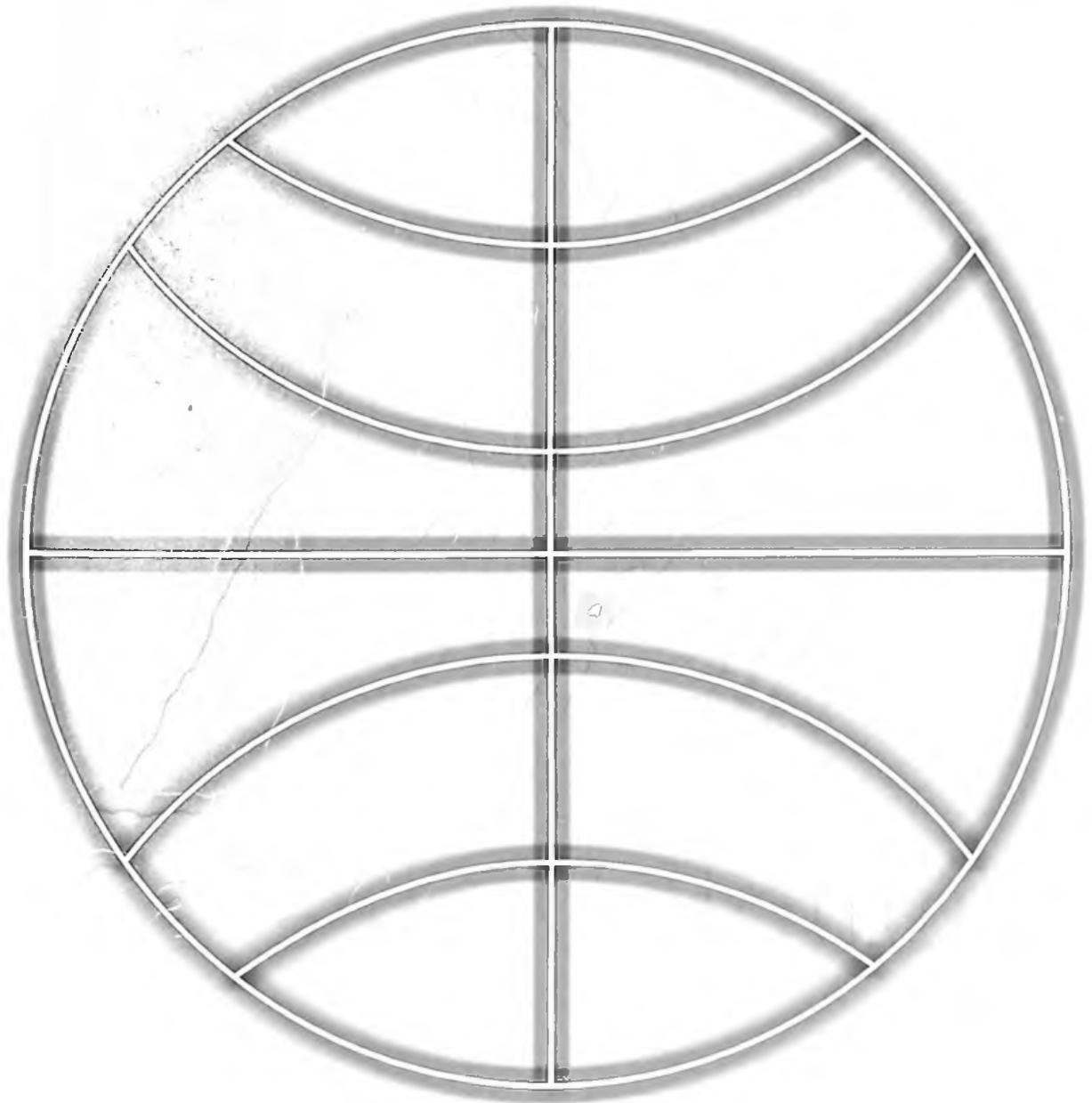

**FEDERACION NACIONAL DE
CAFETEROS DE COLOMBIA**



**Ensayos sobre
ECONOMIA CAFETERA**

No. 12

Ensayos sobre ECONOMÍA CAFETERA

DIRECCIÓN
Gerencia General Federación

CONSEJO EDITORIAL
Jorge Cárdenas Gutiérrez
Hernán Uribe Arango
Emilio Echeverri Mejía
Diego Pizano Salazar
Ricardo Avellaneda Cortés
Andrés Lloreda Londoño

EDICIÓN Y REDACCIÓN
José Chalarca

DIAGRAMACIÓN Y
FOTOCOMPOSICIÓN
Fundación Común Presencia

IMPRESIÓN
Fundación Común Presencia
Calle 64 No. 5-12 Int. 103
Tels.: 3461840

Año 9 No. 12
Enero - Diciembre 1996

La opinión de los colaboradores no
compromete el pensamiento de la
Federación Nacional de Cafeteros
y es de su exclusiva
responsabilidad.

EDITORIAL
EL NUEVO ESCENARIO CAFETERO INTERNACIONAL

Jorge Cárdenas Gutiérrez 5

LAS POLÍTICAS SECTORIALES
EN EL MARCO DE UNA BONANZA EXTERNA

Alicia Puyana - Rosemary Thorp 9

LOS PROGRAMAS DE PRECIOS DE SUSTENTACIÓN
DEL CAFÉ BRASILEÑO DE LOS AÑOS VEINTES

Amy Farmer 43

LAS NUEVAS ORIENTACIONES DEL MERCADO
CAFETERO Y EL PAPEL QUE LE CORRESPONDE
A LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CAFÉ

Celsius A. Lodder 57

COMERCIALIZACIÓN DEL CAFÉ COLOMBIANO:
POLÍTICAS DE MERCADEO
Y PLAN DE COMERCIALIZACIÓN

John Naranjo Dousdebés 67

ANEXO ESTADÍSTICO 81

EDITORIAL

El Nuevo Escenario Cafetero Internacional *

Jorge Cárdenas Gutiérrez

Como lo afirma el Profesor Robert Bates de la Universidad de Harvard en un reciente libro sobre el mercado mundial del café ¹, este producto no es simplemente un producto básico. Su producción y su consumo ha contribuido al desarrollo económico internacional pero al mismo tiempo ilumina la cultura y la historia de numerosas naciones. En todos los países en que ha sido cultivado en escala importante, la política cafetera ha sido un componente central de la política de desarrollo nacional. Por eso me ha parecido importante la invitación de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes para presentar unos comentarios sobre la evolución y las perspectivas del mercado mundial del grano.

Este foro se realiza en un momento particularmente interesante para la economía cafetera internacional ya que como lo han expresado varios de los expositores, en los últimos meses nos hemos tenido que enfrentar a un nuevo escenario. La dinámica del mercado en estas semanas ha sido sorpresiva y la gran mayoría de los analistas no pudieron anticipar la trayectoria que ha tenido el mercado. Este hecho demuestra una vez más que los mercados mundiales de los productos básicos están caracterizados por una alta volatilidad y que la futurología en este frente

es un ejercicio de alto riesgo. Como lo han señalado los drs. Roberto Junguito y Diego Pizano en su libro sobre la Política Internacional y el Comercio Internacional del Café ², este tipo de mercados es intrínsecamente impredecible. Uno puede naturalmente estudiar tendencias y construir modelos explicativos. Pero solamente Dios estaría en capacidad de saber el precio del grano en Nueva York el primero de Enero del año 2000. Por eso es indispensable contar con instrumentos e instituciones flexibles que sean capaces de adaptarse a situaciones cambiantes.

En el día de hoy voy a ordenar mis observaciones y comentarios alrededor de dos grandes temas:
(i) *El Nuevo Panorama Cafetero Internacional.*
(ii) *La política cafetera colombiana que ha sido diseñada para atender el corto y el mediano plazo.*

I. EL NUEVO PANORAMA EXTERNO:

A finales del año pasado se vislumbraba un cierto grado de equilibrio entre la oferta y la demanda de café a nivel internacional. Después de dos años cafeteros en que la producción mundial había sido inferior al consumo mundial se proyectaba un año cafetero 96/97 con una producción total de alrededor de 100 millones

* Palabras del Dr. Jorge Cárdenas Gutiérrez en el Seminario organizado por Uniandes. Bogotá, abril 8 de 1997.

¹ Robert H. Bates, *Open Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton University Press, 1997.

² Roberto Junguito y Diego Pizano (coordinadores), *La Política Internacional y el Comercio Exterior del Café*. Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo. Bogotá, 1994.

de sacos frente a una demanda total (incluyendo el consumo de los países productores) de alrededor de 97-98 millones de sacos. Si sobraba algún café este se daba en el sector de los robustas y por eso los dirigentes africanos que nos visitaron en Noviembre, liderados por el Ministro Gauze de Costa de Marfil, propusieron un recorte selectivo en las metas de exportación fijadas por la Asociación de Países Productores de Café (APPC). En Noviembre de 1996 los analistas del Banco Mundial pronosticaron un precio de alrededor de US1.20 para los otros suaves en 1997, nivel que se mantendría como promedio en los próximos 5 años. Otros especialistas como los de Landell Mills y los de la Unidad de Inteligencia del «Economist» vislumbraban una caída del precio externo del café.

En Diciembre de 1996 y en Enero de 1997 aparecieron nuevos pronósticos de las cosechas que obligaron a realizar ajustes en las proyecciones. Las cosechas de Brasil, Colombia y Centroamérica fueron estimadas en niveles inferiores como consecuencia de factores climáticos y en cierta medida por el envejecimiento y el deterioro de las plantaciones derivado de varios años de adversidad.

En este momento los principales analistas coinciden en señalar que en el año cafetero 96/97 la producción mundial será inferior al consumo mundial. Se habla de un déficit que podría oscilar entre dos y tres millones de sacos. Para el año cafetero 97/98 el déficit podría ser mayor y en opinión de varios expertos podría llegar a ser del orden de 7 millones de sacos.

