acompañados de aumentos en el ingreso de divisas, se generará un incremento del ingreso nacional y, por lo tanto no tendrían que incrementarse los precios internos siempre y cuando tales divisas se utilicen, entre otros fines, en la importación de bienes.

El precio mínimo de sustentación ha estado sujeto históricamente a un nivel de manipulación que ha propiciado distorsiones e ineficiencias que ahora, en época de precios deprimidos, se hacen más evidentes. La ausencia de parámetros definidos y la excesiva discrecionalidad en la fijación del precio interno, propició una retención posiblemente excesiva del ingreso externo en manos del Fondo en detrimento del ingreso del caficultor.

Sin duda, parte de ese ingreso institucionalizado terminó en manos de los cafeteros vía servicios y bienes públicos, pero el análisis cuantitativo realizado por la Comisión de Ajuste de la Institucionalidad Cafetera confirma que detrás de esa discrecionalidad se esconde una de las principales razones del excesivo costo institucional y de filtraciones del ingreso hacia lo que Wiesner llama actividades e inversiones no óptimas.<sup>61</sup>

En palabras de North<sup>62</sup>, el cambio económico a largo plazo es la consecuencia acumulativa de muchas decisiones de corto alcance [...] que directa e indirectamente dan forma al desempeño.[...] en la medida en que los resultados son congruente con las intenciones reflejarán el grado en que los modelos son modelos

---

<sup>61</sup> **WIESNER DURAN**, Eduardo. La efectividad de las políticas públicas en Colombia –Un Análisis Neoinstitucional- Departamento Nacional de Planeación. ED. TM Editores. P. 7

<sup>62</sup> NORTH, Douglas. Op cit. p. 135

verdaderos. Al respecto, la alta discrecionalidad del Gobierno en la determinación de la política cafetera llevó a que las decisiones sobre precio interno correspondieran no a las necesidades del gremio caficultor, sino a modelos subjetivos que incorporaron criterios de urgencia de corte macroeconómico y de prioridades coyunturales que han impedido un direccionamiento de largo plazo que sea congruente con la realidad del mercado cafetero.

No sorprende que la Federación, bajo el argumento de la crisis financiera del Fondo, se declare imposibilitada para fijar un precio mínimo de sustentación acorde con las necesidades de los caficultores. Los recursos que en principio debieron financiar la ejecución de programas de apoyo al caficultor y el pago de un precio mínimo remunerativo, han sido utilizados en gran parte para suplir la ausencia del estado en la ejecución de obras que constitucionalmente le competen a éste último. Ello trae a la memoria la transferencia de mas de U\$535 millones que con recursos de la contribución y del patrimonio del Fondo, los cafeteros hicieron al Gobierno durante los últimos años; ello sin incluir los aportes por concepto de impuestos corrientes.

#### 4. CONCLUSIONES

Una vez analizados en detalle los tres instrumentos de política cafetera, se pudo establecer el grado de acoplamiento que tales instituciones tuvieron frente a los cambios presentados en el mercado cafetero mundial y en los mercados relacionados con el sector. Se pudo valorar también la importancia que éstos, en su función de instituciones, han tenido sobre el desempeño del mercado cafetero colombiano.

En tal sentido, el trabajo mostró que el reintegro cafetero durante la primera parte del período estudiado fue una institución que resultó de gran importancia tanto para la Federación como para el Gobierno, dado que en primer lugar surtió de recursos al Fondo Nacional de Cafeteros mediante los aportes del diferencial cambiario y por el otro garantizó la entrada de divisas al país en periodos en los cuales los recursos financieros eran escasos. Tales hechos acontecieron en una época en la cual los precios del grano fueron favorables para la caficultura. Sin embargo, los cambios presentados tanto en el mercado cafetero en 1989, como en el mercado de capitales en 1991, hicieron del reintegro un instrumento poco eficiente que mas bien fomentó la captura de rentas a favor del Estado y del mismo Fondo.

En primer lugar, la caída en los precios internacionales después del rompimiento del pacto significó en sí un aumento en los costos de transacción y producción para los agentes participantes en el mercado del grano (especialmente los caficultores), ya que la liquidación y cobro del diferencial cambiario (especialmente durante los tres años siguientes al rompimiento del citado pacto), si bien recayó en principio sobre los exportadores, fue trasladado finalmente al caficultor por la vía de un menor precio. Por otra parte, el establecimiento de un precio mínimo de reintegro superior a la cotización internacional, conllevó a que los exportadores trasladaran al caficultor un costo extra igualmente cobrado por la vía de un menor precio interno.

En segundo lugar, el ingreso de capitales extranjeros registrado en la cuenta de capital del país a partir de 1993 y en magnitudes nunca antes vistas, unido a la disminución de los ingresos cafeteros por concepto de exportaciones del grano dieron lugar a que el reintegro cafetero pasara a un segundo plano en su función cambiaria.

Aunque a partir de 1991 los reintegros se empezaron a liquidar a la tasa de cambio del mercado, su liquidación a una tasa de cambio artificial en años anteriores se constituye sin lugar a dudas en una fuente de rentas que capturó tanto el Gobierno como el Fondo. En este punto debe hacerse especial énfasis, pues aunque tales rentas debieron ser reinvertidas en el sector mediante programas de apoyo al caficultor, la verdad es que el precio de sustentación (principal herramienta de los programas de apoyo al caficultor) sufrió gran deterioro en términos reales.

Por su parte, la retención cafetera que en principio había sido utilizada para regular los precios y cumplir con las cláusulas del acuerdo internacional de cuotas, perdió vigencia ante el rompimiento del mismo. Las autoridades reaccionaron anticipadamente a tales cambios en el entorno y dispusieron reducir la tasa de retención a niveles de 5,26%. Sin embargo, ello no oculta que la naturaleza de la retención propició en Colombia la captura de rentas por parte de la Federación y una acumulación estructural de inventarios a nivel mundial.

Con la reducción de la tasa de retención se muestra que el citado instrumento pudo ajustarse adecuadamente en función de los cambios que acontecieron en los mercados y que las autoridades comprendieron la ineficiencia y los altos costos que representaba para el sector mantener vigente una institución que no podía seguir cumpliendo con su papel fundamental de promover precios favorables.

Las elevadas tasas de retención cafetera que la Federación estableció durante la década del 80, fueron en últimas sufragadas por los productores, pues los exportadores(al igual que sucedía con el reintegro) no estuvieron dispuestos a

correr con sobrecostos, haciendo un traslado total del gravamen. El ideal habría sido que la Federación hubiese retribuido dichos recursos al caficultor mediante la implementación de programas de apoyo durante la destorcida de los precios en la década del 90. Sin embargo tales programas se implementaron en pocas ocasiones, y cuando se hizo fue muy difícil lograr el beneficio socialmente deseable.

En cuanto al precio interno de compra, el presente trabajo demuestra que aunque éste ha sido fijado en niveles cada vez más elevados, ha venido disminuyendo en términos reales debido al efecto que sobre ésta institución tiene la inflación y la tasa de cambio. Tal comportamiento ha llevado a que éste instrumento de la política cafetera se quede corto en sus pretensiones de actuar anticíclicamente según el comportamiento de los precios internacionales. Hecho que muestra que el precio de sustentación no ha evolucionado en función de las necesidades del sector.

Por otra parte, el precio interno de sustentación ha sido insuficiente para garantizar un nivel adecuado de producción debido a que la Federación lo ha ubicado en niveles tan bajos que resulta imposible para el caficultor cubrir tan siquiera sus costos de producción. Lo peor es que la Federación argumenta que las condiciones financieras del Fondo no parecen mejorar y que debido a ello será imposible mejorar el precio interno en un futuro cercano.

Las inversiones que en alguna época efectuó la Federación con el fin cubrir la ausencia del estado en las zonas cafeteras, tienen mucho que ver con la actual crisis financiera del Fondo, sin embargo, el Gobierno central parece haber olvidado esta parte de la historia y escudándose en el emblema de la parafiscalidad le ha dado la espalda a un enorme problema que compromete la viabilidad de la economía cafetera y el bienestar de miles de familias que han tenido que abandonar los cultivos. De no haber sido por la enorme cantidad de recursos que fueron a parar en manos del Gobierno en épocas de bonanzas cafeteras, quizá se hubiera podido garantizar un mejor precio interno en el presente.

El sector cafetero colombiano ha sido catalogado, en función de sus resultados, como uno de los más organizados a nivel institucional y gremial. Sin embargo; ante semejante afirmación es conveniente destacar que tales resultados no han sido tan solo producto de la implementación de la institucionalidad cafetera en sí, sino que corresponden en gran medida a una serie de condiciones derivadas de precios internacionales al alza que le permitieron a la Federación, al Fondo y al propio Estado, “capturar” una serie de recursos para financiar los distintos programas del sector permitiendo así que la Política Cafetera Colombiana saliera muy bien librada.

La caída en los precios internacionales del grano dejó en evidencia que gran parte de los resultados favorables que se le atribuyeron a la Política Cafetera Colombiana y a la implementación de sus instrumentos fueron en su mayoría derivados de las bonanzas del sector y no producto de una política estructural, incluyente y de largo plazo.

Mancur Olson en su visita a Colombia en 1997 y con motivo de la celebración de los setenta años de la Federación quedó sorprendido con la organización colectiva del gremio y con la institucionalidad que le rodea. Sin embargo; los resultados que el presente trabajo ha mostrado no concuerdan con las apreciaciones de Olson, y mas bien muestran un sector que gracias a la naturaleza excluyente de sus instituciones ha llevado a la quiebra a miles de caficultores.

La formulación de la Política Cafetera supone la implementación de instituciones y estrategias que incorporan y defienden los intereses de todos los agentes involucrados en la actividad; sin embargo, al revisar la forma “democrática” en que se diseña dicha política, se pone de manifiesto que mientras las grandes elites de la agricultura comercial participan activamente en las decisiones más relevantes; el caficultor promedio queda relegado a ser representado junto con sus intereses por un funcionario o delegado que en la mayoría de las ocasiones no tiene la posibilidad de inclinar la balanza a favor de sus representados, máxime si se tiene en cuenta el

Artículo 13 de los estatutos de la Federación de Cafeteros la cual señala: "El ministro de Hacienda y Crédito Público tendrá tantos votos cuantos sean necesarios para equilibrar el poder de voto entre el gobierno y los representantes cafeteros. Cuando ocurran empates al votarse una medida, los dirimirá el señor presidente de la República".

Los instrumentos de política cafetera si bien en su época fueron diseñados en procura de una mayor eficiencia de sector, en la actualidad presentan grandes vacíos ya que las condiciones en medio de las cuales fueron concebidas han cambiado drásticamente. Hoy más que nunca parece que la institucionalidad cafetera ya no responde a los requerimientos de los productores y lo que es peor, el Estado y todos aquellos que disfrutaron de los beneficios en las épocas de bonanza han abandonado al sector quizá en procura de crear instituciones ineficientes en otros sectores de la economía que les permita ejercer su función de "capturadores de rentas".

#### **4.1 RECOMENDACIONES**

Los instrumentos de política cafetera, aunque estén encaminados a promover un mercado eficiente, no tendrán éxito si no se les complementa con mecanismos que permitan dirigirlos hacia los agentes indicados. En tal sentido, se debe diseñar una política cafetera concertada entre los distintos actores del mercado y el Gobierno, que haga especial énfasis en las necesidades del Gremio.

A falta de un acuerdo internacional entre países productores y consumidores que promueva precios remunerativos, la política cafetera a diseñar debe responder a criterios de largo plazo que garanticen el bienestar de los agentes que participan en el mercado del grano mediante el aislamiento del mercado interno de las fluctuaciones del mercado externo. En tal tarea, el precio interno de compra tiene el rol principal.

A la hora de diseñar la política económica del país, el Estado debe tener en cuenta la forma en que las diferentes variables puedan afectar el desempeño del sector cafetero colombiano. Especialmente en relación a la tasa de cambio y la inflación.

Tanto la Federación como el Estado deben buscar mecanismos que garanticen que los recursos obtenidos mediante la tributación cafetera, sean reinvertidos en el mismo sector y focalizados hacia los sectores mas vulnerables mediante programas de apoyo. .

Finalmente, y a manera de reflexión queremos señalar las palabras que Valdivieso retoma de la interpretación Neoinstitucional:

“Gran parte del éxito alcanzado por las sociedades occidentales avanzadas se debe a su evolución hacia contextos institucionales que favorecen los cambios incrementales continuos, que incentivan mayor representatividad de los actores, la autonomía de sus dirigentes y la deliberación permanente sobre los nuevos equilibrios necesarios”.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> **VALDIVIESO**, Susana. ¿Nuevos Aires en la Teoría del Desarrollo? Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 37. No. 144. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 2006. p. 19.

## BIBLIOGRAFÍA

**APARICIO, Mónica; EASTERLY, William.** Crecimiento económico: Teoría, Instituciones y Experiencia Mundial. Banco de la Republica y Banco Mundial. Bogotá.: 1995.

**AYALA ESPINO, José; GONZALEZ GARCIA, Juan.** El Neoinstitucionalismo, una Revolución del Pensamiento Económico. Revista de Comercio Exterior. Volumen 51, Número 1. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. México. 2001

**BANCO MUNDIAL.** Instituciones para los mercados: Informe sobre el desarrollo mundial 2002: Panorama General. Washington: Mundi Prensa Libros, 2001. p. 1-18. ISBN 0-8213-5018-8

**BATES, Robert.** Política internacional y economía abierta. La economía política del comercio mundial del café. Bogotá: Tercer Mundo / Fedesarrollo, 1999. 276 p. ISBN 958-601-836-9

**BEJARANO, Jesús Antonio.** Economía de la Agricultura. Universidad Nacional. IICA – FONADE. Tercer Mundo. Bogotá. 1998

**CARDENAS, Ernesto; OJEDA, Jair.** La Nueva Economía Institucional y la Teoría de la Implementación. Revista Economía Institucional, de la Facultad de Economía Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Volumen 4, Número 6. 2002. 259p.