Los inventarios mundiales como proporción del consumo total se encuentran en uno de los niveles más bajos de los últimos 40 años. El nivel de existencias, tanto en países productores como en los consumidores corresponde al mínimo requerido como masa de maniobra. A la luz de este hecho, no resulta sorprendente que se haya registrado una fuerte alza en los mercados de futuros y de físicos en la últimas semanas.

Los precios externos del café en términos de dólares constantes no parecerían ser exageradamente altos en términos históricos. En efecto

si se traducen los precios actuales en términos de dólares constantes (y este es un punto en que ha insistido el Ministro de Hacienda) se puede apreciar que todavía son inferiores a los negociados por los productores y los consumidores en 1981 cuando se reactivaron las cláusulas económicas del Acuerdo Internacional del Café. Durante el siglo XX, el precio externo promedio ha sido de alrededor de dos dólares la libra y por eso no podemos caracterizar esta coyuntura como una de bonanza o de niveles extraordinarios de precios. En reciente reunión del Grupo Técnico de la Asociación de Países Productores de Café se adelantó una revisión de la situación del mercado mundial y se concluyó que el comportamiento de los precios continúa indicando una escasez para los cafés arábigos y una relativa abundancia de los cafés robustas. El diferencial entre estos dos tipos de café supera el 50% cuando históricamente su promedio había oscilado entre un 20% y un 25%. Este fenómeno nos indica que la sustitución entre estos cafés es sólo parcial y que la preferencia por los granos de alta calidad se ha acentuado. Los países productores están tratando de satisfacer la demanda de los tostadores y por eso Brasil y Colombia están utilizando parte de sus existencias para poder cumplir sus compromisos de exportación. A nadie le convendría una contracción del consumo como consecuencia de precios demasiado altos o por inadecuada disponibilidad del grano. Los países productores están interesados en precios remunerativos y estables pero no están promoviendo precios desmesurados que afecten la dinámica de la demanda.

Como tuve la oportunidad de expresarlo en el Seminario Internacional sobre Café que tuvo lugar en Río de Janeiro a finales de Enero de 1997, la Asociación de Países Productores debe continuar sus programas de cooperación y debe intensificar sus esfuerzos en el área de promoción de café. En este momento no sería absurdo pensar en establecer una contribución equivalente a un dólar por saco de café exportado que alimentaría un importante Fondo de Promoción. Se podrían iniciar campañas significativas en los países que conformaban la antigua Unión Soviética y en

grandes mercados asiáticos como el de la China complementando en esta forma las actividades de la OIC y de algunos tostadores importantes en estos nuevos mercados. Se podría hacer presencia en grandes eventos deportivos como la Copa Mundial de Fútbol que tendrá lugar en Francia en 1998 y en los Juegos Olímpicos del año 2000.

En el frente de la producción, los países deben continuar sus esfuerzos para mejorar su productividad y su eficiencia. La disponibilidad del grano debe aumentar en concordancia con las tendencias de crecimiento del consumo interno y externo. En este frente se requiere una cierta dosis de prudencia ya que las cotizaciones que se registran actualmente en los mercados internacionales no pueden considerarse como permanentes. Ahora que hemos logrado un cierto grado de equilibrio entre la producción y el consumo a nivel mundial sería equivocado aplicar políticas de incremento acelerado de la oferta.

Otro aspecto crucial es el relacionado con la calidad. La demanda por este tipo de cafés continúa siendo sólida como lo refleja la importante prima que el café colombiano recibe en el exterior. El segmento de los cafés especiales continúa creciendo en forma importante y los países que han alcanzado altos niveles de consumo per cápita, como es el caso de Alemania y los países escandinavos, lo han logrado con una bebida de excelente calidad.

Otro elemento que ya mencioné, es el asociado con la volatilidad. Desde el colapso del Acuerdo, la inestabilidad de los precios externos del café se ha triplicado. De acuerdo a analistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional esta situación va a continuar. Esto implica que los países productores deben contar con instituciones eficaces (tanto públicas y privadas) para manejar el riesgo de fluctuación de precios. Los fondos de estabilización y los mercados de futuros constituyen opciones válidas.

Los países requieren instituciones e instrumentos para el manejo del riesgo y para un desarrollo ordenado del sector. Temas como la acumulación de existencias, la investigación científica y la

extensión, el mejoramiento del capital humano y de la infraestructura física y social requieren un trabajo conjunto del sector público y del sector privado. Así se ha venido haciendo en Colombia y así lo ha decidido el Brasil con la creación del Consejo Deliberativo de Política Cafetera.

Otro frente en el que debemos trabajar con mayor intensidad es en el del consumo doméstico en los países productores. El consumo per cápita en estos países sigue siendo relativamente bajo y en consecuencia tiene un potencial grande para aumentar. Los determinantes de esta variable tienen que ver con el crecimiento del ingreso disponible, con el precio relativo frente a otras bebidas y con la calidad. Países como el Brasil han entendido muy bien esta ecuación y han logrado un éxito indudable en sus programas de promoción del consumo interno hasta el punto que hoy en día el principal productor es simultáneamente el segundo país consumidor a nivel internacional.

Las perspectivas económicas de los países en desarrollo han mejorado. Los organismos multilaterales de crédito visualizan crecimientos cercanos al 4% para un gran número de países en los próximos años. Esta tendencia facilita obviamente la adopción de programas agresivos de promoción del consumo interno. Al comenzar el siglo XXI, este nivel de consumo debería superar los 30 millones de sacos anuales.

II. LA POLÍTICA CAFETERA COLOMBIANA:

Desde hace más de cincuenta años, Colombia ha manejado su política cafetera interna con criterios de mediano y largo plazo. El Fondo Nacional del Café ha jugado un papel anticíclico buscando ahorrar en las situaciones de buenos precios y sustentando el precio al productor en las destorcidas. En la década de los noventas, el sector cafetero colombiano ha tenido que enfrentar situaciones adversas derivadas de factores como el colapso del Acuerdo, la broca y la revaluación del peso frente al dólar. El nivel de endeudamiento de los productores se elevó y la productividad promedio de las plantaciones

disminuyó como resultado del envejecimiento de los árboles y del descenso en la fertilización. Por estas razones, nos hemos embarcado en un programa de reconversión orientado a asegurar una caficultura organizada y mundialmente competitiva como lo ha expresado el Dr. César Vallejo en su intervención. La coyuntura actual nos ha ofrecido un valioso oxígeno pero esto no significa de ninguna manera que vayamos a abandonar la reconversión y la reestructuración. El documento final del CRECE servirá de base para diseñar políticas que nos permitan avanzar con este programa de adaptación al nuevo entorno internacional que como todos sabemos está caracterizado por la globalización, los mercados libres y la competitividad. Seguiremos buscando mayores niveles de eficiencia productiva y seguiremos insistiendo en que la inversión en áreas como infraestructura física y social y la investigación científica requieren del apoyo del estado. El Fondo Nacional del Café no podrá seguir ofreciendo toda esta gama de servicios en el futuro y tendrá que concentrarse en cumplir con su función de estabilización. Colombia tiene un valioso activo en sus instituciones cafeteras y estas deben adaptarse al entorno nacional e internacional. Pero debe quedar claro que el Fondo tendrá limitaciones para poder actuar en todos los frentes. El programa de reordenamiento no podrá hacerse en forma centralizada con cargo a los recursos de la Federación. Cada caficultor tendrá que tomar sus decisiones de inversión como cualquier empresario a nivel individual. Permítanme hacer una referencia al entorno macroeconómico colombiano. Como lo dije en mi informe al Congreso Cafetero de finales de 1996, la evolución de la tasa de cambio en los últimos cinco años tuvo un gran impacto negativo sobre la competitividad del sector. Se registró una revaluación superior al 35%. En las últimas semanas hemos visto que ha comenzado a moderarse esta tendencia como resultado de las medidas para limitar el endeudamiento externo y para reducir las tasas de interés. Esperamos que esta tendencia se consolide lo cual va a requerir una gran disciplina fiscal y un manejo adecuado de los nuevos recursos que está generando la expansión del sector petrolero. El Fondo de Estabilización Petrolera debe ahorrar

una buena parte de los excedentes como siempre lo hizo el Fondo Nacional del Café durante las distintas bonanzas. Este nuevo Fondo no debe utilizarse para adquirir títulos de deuda pública emitidos por el Gobierno ya que obviamente eso desvirtuaría su objetivo fundamental.

En cuanto al precio interno se refiere, el Comité Nacional de Cafeteros ha decidido, de común acuerdo entre el Gremio y el Gobierno, trasladar una alta proporción del aumento de las cotizaciones, a los productores por la vía de un aumento del precio interno. Además estamos buscando mecanismos para aliviar el servicio de la deuda de los caficultores. Estas medidas mejorarán el ingreso de los productores y les darán un cierto grado de liquidez para incrementar su eficiencia productiva. Esta política constituye un reconocimiento a las muy difíciles circunstancias en que ha tenido que desenvolverse el caficultor en los últimos años. Este sistema flexible está operando sobre la base de una escala móvil y permitirá que el productor se integre en mayor grado a la dinámica del mercado internacional. El papel de amortiguación del Fondo continuará existiendo pero tiene claramente un límite.

Nuestra meta en términos de producción es regresar a nuestro nivel normal que ha oscilado alrededor de los 13 millones de sacos anuales. Al mismo tiempo se buscará fortalecer el Fondo Nacional del Café, el principal instrumento de la política cafetera colombiana. Para concluir los invito a seguir examinando y analizando el sector cafetero que continúa siendo un sector estratégico y vital para un gran número de países de Africa, Asia y América Latina. Como lo ha manifestado recientemente el Presidente Cardoso del Brasil, su contribución al empleo, a la balanza de pagos, al desarrollo regional y al mejoramiento de la distribución del ingreso ha sido y continuará siendo de primer orden por muchos años. Para las mil millones de personas que lo consumen en forma habitual continuará siendo el principal combustible intelectual y continuará siendo una bebida estimulante y refrescante.