**CARDENAS, Jorge.** El Manejo de la Política Cafetera Interna y Externa. Revista Ensayos Sobre Economía Cafetera No. 2. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 1988

**CARDENAS, Mauricio.** Ciclos Económicos y Bonanzas Exportadoras: Teoría y Evidencia en Cuatro Países Exportadores de Café. Ensayos Sobre Política Económica. No. 21 Banco de la Republica. 1992.

**CHACHOLIADES, Miltiades.** Economía Internacional. Mc. Graw Hill. Segunda Edición. México. 1992. ISBN 958-600-100-8

**CHALARCA, José; PIZANO, Diego.** Café, instituciones y desarrollo económico. En: Simposio conmemorativo de los 70 años de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia ( 1927-1997). (1997: Medellín). Medellín: FNCC, 1997. 135p

**CLAVIJO, Sergio.** El Negocio Cafetero Ante el Mercado Libre: Informe de la Comisión Mixta Para el Estudio del Café. Ministerio de Hacienda, DNP y Tercer Mundo Editores. 1994.

**COASE, Ronald.** La Empresa, el Mercado y la Ley. Ed. Alianza. Madrid. 1991

**CONPES.** Estrategia de Apoyo al Sector Cafetero. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2001. 25p

**DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley.** Macroeconomía. Séptima Edición. Mc. Graw Hill. 1998. p. 383. ISBN 84-481-2055-8

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 1. No. 1-2 (oct 1987 – sep 1988). Bogotá: s.n, 1988. 190p. Semestral.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 2. No. 3-4 (oct 1988 – sep 1989). Bogotá: s.n, 1989. 258p. Semestral.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 3. No. 5 (sep 1989 – abr 1990). Bogotá: s.n, 1990. 171p. Semestral.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 4. No. 6 (jun, 1991). Bogotá: s.n, 1991. 136p. Semestral.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 5. No. 7-8 (abr 1992 – dic 1992). Bogotá: s.n, 1992. 248p. Semestral.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 6. No. 9 (ene – dic, 1993). Bogotá: s.n, 1993. 88p. Anual.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 8. No. 11 (ene – dic, 1995). Bogotá: s.n, 1995. 68p. Anual.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 9. No. 12 (ene – dic, 1996). Bogotá: s.n, 1996. 86p. Anual.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 10. No. 13 (ene – dic, 1997). Bogotá: Linotipia Bolívar, 1997. 103p. Anual.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 11. No. 14 (ene – dic, 1998). Bogotá: s.n, 1998. 109p. Anual.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 16. No. 19 (ene – dic, 2003). Bogotá: s.n, 2003. 220p. Anual.

**ENSAYOS SOBRE ECONOMIA CAFETERA** / Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Año 16. No. 19 (ene – dic, 2003). Bogotá: s.n, 2003. 220p. Anual.

**FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA:** La tasa de cambio y la economía colombiana. Asesoría Internacional y económica. Bogotá. 1996. p.6

\_\_\_\_\_. Memorias de la conferencia FNCC / Organización Internacional del Café. En: Ensayos sobre economía cafetera. Año 15. No. 18 (ene – dic, 2002). Bogotá: Común Presencia. 108p.

\_\_\_\_\_. Memorias de la Conferencia Mundial del Café. En: Ensayos sobre economía cafetera. No. 16-17 (ene – dic, 2001). Londres, 2001. 179p.

**FRENKEL, Roberto.** Globalización y Crisis Financieras en América Latina. Revista de la CEPAL No. 80. Agosto. 2003. p. 44 - 54

**GALINDO CABALLERO, Mauricio.** Economía: Biblioteca de Humanidades. ED. Intermedio Editores. 2002. p. 389

**GENERAL, Meier; STIGLITZ, Joseph.** Fronteras de la Economía del Desarrollo, el Futuro en Perspectiva. Banco Mundial y Ed. Alfa Omega. Colombia, 2002.

**GIRALDO, Mora y MORA, Oliver.** Hegemonía del Capital Financiero y Política Económica en América Latina. Capítulo 1. Pág. 1 -154

**GORDILLO, Gustavo.** La Ansiedad por Concluir. La Débil Institucionalidad de las Reformas Estructurales en América Latina. Revista Mercado de Valores. Nacional Financiera. México. 1999.

**KALMANOVITZ, Salomón.** Antecedentes y campos de acción del Neoinstitucionalismo. En: Seminario de Teoría Económica Avanzada. (1: 1998:

Bogotá). Memorias del Seminario de Teoría Económica Avanzada. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998. p. 1-15. ISSN 0124-2296

\_\_\_\_\_. Una teoría de la historia Neoinstitucional. En: Seminario de Teoría Económica Avanzada. (2: 1998: Bogotá). Memorias del Seminario de Teoría Económica Avanzada. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998. p. 1-6. ISSN 0124-2296

\_\_\_\_\_. El Neoinstitucionalismo como escuela. 22p. En <http://www.banrep.gov.co>

**KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice.** Economía Internacional: Teoría y Política. Quinta Edición. Ed. Addison Wesley. 2001. p. 816. ISBN 84-7829-043-5

**MACHADO, Absalón.** Las Instituciones en el Sector Rural. Documento de Trabajo para la Universidad Nacional. Bogotá. 2003.

**MACHADO, Absalón; SALGADO, Carlos; VASQUEZ, Rafael.** El Análisis Institucional y de las Instituciones del Sector agropecuario Colombiano 1986 – 2002. Colombia

**MARTINEZ COLL, Juan.** Instituciones Económicas en la Economía de Mercado: Virtudes e Inconvenientes. México. 2001.

**NORTH, Douglas.** Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económico, 1993. 190p. ISBN 958-16-3982-0

**JUNGUITO BONNET, Roberto.** Economía cafetera colombiana. Bogota: Andes / Fondo cultural cafetero, 1978. 576p. ISBN 958-9144-39-2

**JUNGUITO, Roberto y PIZANO, Diego.** El comercio exterior y la política internacional del café. Bogotá: Fondo cultural cafetero / Fedesarrollo, 1993. 426p. ISBN 958-9144-39X

\_\_\_\_\_. Instituciones e Instrumentos de la política cafetera en Colombia. Fondo Cultural Cafetero / Fedesarrollo. Bogotá: Nomos S.A. 1997. 512p. ISBN 958-9144-56X

\_\_\_\_\_. Producción de Café en Colombia. Fondo Cultural Cafetero / Fedesarrollo. Bogotá: Nomos S.A. 1991.

**MONTENEGRO, Armando.** Café, dinero y macroeconomía en Colombia. Bogotá: FESCOL, 1993. 394p. ISBN 958-9272-35-5

**PIZANO, Diego.** Café, productos básicos y desarrollo económico internacional. En: Simposio conmemorativo de los 60 años de la Federación Nacional de Cafeteros. (1987: Medellín). Medellín: FNCC, 1987.

\_\_\_\_\_. El café en la encrucijada: evolución y perspectivas. Bogotá: Alfaomega, 2001. 81p. ISBN 958-682-318-0

**RESTREPO, Juan Camilo.** Ensayos de política económica y cafetera. Ciudad: presencia, 1990.

**STIGLITZ, Joseph.** El Papel Económico del Estado. Reseña elaborada por Laura Lamilla. Institut de Governabilitat de Catalunya. 2000

\_\_\_\_\_ El Rumbo de las Reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Revista de la CEPAL No. 80. Agosto. 2003. p. 7 - 40

**VALDIVIESO, Susana.** ¿Nuevos Aires en la Teoría del Desarrollo? Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 37. No. 144. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 2006.

**VERGARA, Rodolfo.** (estudio introductorio) en March y Olsen. El Redescubrimiento de las Instituciones. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.

**WIESNER DURAN, Eduardo.** La efectividad de las políticas publicas en Colombia: - Un análisis Neoinstitucional - . Bogotá: Tercer Mundo / Departamento Nacional de Planeación, 150p.

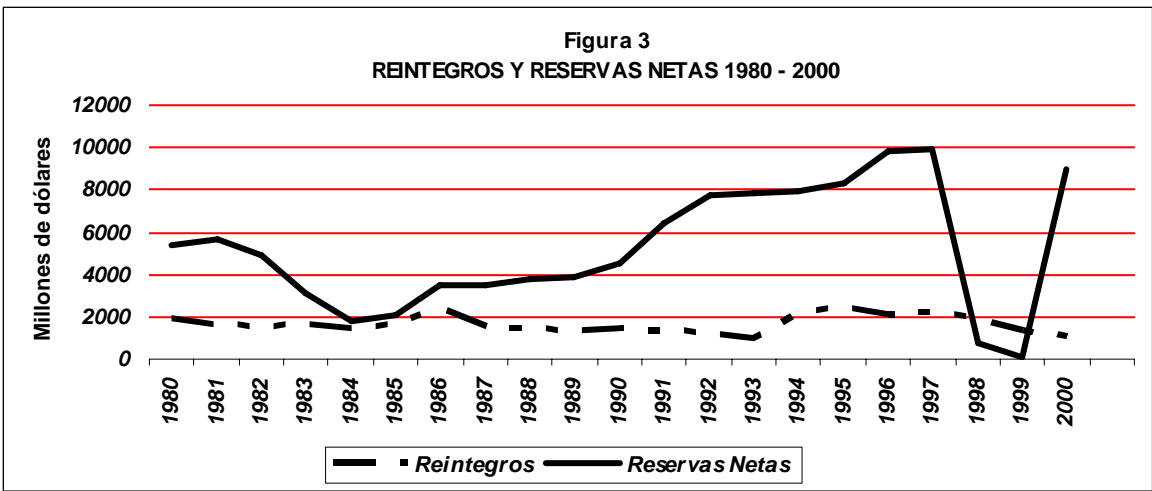
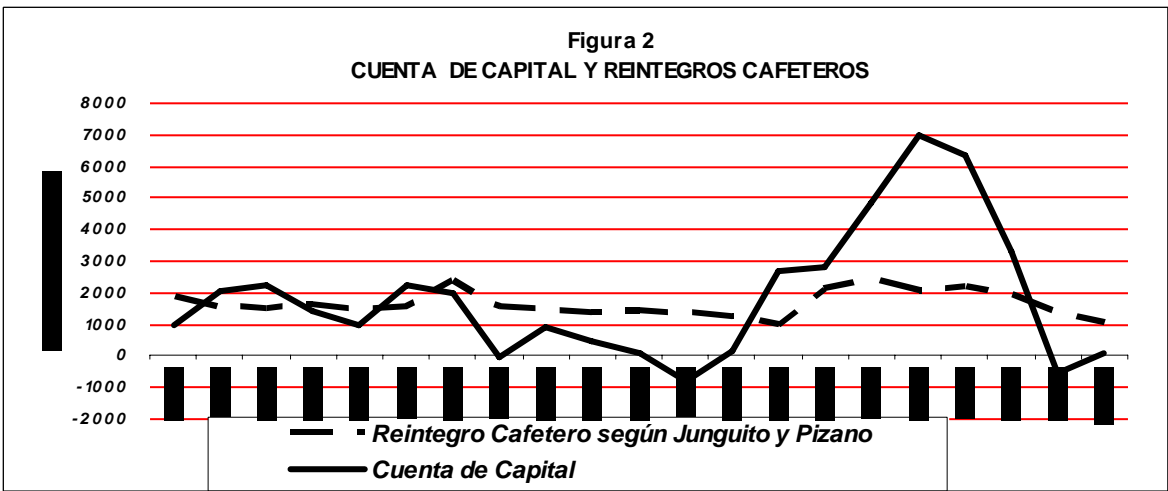
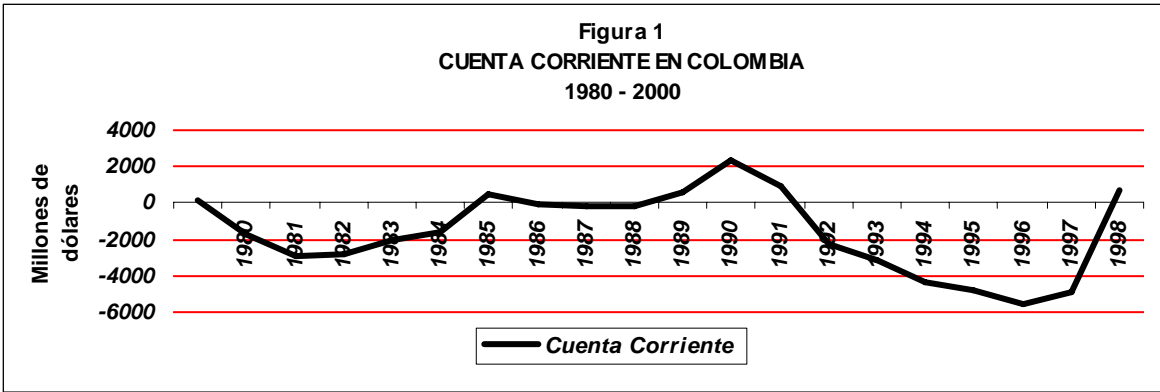
# **ANEXOS**