Las políticas sectoriales en el marco de una bonanza externa

*Alicia Puyana
Rosemary Thorp*

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

Introducción

Con los nuevos descubrimientos petroleros, Colombia inicia un período de su historia que constituye una oportunidad para resolver algunos de los problemas de su desarrollo económico. Si bien es cierto el país no ha sufrido las severas crisis que han afectado a muchos de los países de América Latina, sí presenta síntomas de desaceleración económica, estancamiento de la productividad, lento avance de la competitividad y acumulación de pobreza. Algunos de los elementos positivos de la reforma constitucional, especialmente aquellos relacionados con la descentralización, marchan lentamente y la credibilidad del Estado se debilita.

Los hallazgos de Cusiana y Cupiagua y el resultante inédito de un Estado solvente, con capacidad de gasto propio, no son el único elemento que marca el cambio que experimentan la sociedad y la economía colombianas. Aquí han coincidido transformaciones al interior del país con las del mundo. Con el descrédito del proceso de sustitución de importaciones y del Estado como agente económico, se esboza un nuevo modelo, en el cual se refuerzan la capacidad del

mercado para inducir presiones competitivas, al tiempo que se abandonan, aunque no totalmente, las políticas sectoriales y los reclamos por mayor descentralización político-administrativa toman fuerza. En este ambiente también cambian las prácticas tradicionales de diseñar la economía política y, sobre todo, la forma de relacionarse el gobierno con los gremios económicos. Uno y otros buscan definir sus nuevos roles.

En el contexto internacional, una transformación tan radical como la política, tiene lugar en lo económico. A la par de la globalización del mercado, emerge un nuevo modelo, caracterizado por la flexibilidad organizacional, la creciente importancia de las llamadas economías de alcance¹ y las exigencias de satisfacer una demanda cada vez más diferenciada. Los conceptos de eficiencia, calidad y presteza en la producción y en el mercadeo se tornan centrales. En este ambiente, resulta lógica la no renovación del Acuerdo Cafetero; al desaparecer los elementos políticos que dividían el mercado petrolero, se abre una competencia sin precedentes por las inversiones extranjeras. No obstante, se mantienen muchas de las interferencias conocidas en el mercado mundial de productos agropecuarios.

¹ La reducción en los costos totales de producción que logran las empresas al diversificar la producción y abandonar la especialización en una sola línea de producción.

En el campo conceptual, a la par de una revisión de la capacidad del mercado y del poder de los precios relativos para propiciar oportunamente una óptima ubicación de los factores productivos, se valoriza el papel de las instituciones, como complemento de las reformas macroeconómicas. Las nuevas tendencias en la ciencia y la tecnología han contribuido al debilitamiento de los conceptos que otorgaban prioridad a la gran escala, en perjuicio de la pequeña y mediana, y a la industria sobre la agricultura.

En la actual concepción del crecimiento económico, la agricultura funge, a la par con la industria, como un factor del crecimiento, generador importante de empleo e ingresos y actor dinámico en el comercio internacional; la agricultura campesina, y las de pequeña y mediana escala, emergen como elemento importante del desarrollo sectorial.

Este estudio explora las políticas sectoriales, agrícola, cafetera e industrial, que podría instrumentar el gobierno en el marco de una absorción prudente de la bonanza petrolera. En este sentido no se trata de un análisis microeconómico de la industria, la agricultura o la actividad cafetera.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, se identifican los elementos más relevantes del desarrollo sectorial de los últimos años, y las medidas hacia el futuro consideradas por los gremios, particularmente el cafetero. Sobre esa base, señalamos las acciones y los instrumentos de política capaces de estimular el crecimiento futuro de las actividades productivas y preservarlas de los efectos no deseables de la bonanza petrolera.

En la evaluación de las opciones sectoriales para la absorción de la renta petrolera, se deben considerar, a partir de un dimensionamiento de la bonanza, las condiciones específicas de cada sector productivo, la heterogeneidad tecnológica, los niveles de transabilidad y la disponibilidad o no de capacidad ociosa. Hay que tener presente también el legado de la sustitución de importaciones, los efectos detectables de la

liberalización de la economía y el entorno internacional al cual se integra progresivamente la economía colombiana.

Este estudio se empalma con el anteriormente realizado para la Federación Nacional de Cafeteros, sobre los efectos macroeconómicos de las bonanzas petroleras: *Bonanzas Petroleras y Cafeteras. Consideraciones en torno a las Experiencias Propias y Ajenas*², razón por la cual la primera sección sintetiza las conclusiones sobre los antecedentes analíticos y en lo tocante a las experiencias internacionales sobre manejo de bonanzas petroleras más relevantes para este estudio. La sección segunda considera el desarrollo sectorial reciente y los cambios en la economía política colombiana, la tercera evalúa los síntomas de enfermedad holandesa ya evidentes en la economía nacional y la cuarta plantea los elementos de política sectorial más adecuados para prevenir la agudización de la crisis en la producción. El presente documento es una versión resumida del informe final del estudio sobre las *Políticas Sectoriales en el Marco de una Bonanza Externa*, el cual contiene una completa revisión teórica de los temas tratados y un amplio soporte empírico.

Este trabajo se realizó para la Federación de Cafeteros. La profesora Rosemary Thorp elaboró elementos de la economía política de la bonanza petrolera y desarrolló el tema de la política sectorial industrial. Alicia Puyana estuvo a cargo de la parte relativa al sector agrícola y los aspectos del mercado mundial del café y del petróleo. Las autoras agradecen a todas las muchísimas personas, investigadores, funcionarios públicos, representantes de gremios y empresarios que, en Bogotá, Nariño, Caldas, Tolima, Cauca, Cesar y Santander, generosamente encontraron tiempo, en medio de sus ocupaciones, para responder a nuestras preguntas y aclarar dudas sobre la compleja temática abordada en este trabajo. El reconocimiento es muy especial para José Antonio Ocampo, quien, a pesar de su cargada agenda como Jefe del Departamento Nacional de Planeación y como Ministro de Hacienda

² A. Puyana: *Bonanzas Petroleras y Cafeteras. Consideraciones en torno a las Experiencias Propias y Ajenas*. Mayo 1994

encontró los espacios para concedernos más de una entrevista, y discutir franca y detalladamente los aspectos más relevantes de la política sectorial. Lo mismo es válido para Antonio Hernández, Consejero Presidencial para Política Económica, los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. Varios funcionarios del DNP, de diferentes Unidades y Divisiones, concedieron entrevistas y suministraron información. En la Federación de Cafeteros siempre se contó con el apoyo del Gerente General, el Doctor Jorge Cárdenas Gutiérrez, de Diego Pizano y de Ricardo Avellaneda, Asesores Internacionales de la Gerencia, y de todo el grupo de Subgerentes con los cuales se discutió en detalle un primer informe. César Vallejo, Director del CRECE, Jaime Vallecilla, contribuyó muy oportunamente al suministrar algunos datos preliminares de la investigación sobre reestructuración de la zona cafetera, que adelanta dicho Centro. El conocimiento que estas numerosas entrevistas proporcionaron, son un elemento central del análisis y conclusiones de este estudio. Sobra aclarar que la responsabilidad es exclusiva de las autoras.

Contribuyeron a esta investigación, en calidad de asistentes, Martha Delgado, Pablo Astorga y Gerardo Hernández. A ellos nuestro reconocimiento por su esmero y paciencia.

I. ANTECEDENTES ANALÍTICOS

Las llamadas bonanzas externas, inducidas por las inesperadas subidas de los precios de los productos de exportación, o por el descubrimiento de yacimientos de minerales, inducen la contracción de los bienes exportables o de aquellos de producción nacional que compiten con las importaciones (conocidos como bienes transables y cuyos precios se determinan en el mercado internacional). Esta contracción va más allá de la que se consideraría como "normal" en el proceso de crecimiento y transformación estructural de la economía nacional. Este acelerado encogimiento de las actividades vinculadas al comercio exterior, resulta de la apreciación de la tasa de cambio real y de la transferencia de los recursos productivos, mano de obra y capital,

desde unos sectores a otros. Este proceso se ha bautizado como los síntomas de la *enfermedad holandesa*.

Los efectos de una bonanza de recursos naturales sobre la economía nacional se estudian como si ocurriesen en dos etapas. En la primera, la expansión y la mayor rentabilidad del sector en bonanza, incrementan su demanda por mano de obra y presionan los salarios hacia arriba. De esta forma, se drena empleo de la industria y la agricultura y se contrae su producción. Este primer efecto se denomina "efecto de movimiento de recursos". En principio, la reducción de la producción en la agricultura y en la industria no induciría la elevación de los precios de sus productos, pues la contracción de la producción nacional se compensa con aumentos en las importaciones. De esta forma, el equilibrio del mercado se restablece, pero con una menor producción nacional. Así, el efecto de movimiento de recursos induce *desindustrialización* y *desagriculturización* directas.

En la segunda etapa, se presenta la revaluación de la tasa real de cambio, es decir aumentos en los precios de los bienes no transables (servicios y construcción), en relación a los transables. Esto ocurre ya que, sus precios se elevan al contraerse su producción, por el traslado de mano de obra. La demanda por servicios sigue en aumento por efecto de la ampliación del ingreso y del gasto domésticos, causada por la bonanza. Al elevarse la rentabilidad de estos sectores, y continuando la expansión de la demanda, se efectúa un nuevo drenaje de mano de obra desde los segmentos transables de la agricultura y la industria. Es el *efecto gasto* de la bonanza, el cual refuerza la contracción inicial de estas actividades, dando lugar al fenómeno conocido como *desindustrialización* y *desagriculturización* indirectas. En estas condiciones, el empleo y el producto agrícola e industrial se desaceleran, su rentabilidad cae, y las balanzas comerciales sectoriales empeoran. Los dos efectos, el movimiento de recursos y de gasto, tienden a elevar los salarios reales, definidos en términos de bienes agrícolas e industriales transables, ya que los dos presionan al alza los salarios nominales, al tiempo que los

precios de los bienes comercializables permanecen relativamente estables. En consecuencia, las actividades más intensivas en mano de obra son, las más efectuadas. En Colombia, serían en primer lugar, el café y prácticamente todas las exportaciones agrícolas e industriales, y los productos agrícolas importables.