**Tabla 1. Reintegro Cafetero**

<b>Año</b>	<b>Reintegro según Balanza de Pagos ( millones de U\$)</b> 1/	<b>Reintegro según Junguito y Pizano (millones de U\$)</b> 2/	<b>Precio Mínimo de Reintegro U\$ x 70 Kg.</b> 3/	<b>Precio Mínimo de Reintegro por Libra de Café (U\$)</b> 4/
1980	2208	1891	276	1,79
1981	1507	1562	224	1,45
1982	1515	1508	229	1,48
1983	1443	1591	219	1,42
1984	1734	1424	227	1,47
1985	1702	1575	241	1,56
1986	2742	2336	340	2,20
1987	1633	1517	191	1,24
1988	1621	1463	212	1,37
1989	1477	1367	165	1,07
1990	1399	1409	149	0,97
1991	1324	1325	139	0,90
1992	1259	1254	105	0,68
1993	1140	971	117	0,76
1994	1990	2114	242	1,57
1995	1832	2458	244	1,58
1996	1577	2055	202	1,31
1997	2172	2172	296	1,92
1998	1893	1893	210	1,36
1999	1324	1324	183	1,19
2000	1069	1069	154	1,00

- (1) Corresponde a los ingresos del país por exportación de café según balanza de pagos.
- (2) Cálculos realizados por Roberto Junguito y Diego Pizano en Instituciones e Instrumentos de Política Cafetera Colombiana, Fedesarrollo.
- (3) Corresponde al promedio anual del precio mínimo de reintegro según Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.
- (4) Valor obtenido de dividir el precio mínimo de reintegro entre 154,3220 lb que es equivalente a 70 Kg. (1 kg = 2,2046 lb)

Fuente: Banco de la República y Fedesarrollo



**Tabla 3. Tasa de Retención Cafetera**

<b>Año</b>	<b>Retención Cafetera en Especie 1/</b>	<b>Retención Vendida 2/</b>	<b>Retención Total 3/</b>
1980	40	x	40
1981	27,5	x	27,5
1982	38	x	38
1983	51	x	51
1984	69	x	69
1985	40	28	68
1986	34	34	68
1987	4,8	49,9	54,7
1988	25,4	9,6	35
1989	11,7	12,1	23,8
1990	1	4	5
1991	1	4	5
1992	5,26	0	5,26
1993*	x	5,26	5,26
1994*	x	5,26	5,26
1995*	x	5,26	5,26
1996*	x	5,26	5,26
1997*	x	5,26	5,26
1998*	x	5,26	5,26
1999*	x	5,26	5,26
2000*	x	5,26	5,26

(1) Corresponde al porcentaje retenido del total de las exportaciones de café.

(2) Corresponde al porcentaje de café retenido pagado por el exportador en dinero.

(3) Sumatoria de la tasa de retención cafetera en especie y de la retención vendida.

\* Período en el cual la retención cafetera se suspende y entra en vigencia un nuevo instrumento llamado contribución cafetera.

Fuente: Banco de la República y Fedesarrollo

**Tabla 2. Balanza de Pagos 1980-2000**  
(millones de dólares)

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
<b>Cuenta Corriente</b>	104	- 1722	- 2885	- 2826	- 2088	- 1586	464	-21	-216	-201	543
<b>Exportaciones Café*</b>	1891	1562	1508	1591	1424	1575	2336	1517	1463	1357	1409
<b>Cuenta de Capital</b>	945	2041	2231	1436	944	2220	1998	-9	938	479	80
<b>Saldo Reservas Netas</b>	5416	5630	4891	3079	1796	2067	3478	3450	3810	3867	4501

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
<b>Cuenta Corriente</b>	2347	876	- 2219	- 3113	- 4388	- 4784	- 5523	- 4857	672	761
<b>Exportaciones Café</b>	1325	1254	971	2114	2458	2055	2172	1893	1324	1069
<b>Cuenta de Capital</b>	-777	183	2713	2819	4827	6956	6360	3314	-555	59
<b>Saldo Reservas Netas</b>	6425	7717	7873	7968	8290	9862	9882	740	101	9004

\*Cálculos propios de los autores

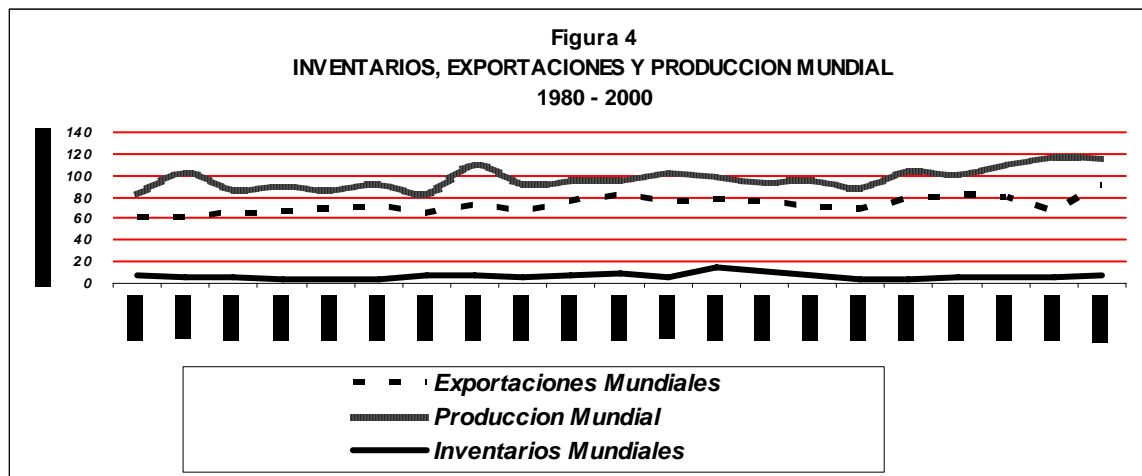
Fuente: Banco de la República

**Tabla 2<sup>a</sup>. Precio de Mínimo de Reintegro**  
**U\$ por Carga 70 Kg.**

<i>Años</i>	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92
<b>PMR*</b>	276	224	229	219	227	241	340	191	212	165	149	139	105
	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>	<b>2000</b>					
	117	242	244	202	296	210	183	154					

\* El Precio Mínimo de Reintegro Corresponde al promedio anual del precio mínimo de reintegro según Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Fuente: Banco de la República y Fedesarrollo



**Tabla No. 4 Variables Cafeteras 1980 – 2000 (Millones de sacos de 60 Kg.)**

<b>Año</b>	<b>PRODUCCION MUNDIAL</b> <b>1/</b>	<b>EXPORTACIONES MUNDIALES</b> <b>2/</b>	<b>CONSUMO MUNDIAL</b> <b>3/</b>	<b>INVENTARIOS MUNDIALES</b> <b>4/</b>
1980	80.73	60.25	79.9	7.45
1981	100.50	60.52	84.2	6.29
1982	84.69	64.55	85.2	5.50
1983	89.26	66.26	86.4	4.34
1984	83.99	68.62	86.6	4.46
1985	90.17	71.36	88.4	3.65
1986	81.19	64.51	86.2	7.01
1987	107.91	71.95	90.1	8.11
1988	89.46	65.82	92.2	5.64
1989	94.12	75.91	94.6	6.70
1990	93.32	80.56	92.3	8.88
1991	101.55	75.78	96.2	4.92
1992	97.55	78.16	94.6	14.30
1993	91.76	74.97	98.3	11.40
1994	93.66	70.49	97.2	8.22
1995	87.47	67.57	95.2	3.39
1996	103.45	77.55	99.7	4.60
1997	99.30	80.26	99.6	4.71
1998	108.28	80.10	102,4	4.61
1999	115.52	85.89	102,7	4.92
2000	114.69	89.40	104,8	7.99

1/ Producción de todos los países miembros de la OIC

2/ Exportaciones mundiales de todos los países miembros de la OIC

3/ Consumo de café de los principales países consumidores.