Según el modelo clásico de enfermedad holandesa, la estabilización de la economía resulta de los procesos arriba descritos, inducidos por los cambios en los precios relativos. Es decir, asume que la revaluación de la tasa real de cambio, efecto de una bonanza externa, es el mecanismo óptimo de ajuste del mercado a un choque externo y, por lo tanto, no se justifica intervención alguna. Para lo cual se asume que hay perfecta movilidad de los factores productivos y que los agentes económicos actúan racionalmente, ahorran la bonanza e invierten solamente los réditos que su ahorro genera. Convierten así, en permanente, un ingreso de carácter extraordinario ³.

1.1 ¿Se Justifica Prevenir la Enfermedad Holandesa?

El marco conceptual, elaborado a partir de las experiencias de economías desarrolladas y de bonanzas permanentes, no se ajusta del todo ni a las economías en desarrollo ni a choques externos de carácter temporal. Dichas condiciones justifican un cierto grado de intervención ya que, por diversas razones, el ajuste de la economía podría no presentarse, o lo haría con costos sociales muy elevados.

En primer lugar, las economías en desarrollo, como la colombiana, no presentan pleno empleo de sus factores productivos, adolecen de ciertas rigideces en los mercados laborales, de capitales y de bienes, y la producción doméstica tiene variados niveles de transabilidad. Esto puede implicar que, aun con una revaluación de la tasa de cambio real, los precios suban y los ajustes en la producción tarden en presentarse. Es

particularmente importante el efecto sobre los salarios y el nivel de empleo. Si existen excedentes de mano de obra, frontera agrícola en expansión y salarios flexibles, la ampliación de la demanda, estimulada por la bonanza o por el gasto fiscal, podría conducir al incremento de la producción de bienes no transables, sin que sus precios se eleven.

Por otra parte, en el caso de la bonanza de Cusiana, los efectos más importantes no son los referidos "efecto de movimiento de recursos" y "efecto gasto", ya que la explotación de petróleo demanda muy poca mano de obra y tiene muy limitados encadenamientos con la economía nacional, en el sentido de que la mayoría de los insumos son importados. Además, prácticamente todo el ingreso que obtiene el país por la actividad petrolera, lo capta el gobierno en forma de renta, por la vía de las regalías e impuestos. En consecuencia, son los encadenamientos del gasto fiscal los que desatan los efectos de los descubrimientos petroleros sobre la economía nacional. De ahí la importancia de las políticas públicas relacionadas con el manejo de la bonanza petrolera. Aquí radica la gran diferencia entre las bonanzas cafeteras y las petroleras. Las que se originan en las subidas de los precios del café, son de carácter privado e implican un derrame importante de recursos a toda la economía nacional, en línea con el incremento del ingreso de la población vinculada al sector, alrededor de un millón de empleos, cuyos salarios ejercen efectos importantes en la demanda final y en el mercado laboral.

El gasto público es intensivo en bienes no transables, particularmente en servicios, y construcción, por lo cual es muy probable que su expansión acelere la revaluación de la tasa real de cambio, eleve los salarios reales y afecte la rentabilidad de los bienes transables, muy particularmente las exportaciones. Esto es más claro si la expansión del gasto implica crecimiento del déficit.

³ Este es el marco conceptual implícito en el modelo de absorción de la bonanza petrolera optado por el gobierno pasado, contenido en varios documentos del seminario: Cusiana Un Reto de Política Económica, especialmente en: trabajo de E. Posada: El petróleo de Cusiana y la Política Económica, DNP Tercer Mundo, Bogotá 1994.

Una importante literatura considera conveniente la intervención del gobierno en el manejo de las bonanzas. En particular, se considera posible y justificable económicamente intervenir, para proteger a los sectores transables de los efectos nocivos de la revaluación. En primer lugar, se recomienda proteger la tasa cambiaria para ayudar a que los sectores rezagados se ajusten a las nuevas condiciones de la economía. Sin embargo, esto implica una reducción de la absorción de la bonanza, con el riesgo de que se sacrifiquen posibilidades de inversión y tenga que mantenerse alto el superávit de la balanza cambiaria. Por esta razón se sugiere, desde una óptica del bienestar, que podría ser aconsejable subsidiar, con los recursos de la bonanza, directamente y durante un período definido, la producción de bienes transables, excluido el petróleo.

La devaluación es una medida de manejo más fácil que, por ejemplo, los aranceles o los subsidios, instrumentos que difícilmente se logran desmontar, una vez hayan desaparecido las razones de corto plazo que los hubieren motivado. Además, las medidas proteccionistas como los aranceles o las cuotas, conllevan un elevado nivel de discrecionalidad, que puede resultar altamente distorsionador y son objeto de represalias comerciales.

Por otra parte, si bien se duda de la capacidad y juicio del Estado como inversionista, se considera que las inversiones públicas son complementarias de las privadas, ya que tienen encadenamientos positivos sobre el resto de la actividad económica. En condiciones de bonanzas temporales de limitada duración y en presencia de excedentes de mano de obra y capacidad instalada, se ha sugerido elevar el coeficiente de formación bruta de capital del sector público, con el fin de aprovechar los efectos dinámicos de la bonanza. Esto de ninguna manera contradice la necesidad de observar una estricta disciplina

fiscal y evitar el desequilibrio en las cuentas públicas. Las escuelas estructuralistas no le atribuyen a un déficit moderado, los efectos desestabilizadores de la escuela ortodoxa. Las condiciones de cada país marcarán el límite razonable del endeudamiento público.

1.2 La Magnitud de la Bonanza Petrolera Colombiana

La necesidad de estabilizar el ingreso por concepto de petróleo y calibrar la absorción de la bonanza, parte de ciertas consideraciones centrales. Primero, los campos de Cusiana y Cupiagua son finitos y su vida útil, al ritmo de extracción programado, sólo se extiende a 12 años; además, el tamaño de los nuevos campos es incierto. Segundo, los precios se proyectan a la baja o, en el mejor de los casos, serán estables en términos nominales ⁴, tercero, la volatilidad de las cotizaciones será mayor que en el pasado, sometiendo a las economías de los países exportadores a frecuentes choques externos de diverso signo ⁵.

Por otra parte, en la medida en que la economía nacional crezca, se ampliará el consumo de energía per cápita, y reducirán los amplios márgenes exportables actuales. Aún aceptando las posibilidades de nuevos descubrimientos, perdura la incertidumbre respecto al ritmo y la magnitud de los hallazgos, al valor de las nuevas reservas y al tamaño de la renta que capte el Estado.

Las previsiones oficiales sugieren que los ingresos por la explotación de Cusiana y Cupiagua alcanzarán una cifra promedio de 5 mil millones durante cinco años. Las utilidades de las empresas extranjeras serán del 15% del total de la exportaciones, una vez descontados los impuestos y los gastos de operación e inversiones. Así que el 85% de las exportaciones sería parte del PNB. Se estima que el proyecto generará

⁴ B.M. Commodity Markets and the Developing Countries, August 1996

⁵ Así por ejemplo, el Director de PEMEX declaró que se espera que las cotizaciones del crudo mexicano descenderán en 1997, en un 34% respecto de los niveles de 1996, sometiendo a presiones al fisco, al cual aporta cerca del 40% del total de los recaudos. Esta caída es superior al incremento del quantum de las exportaciones que entre 1995 y 1996 ascendieron en un 25%. El Financiero, Nov. 8 de 1996.

divisas por un valor presente neto de 13.7 miles de millones de dólares hasta el año 2005, a distribuir entre la nación (51%) y las regiones (49%). Las rentas representan entre el 2% y el 2.4% del PIB anual⁶. El futuro es aún incierto ya que aún no se han cuantificado las reservas de los nuevos descubrimientos ni declarado su comercialidad⁷. Las probabilidades de que se encuentren nuevos campos de la dimensión de Cupiagua y Cusiana son bajas aunque no totalmente descartables. Fedesarrollo ha supuesto tres escenarios de producción de crudo⁸. En el básico sólo se contabiliza la producción de Cusiana y Cupiagua, y su producción máxima será 500 mil barriles diarios, durante 1998-99, descendiendo a niveles similares a los actuales en el 2001. El escenario medio incorpora los descubrimientos de Volcanera, Floreña y Pauto, al cual asigna producciones máximas de 150 mil b/d., sostenible durante dos años. El escenario alto incluye además de Coporo, hallazgos aún no previstos; todo lo cual tendría un nivel máximo de producción de 220 mil barriles diarios. En el escenario medio, la producción caería a niveles similares a los actuales en el año 2002 y en el alto, ésta será superior aún en 2005. Las exportaciones del escenario básico, luego de un pico en 1998, prácticamente desaparecerían a mediados de la próxima década. En el escenario medio los volúmenes de exportación descenderían a los niveles actuales a principios del próximo siglo y en el alto, serían el doble de las de hoy, por lo menos hasta el año 2005. En estas condiciones el país tendría una bonanza corta y moderada, en los escenarios base medio duración más prolongada, pero de mediano impacto, en el alto. Los efectos sobre la balanza de pagos sugieren que la cuenta corriente y la comercial

serán deficitarias ya que los excedentes de divisas por petróleo pueden garantizar una acumulación de reservas considerable⁹.

De ahí la importancia de un manejo cambiario que reduzca las presiones revaluacionistas al máximo. Venezuela, México o también Holanda y el Reino Unido, disponiendo de recursos energéticos mucho mayores que los colombianos y con bonanzas superiores a la colombiana (a la actual y a las proyectadas), no pudieron escapar a los efectos de la enfermedad holandesa al permitir la revaluación real de la tasa de cambio y descuidar los efectos sobre los sectores productivos.

El elemento que en mayor medida ha afectado economías mineras como Chile, Nigeria, Canadá, Jamaica, o el Reino Unido, no es sólo la duración de las bonanzas, sino la inestabilidad de los ingresos por exportaciones la que afecta negativamente la capacidad inversionista doméstica y, por esta vía, las tasas de crecimiento económico. Un incremento del ingreso, importante pero transitorio, como el de Cusiana, eleva el nivel del ahorro interno y las tasas de inversión; sin embargo, ante una caída de ese ingreso transitorio (o del "normal"), el desahorro tenderá a ser más que proporcional¹⁰. Esto ha ocurrido a pesar que los países ahorraron parte de sus bonanzas. Normalmente se sobreestima la magnitud de los yacimientos¹¹ o se es demasiado optimista respecto de los precios y, en consecuencia, se descuida la competitividad de los sectores transables.

Por estas razones, los países en desarrollo ricos en minerales, los petroleros primordialmente, crecieron menos que los no mineros e inclusive

⁶ Esta bonanza es menor a las experimentadas en los años setentas por México, Venezuela o Indonesia. Puyana, A. op cit 1994.

⁷ Para un análisis detallado de este tema ver: a. Puyana y J. Dargay: La Competitividad del Petróleo Colombiano. Un Análisis de los factores externos. Colciencias Creset, 1996.

⁸ Fedesarrollo: Petróleo y Sector Exportador. Documento del XXI Congreso Nacional de Exportadores. Nov. 1996

⁹ Ibidem, pág. 57.

¹⁰ Mac Bean y Nguyen: Commodity Policies: Problems and Prospects. Londres, Croom Helm, 1987, analizan estas relaciones en base a estudios de casos,

¹¹ Como parece ser la situación colombiana. Entrevista con Mauricio Cárdenas, Director de Fedesarrollo, Bogotá, Octubre 1996.

que los importadores netos de petróleo¹². Los países mineros de ingreso medio, padecieron los efectos más nocivos: las pérdidas mayores las sufrió agricultura, puesto que debido a las importaciones y los subsidios, los precios internos cayeron por debajo de los internacionales y se contrajo el producto¹³. La lección de las experiencias de otros países es que, aún países como Venezuela o México con reservas 50 y 63 veces mayores que las colombianas, o inclusive Arabia Saudita, (reservas 261 veces superiores a las colombianas), no han escapado a las crisis financieras ni a los choques generados por las oscilaciones de los precios externos y el deterioro de los términos de intercambio.

Otros criterios importantes van en la línea de proteger los sectores transables de los efectos de la revaluación de tasas reales de cambio. Otro tanto ocurre cuando existen ventajas comparativas, según las cuales, factores tales como las economías de escala o las externalidades, juegan un papel clave en la determinación de los patrones de especialización internacional.

La "política comercial estratégica" reconoce los posibles beneficios de la intervención del Estado en apoyo a actividades exportadoras que enfrentan mercados oligopolísticos y retornos marginales decrecientes. Según estos criterios, las bonanzas son choques temporales e inciertos¹⁴; de su duración va a depender el impacto sobre los sectores transables rezagados. Puede ser que una bonanza de pequeña magnitud y corta duración, no afecte el patrón de especialización. Si es de gran escala, puede inducir pérdidas de competitividad substanciales y llevar a la quiebra a muchas actividades o a desplazamientos de la producción hacia otros países. Si el choque es de gran magnitud, pero

su duración limitada, es posible que las actividades negativamente afectadas logren recuperarse y que se restablezca el patrón de especialización previo. Pero si la duración es amplia, cuando la bonanza llegue a su fin, no será posible la recuperación ya que la economía habrá perdido participación en el mercado internacional. Cuando existen externalidades dinámicas, y la bonanza es de larga duración, la pérdida de competitividad de los sectores transables podría ser permanente. Tal es el caso de las externalidades positivas asociadas al tiempo durante el cual los países, o las industrias, han permanecido en el mercado internacional. Se trata de las externalidades de aprendizaje, de las actividades incipientes, o las experiencias y destrezas en comercialización, negociaciones internacionales e innovación, como las que a lo largo de su existencia ha acumulado la industria cafetera nacional. Adicionalmente, la intervención del Estado permite obtener ganancias netas en bienestar en aquellos casos en los cuales existe una discrepancia entre los beneficios privados y los sociales¹⁵.

Es decir, aún bajo condiciones de una bonanza de larga duración y gran magnitud, las ventajas comparativas y las externalidades dinámicas y positivas justifican prevenir la revaluación cambiaria y sus efectos sobre los sectores transables. Esta conclusión tiene mayor valor para Colombia, aún en el caso en que se cumplieran los pronósticos más optimistas sobre el futuro petrolero del país elaborados por Fedesarrollo, que definen la bonanza como duradera (y no permanente), pero de mediano impacto.

La pérdida de competitividad de los sectores transables, a causa de un choque externo de magnitud y duración amplias, torna vulnerable

¹² Chichilnisky, G. *Oil and the International Economy*, OUP, 1991. Auty, R. *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*. Routledge, 1993. Para el caso del reino Unido: Krugman, P. "The Narrow Band, the Dutch Disease and the Competitive Consequences of Mrs Thatcher", *Journal of Development Economics*, vol. 27, 1987.

¹³ Neary: "The Dutch Disease in the Netherlands", en Neary, N y Wijnbergen: *Natural Resources and the Macroeconomy*, CEPR, 1985.

¹⁴ Krugman, P. *ibid.*

¹⁵ Bhagwati, J. "Is Free Trade Passé After All?", *Weltwirtschaftliches Archives*, Vol. 125, 1989. y Krugman P. *Strategic Trade Policy and the New International Economics*.

la economía, ya que la hace depender de los recursos externos del sector en bonanza, que en el caso del petróleo y, en general de los minerales, tienden a ser inestables, a la baja y con términos de intercambio decrecientes. Por otra parte, el carácter de renta fiscal de los ingresos petroleros hace que las cuentas públicas y las políticas de ingresos e inversiones gubernamentales se "petrolicen" y queden estrechamente vinculadas a las cotizaciones de crudo, afectando de esta forma la capacidad de gasto, especialmente la inversión. En el caso de Colombia, los ingresos fiscales petroleros ascenderán al 2.4% del PIB en 1996 y oscilarán alrededor de esa magnitud, durante todo el período de producción, dependiendo de los precios externos de crudo.

Si se opta por una política revaluacionista, como hizo la mayoría de los países petroleros durante las bonanzas de los choques de precios de los 70s, se favorecen cambios en la función de producción hacia una más intensiva en capital, poco generadora de empleo, con el resultado de que se presentan épocas de crecimiento con subempleo y desempleo estructurales, y períodos de recesión, en los cuales la economía se ajusta manteniendo la misma función de producción, pero con más capacidad ociosa y aún mayores niveles de subempleo y desempleo ¹⁶.

1.3 Las Experiencias Internacionales Exitosas en el Manejo de las Bonanzas Petroleras

Los países exitosos en el manejo de las bonanzas petroleras y, en general de las de origen minero, sugieren que los factores del buen desempeño son, entre otros, una combinación balanceada de: una tasa de cambio competitiva, disciplina fiscal y políticas sectoriales activas, procurando siempre la diversificación competitiva de la producción y de las exportaciones, todo con miras a preparar a la economía a ajustarse rápida y

eficientemente a la terminación del ciclo de la bonanza o a las caídas de los precios. Los siguientes se pueden señalar como los componentes de un prudente manejo macroeconómico de las bonanzas.

1. Promover durante el boom, la acumulación de ahorro importante, como una forma de reducir la tasa de absorción de la bonanza; desactivar el crecimiento excesivo del consumo, los patrones insostenibles de inversión y las subsecuentes presiones inflacionarias. La creación del fondo de estabilización y la adquisición de activos en el extranjero, crea un colchón de amortiguamiento cuando los precios caen. Los problemas sufridos por México, Venezuela, y otros países mineros como Chile, en los 70s, radicaron en que no sólo no ahorraron, sino que acumularon deudas cuyo servicio fue muy oneroso al desplomarse los precios en los 80s.

2. No fomentar el consumo, evitando que los impuestos y los precios de los productos más importantes (energía, alimentos, tasas de interés), se rezaguen respecto de la inflación y que, por la revaluación cambiaria, los bienes importables se abaraten en términos reales. Estos factores expanden la demanda efectiva por bienes importados y comprometen el balance comercial. En Ecuador, México y Jamaica, una proporción muy elevada de las bonanzas se gastó en los subsidios al consumo, y en aligerar la carga tributaria, por la vía de la revaluación cambiaria, la venta subsidiada de granos importados y el crédito con tasas de interés negativas ¹⁷.

3. Estudiar cuidadosamente la dirección de las inversiones. La mayoría de los países expandió el coeficiente de inversiones, priorizando la "industrialización basada en los recursos naturales", altamente intensiva en capital, una forma de sembrar las bonanzas, la cual resultó ineficiente y no competitiva, al punto que en países como Venezuela, los ingresos de dichas empresas no cubrían el valor de sus nóminas ¹⁸.

¹⁶ Vos, R. "Ecuador: Windfall Gains Unbalanced Growth and Stabilization", en Fitzgerald, V.: *Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy*. Gower, 1989, pág. 222

¹⁷ Gelb: *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*. OUP, 1988

¹⁸ Gelb, *Ibidem*.