4/ Inventarios en manos de países consumidores.

Fuente: Organización Internacional del Café

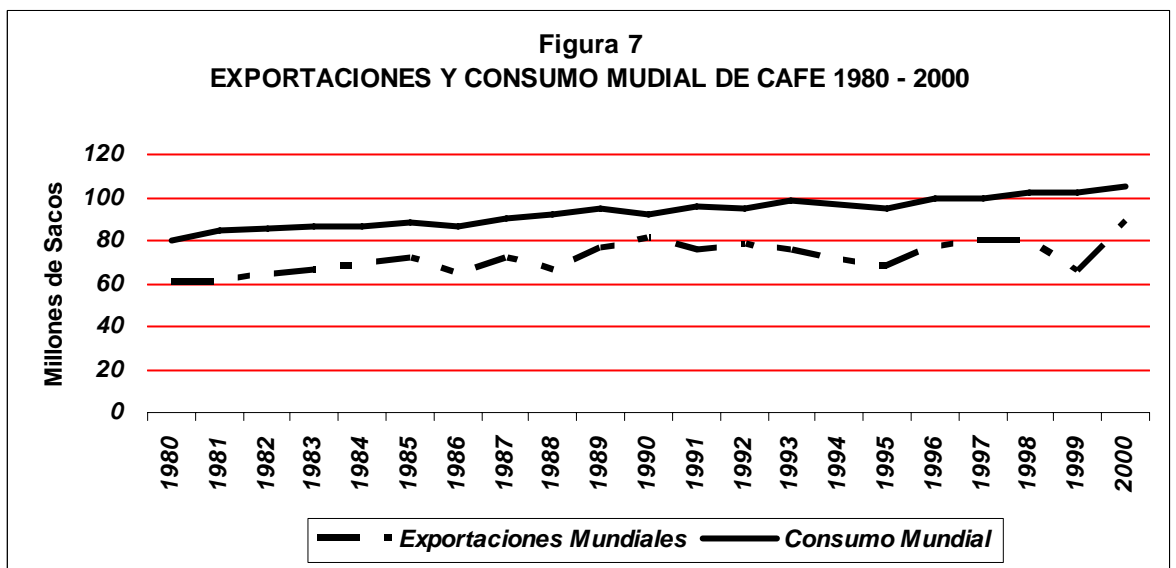
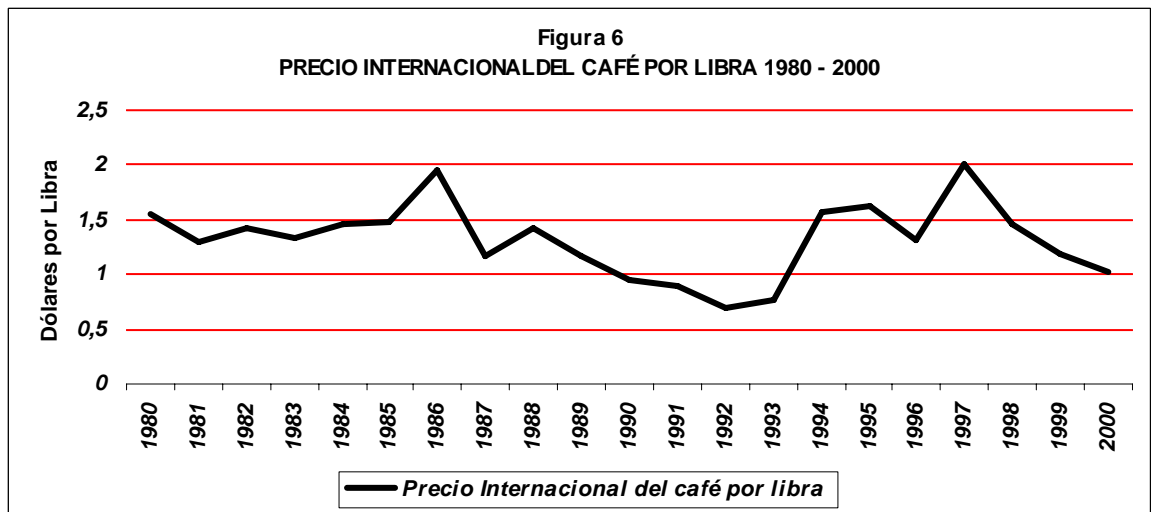
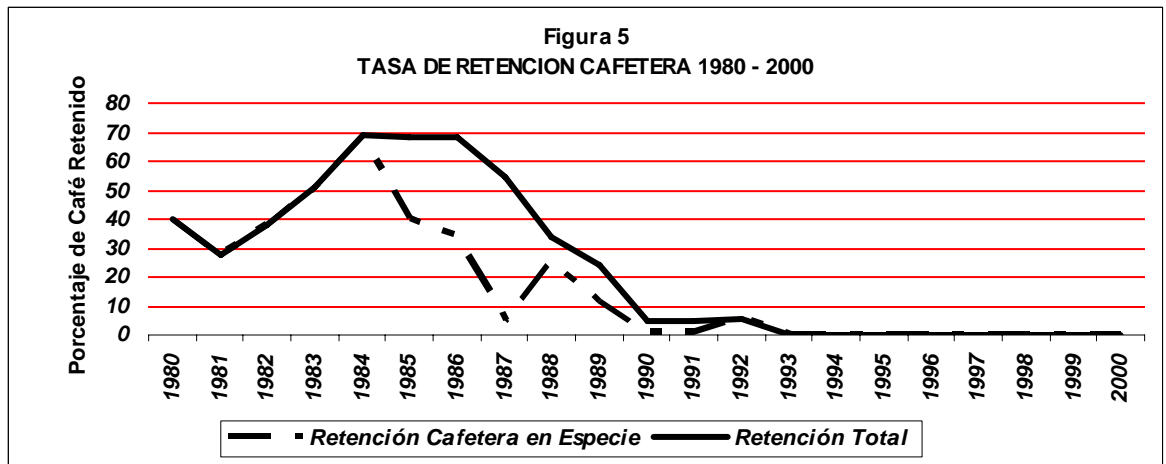
**Tabla 5. Tasas de retención nominal y efectiva 1980-2000**

	Tasa de Retención %	Precio Referencia \$/ k pergamino	
--	---------------------	--------------------------------------	--

Año	Especie	Vendida	Total	Cuchilla	Interno	Tasa Retención Efectiva %
1980	40	X	40	0	693	40
1981	27,5	X	27,5	0	75,62	27,5
1982	38	X	38	0	89,36	38
1983	51	X	51	0	104,08	51
1984	69	X	69	55,8	123,44	67,6
1985	40	28	68	303,1	156,08	93,4
1986	34	34	68	772,45	300,08	133,85
1987	4,8	49,9	54,7	125,25	336	31,83
1988	25,4	9,6	35	1297,57	395,14	52,62
1989	11,7	12,1	23,8	920,44	498,98	27,35
1990	1	4	5	1637,29	615,44	11,88
1991*	1	4	5	591,67	748,8	4,23
1992	5,26	0	5,26	X	727,82	5,2
1993	X	X	X	X	766,9	0
1994	X	X	X	X	1262,74	X
1995	X	X	X	X	1601,4	X
1996	X	X	X	X	1679,18	X
1997	X	X	X	X	2648,1	X
1998	X	X	X	X	2550,48	X
1999	X	X	X	X	2663,06	X
2000	x	X	X	X	2749,32	X

\* La retención en especie fue suspendida a partir de junio de 1991 en razón de la ley 9 de 1991 que estableció la contribución cafetera, que incorpora la retención en especie como un costo.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y estimativos de los autores.



	Precio Interno en pesos por carga de 125 Kg. Café pergamino.	Precio Interno del café pergamino en pesos por libra.	Tasa de Cambio (pesos por dólar)	Precio Interno del café pergamino en dólares por libra.	Precio Interno del café pergamino en pesos del 2000. Carga 125 Kg.	Precio internacional del café por libra.
Año	1/	2/	3/	4/	5/*	6/
1980	8663	31,44	47,28	0,67	442761	1,56
1981	9453	34,30	54,49	0,63	386934	1,30
1982	11171	40,54	64,09	0,63	378520	1,42
1983	13010	47,21	78,86	0,60	374692	1,34
1984	15429	55,99	100,82	0,55	392541	1,46
1985	19509	70,79	142,31	0,50	374692	1,48
1986	37510	136,12	194,26	0,70	642100	1,96
1987	42000	152,41	242,61	0,63	599730	1,16
1988	49392	179,23	299,17	0,60	510415	1,42
1989	62373	226,34	382,57	0,80	505798	1,16
1990	76931	279,17	502,26	0,56	495317	0,95
1991	93599	339,65	633,05	0,54	433238	0,90
1992	90978	330,14	680,10	0,49	301000	0,69
1993	94612	343,33	786,67	0,44	286604	0,76
1994	157843	572,78	826,56	0,69	501600	1,57
1995	200174	726,39	912,78	0,80	437521	1,62
1996	209897	761,67	1036,55	0,73	343981	1,31
1997	331012	1201,17	1141,08	1,05	602500	2,01
1998	318811	1156,89	1427,04	0,81	386934	1,46
1999	332882	1207,95	1758,58	0,69	380147	1,19
2000	343664	1247,08	2087,42	0,60	332247	1,02

**Tabla 6. Precio Interno**

(3) Datos tomados de la Superintendencia bancaria, cálculos del Banco de la República, estudios económicos.

(5/\*) Cálculos propios de los autores.

(6) Corresponde al promedio anual del precio internacional del café. Cálculos de los Autores

Fuente: Banco de la República y Fedesarrollo

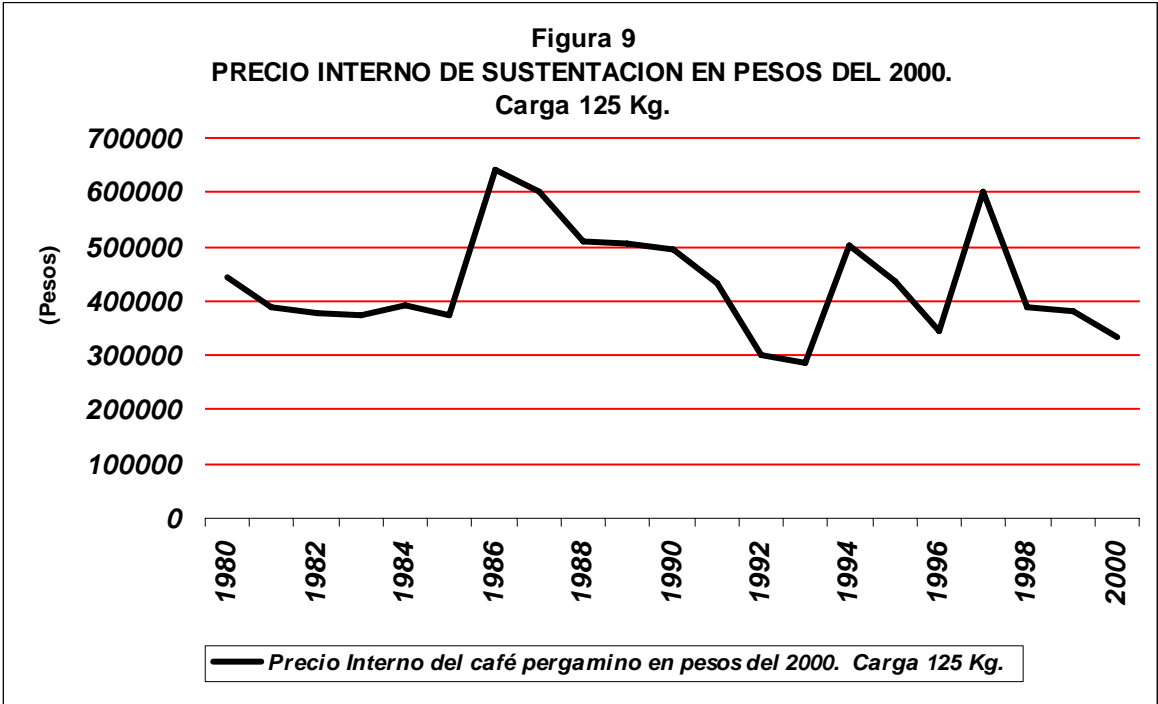
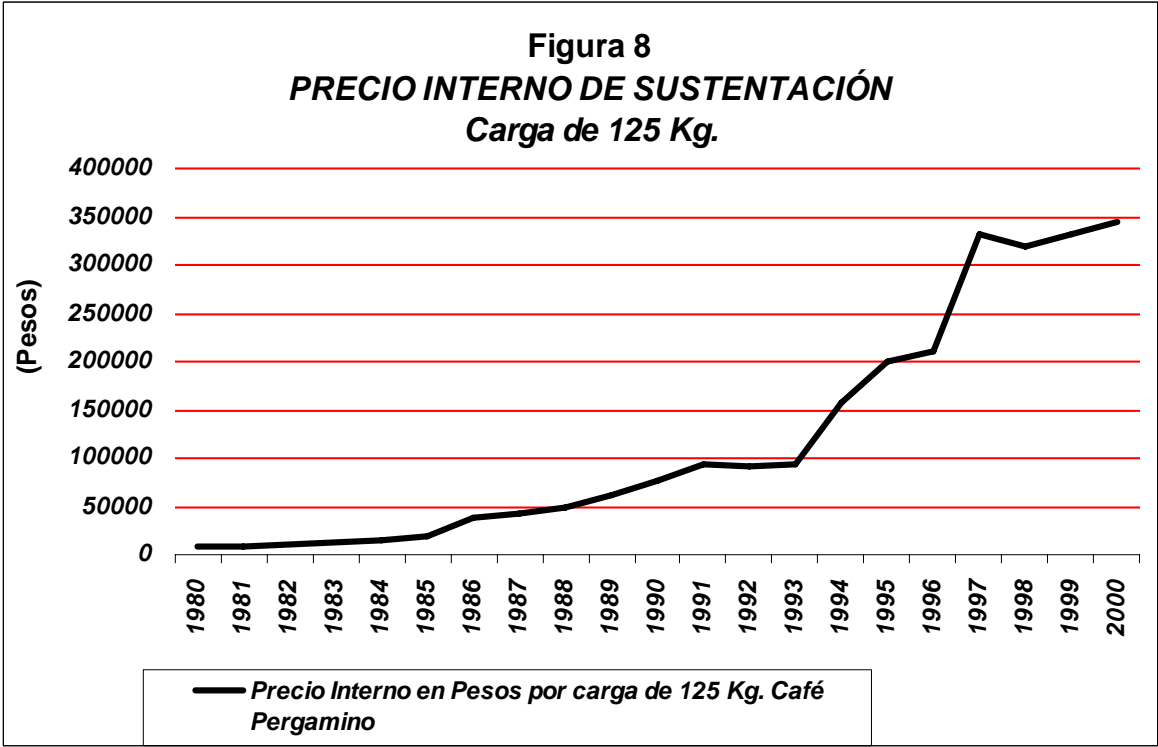
**Tabla 7. Precio Interno del Café Saco de 125 Kg. y Tasa de Inflación en Colombia 1980 – 2000**