Las inversiones en infraestructura se sobre-dimensionaron.

4. Las inversiones más adecuadas fueron aquellas orientadas a elevar la productividad y la producción en sectores exportables no mineros, especialmente en la agricultura y la industria relativamente intensivas en mano de obra, como lo sugiere la experiencia indonesia. A esta diversificación, que debe ser competitiva, se destinaron importantes subsidios de recursos de la bonanza. La eficiencia de éstos, en la experiencia indonesia, no ha sido cuestionada. Holanda y Noruega también subsidiaron ciertas líneas industriales que hoy constituyen importantes renglones exportadores¹⁹. Las inversiones y el gasto públicos deben tener un componente importado considerable y su rentabilidad garantizada²⁰.

5. Proteger la tasa de cambio real, aun ejerciendo devaluaciones nominales y reales, si la competitividad de los sectores no mineros se ve comprometida. En Indonesia, la devaluación real fue una medida para reducir la intensidad de la absorción de la bonanza²¹. Este país devaluó, como una forma de otorgar protección temporal a la agricultura y a la industria y, en el mediano plazo, permitió restablecer su competitividad e inducir cambios en la estructura productiva y en la factura exportable. Con ello auspició la generación de empleo e ingresos en el campo, desactivó la migración, y promovió la autosuficiencia alimentaria²². Los objetivos políticos del gobierno Suharto, no estuvieron ausentes. Indonesia, con 14 mil millones de barriles de reservas probadas consideró las bonanzas y el ingreso petroleros como temporales, limitados e insuficientes para garantizar aceptables tasas de crecimiento sostenible. Por

esta razón decidió fomentar otras actividades transables²³. Países que no devaluaron oportunamente como México, Venezuela o el Reino Unido, entraron en crisis y debieron devaluar masivamente su moneda.

6. Realizar reformas tributarias con el fin de aislar las cuentas fiscales de los movimientos de precios del petróleo. Las reformas buscaron la ampliación de la base tributaria, la diversificación de las fuentes de ingresos, la simplificación de los sistemas mediante la eliminación de los tratamientos preferencias, exenciones, reducciones, devoluciones etc., la introducción del impuesto al valor agregado, y el control de la evasión. La diversificación de las cuentas fiscales, también permite aliviar la carga tributaria al sector petrolero y crea espacio para una mayor actividad inversionista, de forma tal que se mantenga un ritmo adecuado de renovación de reservas. Por otra parte, al prevenir la revaluación se mantiene el valor, en moneda nacional, de los recaudos fiscales.

7. Los casos exitosos de manejo de bonanzas petroleras, Indonesia Canadá y Noruega principalmente, sugieren que las causas de los buenos resultados pueden explicarse por la posibilidad de estructurar alianzas entre los sectores amenazados por la revaluación, por la expansión del gasto y por el relajamiento de los mecanismos de vigilancia y control. Por otra parte, existía madurez institucional, estabilidad en las políticas y elevado nivel técnico de los funcionarios públicos en posiciones decisorias clave. En el centro de las políticas de absorción de la bonanza, estuvo la decisión de no desestimular los sectores transables, con miras a evitar la excesiva dependencia de la economía respecto del petróleo.

¹⁹ Neary, N. op cit. 1985 pág. 121-123.

²⁰ Auty, R. op. cit. 1993.

²¹ Lo cual parece contradecir la política cambiaria colombiana en la que se maneja la revaluación como un mecanismo para controlar la absorción.

²² Timmer, P. Política Agrícola, en Planeación y Desarrollo, Vol. XXV, 1994 pág. 93-102. también Booth, A. The Oil Boom and After. Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era. OUP, 1992.

²³ Al 1 de enero de 1996, las reservas probadas de Indonesia fueron 5 mil millones de barriles.

2. EL DESARROLLO SECTORIAL COLOMBIANO

2.1 El Legado Histórico

Al igual que en toda América Latina, el contexto histórico de la política sectorial colombiana es la sustitución de importaciones, la cual tiene, a nivel estructural, una serie de consecuencias serias. Para la economía política, los efectos son menos claros, pero no menos importantes.

La industria creció amparada por una protección excesiva y sin una planeación coherente que diera forma coherente a la protección. Los resultados fueron: excesiva dependencia de insumos importados, extrema diversificación, bajas tasas de crecimiento de la productividad, gran dependencia de la tecnología importada no adaptada, y falta de integración vertical entre la industria y la agricultura.

La agricultura colombiana, en el marco de la sustitución de importaciones, fungió como generadora de excedentes para la industrialización. Fue discriminada por el manejo cambiario y los gravámenes a las exportaciones. Al tiempo que se protegían algunos productos, se obligaba al sector a adquirir insumos a precios internos por encima de los internacionales. Por la vía de los subsidios e inversiones públicas, las políticas de crédito, las transferencias vía precios o las compras estatales, se incentivó el desarrollo de un sector "moderno", intensivo en capital, de gran escala, que expulsó mano de obra con una intensidad poco vista entre los países en desarrollo²⁴. El limitado avance de la política de distribución de tierras, resultó en una estructura de la propiedad altamente concentrada²⁵.

El empleo en la agricultura, es por lo menos 13% por debajo del esperable a su nivel de desarrollo actual²⁶. La falta de atención a la generación de

empleo o a los problemas de acceso al crédito y otros servicios, reforzaron la carencia de la infraestructura imprescindible para apoyar las pequeñas y aún las medianas unidades productivas en la agricultura y en la industria, generando mayor concentración del capital y de la producción.

La mitigación de los efectos discriminatorios contra la agricultura, conocidos como el sesgo urbano, han sido desde los años 20s, menos severos en Colombia que en otros países de América Latina, es una consecuencia de la decisiva presencia efectiva del gremio cafetero en la toma de decisiones económicas. Por otra parte, el papel especial desempeñado por el Fondo Nacional del Café, condujo al gremio a emprender varios programas entre ellos la construcción de infraestructura física y social, la diversificación y la investigación científica²⁷, con resultados positivos en el avance tecnológico, la dotación de infraestructura en las zonas cafeteras y el mantenimiento del bienestar social. Con el declive del peso económico del café, ha mermado también la capacidad del gremio para desarrollar estas funciones.

El sesgo urbano del modelo de sustitución de importaciones tiene dos efectos: por una parte, el déficit crónico de inversiones, públicas y privadas, en el sector agrícola y, por la otra, la debilidad de las instituciones para el servicio del sector rural, de los cuales el sector cafetero estuvo preservado por la acción de la Federación y el manejo del Fondo Nacional del Café²⁸.

Una medida del déficit de inversiones públicas en agricultura podría ser la razón de las inversiones públicas en agricultura respecto de las totales, a la participación del sector en el PIB. Cuando esta razón es igual a la unidad, se considera que las inversiones públicas no están

²⁴ Banco Mundial: Colombia: A Review of Agricultural and Rural Development Strategy, Report No 13437CO, Nov. 1994
²⁵ Ramírez, V, J. Una Nueva Mirada a la reforma Agraria Colombiana, Planeación y desarrollo, 1992, pág. 431-2. Según Jaramillo, la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia es una de las más concentradas del planeta. Jaramillo, C.F: Apertura, Crisis y recuperación, op cit, 1995, pág. 57
²⁶ B.M: Review of Agricultural and Rural Development Strategy, Washington 1995.
²⁷ Thorp and Durand, en prensa, en Schneider and Maxfiels, 1997, para un análisis de la FNC como una organización comercial multisectorial o "polifacética".
²⁸ Entrevista con Fidel Cuéllar, Bogotá, Octubre, 1996.

sesgadas. Un valor menor que la unidad sugiere una discriminación en contra de la agricultura, o en su favor, en el caso de que el valor fuese superior a uno. En Colombia el valor de la relación ha oscilado consistentemente en torno a 0.35 y 0.46. Es decir, se ha acumulado un déficit considerable. Las inversiones programadas en el Salto Social, no modifican esta situación, ya que serían similares a las efectuadas durante el cuatrenio anterior. Por lo tanto, la participación de las inversiones agrícolas en las totales será del 5%, y si el peso del sector en el PIB se mantiene en torno al 19%, el desbalance se elevaría. Eliminar un rezago de esta magnitud en inversiones en el sector rural, dentro de límites teórica y empíricamente señalados como adecuados para estimular la respuesta de la oferta agrícola a los precios y para elevar la productividad y la tasa interna de retorno de las inversiones privadas en sectores transables, implicaría un salto de tal magnitud que si no se calcula y dirige debidamente, puede resultar destabilizador. Por otra parte, dada la inercia de las instituciones, surgen dudas sobre la factibilidad de un cambio tan radical ²⁹.

Otro elemento básico en el legado histórico de la economía política colombiana es el manejo fiscal. Como resultado de su *prudencia fiscal*, un factor importante del equilibrio macroeconómico, el país ha logrado controlar las presiones inflacionarias y mantener tasas de interés que nunca llegaron a los niveles críticos de otros países. Sin embargo, Colombia se caracteriza por un bajo coeficiente de inversiones públicas y privadas respecto del PIB, mucho menor que un buen número de países en desarrollo (y ciertamente que la gran mayoría de los desarrollados), incluidos los NICs asiáticos y los países petroleros. Si bien es cierto las inversiones privadas han crecido notablemente en los últimos años. No obstante, como proporción del PIB se mantiene muy por debajo de los niveles internacionales, y con las tendencias observadas en Colombia hasta la década de los años 80s ³⁰.

La baja acumulación de capital tiene como correlato un excesivo consumo privado y el evidente rezago en infraestructura física y social que limita la capacidad competitiva del país. Los déficits son más importantes en aquellos rubros que afectan en mayor grado el crecimiento económico, como la red de transporte, la educación, especialmente la secundaria y técnica, la investigación científica y tecnológica, la capacitación, la asistencia técnica o los servicios de salud.

El déficit en infraestructura es mayor en obras más relacionadas con el sector agrícola como carreteras de penetración y secundarias que conecten los centros de producción con los mercados regionales y locales, obras de riego de pequeña escala; centros de acopio; infraestructura crediticia, de investigación y extensión, o de diseminación de información sobre los mercados nacional y extranjero. Infraestructura portuaria y aeroportuaria con instalaciones propias para la exportación de productos agrícolas con diferentes grados de caducidad, es también indispensable. Estas inversiones no son dominio exclusivo del sector público, el cual debe estimular la participación del capital privado.

En relación a la infraestructura financiera, las mayores deficiencias afectan especialmente a las empresas medianas y a la micro empresa. El consenso percibido durante las entrevistas sostenidas para la elaboración de este estudio, es que el problema más serio lo padecen las empresas medianas ³¹. La micro empresa se ha puesto de moda, y se han derramado recursos en su favor. Pero falta el andamiaje institucional que permita a los individuos acceder al crédito. La agricultura no tiene una situación más favorable, ya que no más de un 3% del crédito pudo ser utilizado por los pequeños agricultores, además de que en general los costos de transacción del crédito rural son mucho mayores que los del sector urbano. No sobra enfatizar que

²⁹ Fidel Cuellar, Asesor de la Gerencia Técnica de la Federación, en entrevista en Octubre de 1996

³⁰ Ver: Cárdenas, M. El Crecimiento Económico en América Latina. Teoría y Práctica. Tercer Mundo- Fedesarrollo, Bogotá 1996, pág. 169-181. El incremento reciente refleja las inversiones en petróleo.

³¹ Entrevista con María Angela Tavera, Gerente de Asocueros, quien enfatizó este punto. Bogotá, Agosto de 1995.

los costos de transacción, presentes en los mercados de factores, muchos de ellos derivados de las carencias en infraestructura señaladas, son mucho mayores para la agricultura que para la industria y, en los dos sectores, para los productores alejados de los centros decisorios.

2.2 Los Cambios en las Políticas y en las Relaciones Público-Privadas

Con la orientación de la economía hacia un mayor peso de las fuerzas del mercado, durante la administración Gaviria, el papel de los gremios entró en crisis. La orientación clara del gobierno fue debilitar la economía política de captación de rentas, lo que imponía romper con el viejo modelo de relacionarse con el sector privado³². Si bien los contactos con los gremios continuaron, existía la percepción de que con el nuevo modelo perdían su efectividad y debían encontrar su nuevo rol.

Esta evolución es particularmente importante para el sector cafetero, el cual había logrado independizarse, por la vía del FNC, el manejo de las políticas de fomento sectorial de los avatares de la política nacional y de las presiones que se ejercen sobre el presupuesto público. En la medida en la cual se pierda esta independencia financiera, el sector cafetero entraría a depender de las instituciones públicas, en una forma análoga a otros sectores productivos³³.

Por otra parte, el petróleo ha dado pie a visualizar una acelerada modernización de la economía, en la cual los sectores considerados "tradicionales" estarían llamados a contraerse. En este sentido existe la creencia de que el petróleo colombiano, es casi infinitamente abundante en Colombia y de gran competitividad³⁴, capaz de financiar la

modernización de la estructura económica del país acelerando la contracción de los sectores "tradicionales" y propiciando la aparición y consolidación de las actividades "modernas", en una concepción del desarrollo que privilegia las actividades urbanas sobre las rurales y la intensificación de capital de toda la economía³⁵ ... "Café y petróleo son incompatibles" y Colombia "es un país urbano con un mercado laboral saturado", en el cual hay que propiciar el surtimiento de actividades con un alto contenido de capital, las únicas en las cuales el país puede ser competitivo internacionalmente³⁶. Desaparece así la necesidad de generar empleo en el campo y en las ciudades para absorber el desempleo y la informalidad y elevar la productividad de la economía. En esta perspectiva, la revaluación de la tasa de cambio sería el medio de propiciar esta transformación³⁷

Por otra parte, en una visión estática, se asume que "el país no necesita más divisas" y, por lo tanto no es necesario preservar los sectores transables del efecto de la revaluación³⁸. Esta perspectiva exagera la dimensión de la bonanza y promueve una revaluación bastante elevada³⁹. Considerando que los cambios estructurales son de lenta maduración, una transformación como la implícita en las anteriores observaciones, requiere de avances importantes en los llamados *tradicionales*, especialmente si estos representan un segmento considerable del empleo, el PIB y las divisas. Otra deficiencia de este modo de argumentar es que abstrae de los choques inducidos por la inestabilidad de los precios del petróleo, que han afectado a países con reservas de crudo varias veces superiores a las colombianas.

³² De hecho la ruptura se inició con el Presidente Barco y hay continuidad entre las dos administraciones. Entrevistas con Enrique Carulla y con Ana Rita Cárdenas. Bogotá, agosto de 1995.

³³ Entrevista con el Dr. Fidel Cuéllar, Asesor de la Gerencia Técnica de la FNC, Bogotá Oct. 10 de 1996.

³⁴ Entrevista con un miembro de la Junta directiva del Banco de la República, Bogotá Junio y Noviembre de 1996.

³⁵ Entrevista con un funcionario del DNP, Bogotá Junio de 1996.

³⁶ Entrevista con un miembro del CONFIS. Bogotá, Noviembre de 1994.

³⁷ Entrevista con un miembro de la Junta directiva del Banco de la República, Julio 1995.

³⁸ Entrevista con un miembro del CONFIS, Bogotá, Nov. 1994.

³⁹ Entrevista con Mauricio Cárdenas, Director de Fedesarrollo, Bogotá, Octubre de 1996.

Lo anterior sirve para ilustrar que, si en el pasado el país logró establecer una eficiente interacción con el sector privado que garantizaba en cierta medida, alianzas gremiales y concertación con el sector público, para prevenir la revaluación⁴⁰, hoy en día la situación es menos clara. Los cambios se complican por la diversidad de intereses. El impacto de la bonanza petrolera y de la apertura en las diferentes ramas del sector industrial y agropecuario será diferenciado. Aquellos poco dependientes de insumos importados y que padecen la penetración de sus mercados por las importaciones, favorecerán una menor revaluación. Las actividades fuertemente dependientes de insumos importados, de los dos sectores, se beneficiarán de la revaluación, especialmente si no han visto la penetración acelerada de las importaciones competitivas.

Las reformas macroeconómicas de principios de la década, especialmente la liberación del mercado nacional, la modificación de los sistemas de precios de compras del IDEMA, y la política crediticia, modificaron la rentabilidad de producción agrícola afectando a la mayoría de los productos. Los más afectados fueron los transables transitorios, especialmente los importables, ya que éstos tienen un peso importante en la formación de los precios internos. También fueron impactados por los cambios internos y por la desfavorable evolución del mercado internacional, los exportables como el café, las flores y el banano. Si bien la caída de los precios externos y los factores climáticos contribuyeron a la caída de la rentabilidad agrícola, atribuimos mayor peso al diseño de la política interna que, al combinar la liberalización del sector y los cambios en la política de precios, con la revaluación cambiaria, afectó la rentabilidad de la producción y estimuló las importaciones de los alimentos y desestimuló las exportaciones. Lo anterior tuvo lugar en un contexto de poco dinamismo y bajo crecimiento de la productividad total factorial.

2.3 El Marco Internacional

El formidable cambio en tecnología y organización que tiene lugar a escala global, constituye una más de las transformaciones del marco de referencia de las políticas sectoriales. Se presencia el fin del modelo de industrialización "Fordista" que se caracterizó por la organización rígida, la importancia de las economías de escala y por la orientación hacia la producción de bienes y servicios estandarizados. El "nuevo" modelo se caracteriza por la flexibilidad organizacional, la creciente importancia de las llamadas economías de alcance (scope economies), y por la tendencia a satisfacer una demanda consumidora, crecientemente selectiva y segmentada, en la que cada consumidor "personaliza" sus necesidades y diferencia su consumo.

Como resultado de las nuevas tecnologías, se crean espacios económicos, que dan vida a nuevos mercados y conducen a la desaparición de los métodos de producción obsoletos. Van acompañadas por un diferente modelo organizacional y gerencial, basado en conceptos de máxima flexibilidad y respuesta veloz, inventarios mínimos y cero defectos. Su gradual aplicación ha conducido a niveles inéditos de productividad, calidad y capacidad de respuesta⁴¹. Este nuevo "paradigma tecnoeconómico", cuyos principios se extienden también a la agricultura, trae consigo la transformación profunda de la capacidad empresarial⁴².

En la agricultura, el entorno internacional sugiere que los precios de los productos de exportación de Colombia no se recuperarán en forma importante. Tampoco los de los importables, aunque en éstos podrían surgir presiones por desajustes temporales entre la oferta y la demanda, especialmente si el desarrollo de la economía china y de la ex Unión Soviética, implican mayores importaciones de granos⁴³.

⁴⁰ Bates, R.: Algunas reflexiones Sobre la Economía Política del Petróleo, en Planeación y Desarrollo, Vol. XXV, Mayo 1994.

⁴¹ Pérez, C. 1990.

⁴² Freedman y Pérez 1992.

⁴³ Banco Mundial: Commodity Markets and the Developing Countries, Agosto, 1996

Es factible también que las presiones por reducir el gasto fiscal induzcan la contracción sistemática de las transferencias de suerte que progresivamente se llegue a un mercado sin interferencias. En esta situación, las ventajas comparativas de los países pueden ser diferentes a las actuales y Colombia debe estudiar esta eventualidad y responder de manera adecuada.

La ronda Uruguay no dio resultados extraordinarios en cuanto al dismantelamiento de los mecanismos de intervención del mercado en los países desarrollados, los cuales mantienen las transferencias, como vehículos para mitigar los efectos de ajuste sectorial y de desarrollo rural, para mantener cierto nivel de empleo y población en las áreas rurales. La mayoría de los importables colombianos reciben transferencias en los países de la OCDE, que representan una porción significativa de los precios de frontera y del valor de la producción.