Años	TASA DE INFLACION	PRECIO INTERNO CARGA 125 Kg.
	1/	2/
1980	26%	8663
1981	26.3%	9453
1982	24%	11171
1983	16.6%	13010
1984	18.3%	15429
1985	22.5%	19509
1986	20.9%	37510
1987	24%	42000
1988	28.1%	49392
1989	26.1%	62373
1990	32.4%	76931
1991	26.8%	93599
1992	25.1%	90978
1993	22.6%	94612
1994	22.6%	157843
1995	19.5%	200174
1996	21.6%	209897
1997	17.7%	331012
1998	16.7%	318811
1999	9.2%	332882
2000	8.7%	343664

(1/) Datos tomados del Banco de la República

(2/) Datos Promedio tomados de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia

Fuente: Banco de la República y Federación Nacional de Cafeteros de Colombia



**Tabla 8. Cotización del Dólar de los Estados Unidos 1/  
(Pesos por dólar)**

PERIODO	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
1980	44.16	44.68	45.32	45.82	46.44	47.10	47.52	48.02	48.56	49.23	49.93	50.56
1981	51.08	51.71	52.24	52.71	53.24	53.90	54.57	55.30	56.03	56.79	57.66	58.64
1982	59.50	60.24	60.99	61.82	62.63	63.52	64.25	65.18	65.98	66.99	68.34	69.59
1983	70.90	72.06	73.48	74.89	76.36	77.78	79.22	80.88	82.52	84.26	86.11	87.83
1984	89.79	91.57	93.46	95.42	97.46	99.40	101.73	103.73	105.93	108.13	110.43	112.76
1985	115.17	118.25	123.15	129.62	135.95	140.73	145.51	150.03	155.30	160.26	164.58	169.19
1986	173.70	176.59	179.74	184.43	188.53	192.35	195.80	199.17	203.24	208.05	212.56	216.97
1987	221.03	224.82	229.02	233.17	237.44	241.39	245.55	249.35	252.84	255.85	258.74	262.08
1988	265.82	270.91	276.92	283.45	289.96	296.36	302.36	308.40	314.85	321.07	327.01	332.97
1989	339.62	346.83	354.12	361.83	369.93	377.92	385.71	393.43	401.80	410.55	419.76	429.30
1990	440.08	451.72	463.40	474.62	485.99	497.31	508.35	519.94	530.54	540.46	551.33	563.38
1991	574.09	584.07	593.75	603.72	613.76	624.15	634.40	645.56	660.52	673.84	687.59	<b>630.38</b>
1992	645.18	<b>635.53</b>	640.33	649.16	659.81	675.79	704.50	<b>693.72</b>	697.11	707.65	722.43	733.42
1993	745.52	749.08	764.38	771.79	779.71	784.24	795.08	804.61	809.66	814.45	<b>814.08</b>	<b>803.56</b>
1994	816.15	817.67	819.76	829.87	841.43	<b>830.94</b>	<b>819.06</b>	<b>814.82</b>	830.06	839.32	<b>830.03</b>	<b>829.37</b>
1995	846.63	850.90	865.83	873.39	876.95	<b>874.86</b>	<b>893.22</b>	<b>935.10</b>	964.17	984.96	1000.58	<b>988.15</b>
1996	1011.19	1029.64	1044.98	1050.93	1066.24	1071.96	<b>1064.10</b>	<b>1044.84</b>	<b>1040.84</b>	<b>1015.78</b>	<b>998.18</b>	1000.79
1997	1027.06	1074.24	<b>1062.16</b>	<b>1060.65</b>	1075.18	1082.37	1102.40	1132.70	1222.49	1262.89	1294.56	1296.70
1998	1323.16	1346.12	1357.10	1360.65	1386.28	1386.61	<b>1371.54</b>	1390.46	1520.52	1587.38	<b>1562.71</b>	<b>1524.56</b>
1999	1570.01	<b>1567.07</b>	<b>1550.15</b>	1574.67	1641.33	1693.99	1818.63	1876.93	1975.64	1978.71	<b>1944.64</b>	<b>1888.46</b>
2000	1923.57	1950.64	1956.25	1986.77	2055.69	2120.17	2161.34	2187.38	2213.76	<b>2176.61</b>	<b>2136.63</b>	2188.21

1/ Serie empalmada. Desde 1980 corresponde a la Tasa de Cambio del Banco de la República. A partir de Diciembre de 1991 se refiere a la Tasa Representativa de Mercado, de acuerdo con la resolución No. 15 del 27 de Noviembre de 1991 de la Junta Directiva del Banco de la República.

Fuente: Superintendencia Bancaria, cálculos del Bando de la República, Estudios Económicos.