Los principales productos de exportación de Colombia, incluido el petróleo, tienen precios a la baja e inestables, que someten la economía a choques de diferente intensidad. Esto sugiere la conveniencia de medidas para paliar los dos fenómenos. Acciones de corto plazo para resolver el problema de la inestabilidad de los precios y de largo plazo para responder a la pérdida de competitividad y a la caída del valor de las cotizaciones.

En el caso del petróleo, dado que el país es marginal y no afecta los precios internacionales, la respuesta estabilizadora del ingreso está en la creación del fondo de estabilización, y probablemente, para Ecopetrol, en el uso de los diferentes instrumentos financieros de reducción del riesgo, como las opciones, los futuros o los contratos adelantados. El país no puede actuar sobre las estrategias que adopten al respecto las empresas extranjeras. Puede manejar solamente la parte de la producción que corresponde a Ecopetrol.

Para evaluar las políticas de comercialización externa de productos como el café, con pro-

blemas de adición de oferta, el criterio a aplicar no ha de ser el bienestar global, si no el de los países productores, y el objetivo, la estabilización de los ingresos. Avances teóricos recientes, sugieren que el bienestar de los países productores se eleva, mediante políticas de control de oferta, que pueden ser de diferente carácter, tales como los inventarios estabilizadores, las cuotas de exportación o los gravámenes a las exportaciones.

Se ha sugerido que en el caso del café, el libre cambio no resulta la política óptima. En efecto, el estudio de los efectos de la liberalización, en el marco de los acuerdos Gatt, sugiere que la total liberalización en los países importadores solo elevaría marginalmente el ingreso de los países productores, al tiempo que la liberación de las políticas en los países productores tendría un impacto negativo sobre los productores, y en las cuentas fiscales ⁴⁴.

3. LOS SÍNTOMAS DE ENFERMEDAD HOLANDESA EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

En una economía como la colombiana, las rigideces en la movilidad de los factores, de corto y mediano plazos, hacen prever que los efectos no deseables de la bonanza petrolera, sobre los sectores transables, pueden ser amplios. Por estas imperfecciones, el modelo clásico de enfermedad holandesa, y algunos de los supuestos que animaron las reformas macroeconómicas, tienen sólo relativa validez.

Ya son evidentes algunos de los mencionados síntomas de enfermedad holandesa, los que deben ser analizados junto con los atribuibles a la apertura de la economía. Los efectos de una bonanza de cantidades, como la de Cusiana, normalmente aparecen antes de que ésta se realice, ya que las perspectivas de los ingresos adicionales desatan las presiones al gasto y abren las puertas al crédito interno y externo. Actualmente los síntomas apuntan en dirección menos propicia: El déficit fiscal se eleva, aumenta el gasto público de funcionamiento más que el

⁴⁴ Mabbs-Zeno, C y Krissoff, B. Tropical Beverages in the Gatt, en Knudsen, G. Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries. OCDE, 1990

de inversión, la tasa de cambio se revalúa, mientras la agricultura y la industria se desaceleran y crece el desempleo.

3.1 El Gasto Público

El gasto público se ha expandido y elevado el déficit fiscal, con la consecuente necesidad de recurrir al endeudamiento. Es una tendencia registrada desde comienzos de la década, hasta llegar, el déficit del gobierno central, a un 4.2% del PIB y el correspondiente al sector público no financiero al 2.3% del PIB ⁴⁵. La precariedad de las cuentas fiscales resulta del poco avance en la recaudación tributaria, el crecimiento del gasto y las presiones provenientes de la descentralización. El resultado de la última reforma tributaria sugiere que se tiende a aligerar la carga fiscal a otros sectores y elevar la participación del petróleo en los ingresos, que se calcula ascenderá al 24% de los ingresos fiscales. Hacia 1997, el gasto público total comprometerá el 35.1% del PIB, de lo cual el gasto corriente un 26.2%, las inversiones 8.1%, al tiempo que las transferencias cerca del 10.0%. Las proyecciones al año 2000 prevén un déficit corriente del 7.06% y del sector público no financiero del 3.4%. Si no se cumplieran las metas de privatización y de concesiones, este último déficit podría elevarse al 5%. El déficit fiscal, el gasto corriente y las transferencias se consideran demasiado elevados y justifican una contracción drástica de las metas de gasto, y la elevación de los recaudos, con el fin de reducir las presiones inflacionarias y revaluacionistas. Sin embargo, los cortes deberían afectar en una proporción mayor el gasto corriente y no la inversión, ya que se limitarían las opciones de crecimiento futuro.

La presión a una mayor y probablemente más desordenada absorción de la renta petrolera se deriva de la distribución territorial de las rentas, que cede a los entes territoriales, productores o de tránsito, el 40%, de los ingresos. Las regiones

tienen una propensión elevada a gastar, cercana a la unidad, por lo que el esfuerzo de ahorro y estabilización recae completamente sobre la nación.

La dificultad con la actual distribución de las regalías es que concentra recursos importantes en regiones en las cuales la densidad de la población es mucho menor que la media nacional. En consecuencia, las regalías per cápita que recibirá Arauca son 361,6 veces superiores a las que se trasladarán a Antioquia, 1300 veces las de Cundinamarca o más de 8900 veces las que recibirá Risaralda. Es claro que conviene estudiar una distribución alternativa de este patrimonio de la nación y tener en cuenta en mayor medida la distribución territorial y necesidades de la población, y privilegiar menos la localización geográfica del recurso. De esta forma se podría lograr una mayor eficiencia en el gasto de la renta y elevar la productividad de las inversiones.

Se ha sugerido que la situación de la infraestructura colombiana es deficiente, se ha empeorado en los últimos años ⁴⁶ y constituye un lastre para la competitividad de la economía. Se requiere, por lo tanto, un esfuerzo masivo para superar la brecha respecto a otros países. En esta área, las inversiones públicas son un catalizador de las privadas. Así, por ejemplo, se considera que las inversiones públicas, hasta del 10% del PIB y representando el 45% de las totales, tienen un claro efecto multiplicador, catalizan inversiones privadas y elevan la productividad y la tasa de retorno de los proyectos privados, relacionados con el sector externo ⁴⁷. Las inversiones públicas en Colombia no llegan a esas proporciones. De acuerdo a proyecciones del Banco de la República, ascenderán hacia el año al 6.4% del PIB, sugiriéndose que existe un margen por utilizar ⁴⁸. Copar este margen de inversiones implicaría reducir el gasto corriente, de forma tal que no se dispare el déficit ni desestimulen las inversiones privadas.

⁴⁵ FMI: Informe de la Reunión con las Autoridades Colombianas, Agosto, 1996.

⁴⁶ Fedesarrollo, op cit, Nov. 1996, pág. 155. Ver también Puyana, A. El Sector Exportador de Colombia. Se Han Ganado Márgenes de Competitividad? Trabajo elaborado para el DNP, Febrero 1996.

⁴⁷ Ishan, J. y Kaufman, D. The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects. WB WPS No 1550, 1995.

⁴⁸ Banco de la República, Programación Macroeconómica, Mayo de 1996, SGEE-0596-084-C. Anexo 1.

3.2 Revaluación Cambiaria

La tasa de cambio experimenta una apreciación ascendente. Nuestros cálculos, de la tasa de cambio real, relacionando el índice de precios de los bienes importados al índice de precios al consumidor, sugieren que a partir de 1990, la revaluación creció al 12% anual. De acuerdo con el Banco de la República, la revaluación real de la tasa de cambio, es decir la relación de los precios de los bienes transables y no transables, se acercaría al 19.0% a fines de Octubre de 1996⁴⁹. Según Fedesarrollo, la revaluación durante 1997 y 1998 podría ser similar a la ocurrida entre 1990 y 1995, que fue del 15%⁵⁰, lo cual da una revaluación acumulada de graves proporciones. Estos movimientos resultan del incremento en el gasto público, la financiación del déficit fiscal por la vía del endeudamiento externo, el ingreso de capitales foráneos y la ampliación de las exportaciones de petróleo. En cierta medida refleja el sobredimensionamiento de la bonanza, la cual ya se ha rezagado en llegar a su producción máxima, que ocurrirá en 1998 y no en 1997 y será de 500 mil barriles al día y no 600 mil b/d, como se calculó originalmente. Un aspecto a destacar es que actualmente, aún en presencia de precios del café a la baja, la tasa de cambio se revalúa⁵¹, sugiriendo el declive del café en la generación de divisas, y el continuado flujo de los ingresos del narcotráfico, calculados en un magnitud similar a la renta petrolera⁵². A pesar de su tamaño, el carácter ilícito de estas exportaciones, no permite hacer cálculos explícitos de los flujos futuros por este concepto e incluirlos en las definiciones de política cambiaria. En estas condiciones de ingresos masivos de divisas, la disciplina fiscal,

el acotamiento del déficit fiscal y del endeudamiento, resultan la variable central para lograr menores tasas de revaluación.

3.3 El Desequilibrio Comercial

Un efecto directo de la liberalización de la economía, acompañada de revaluación de la tasa de cambio real, es la pérdida de competitividad de la producción nacional en los mercados externo y nacional. La consecuente expansión de las importaciones y la menor dinámica evolución de las exportaciones genera déficit comerciales permanentes. La reducción de los controles aduaneros incrementó el contrabando (medio de evasión del IVA y de lavado de dinero), todo lo cual eleva la transabilidad de la economía. Se prevé que el déficit comercial será del 3.7% del PIB en 1996 y se reduciría sostenidamente hacia el año 2000 para llegar al 1%. En valores absolutos, el déficit comercial será negativo, a pesar de las exportaciones incrementales de petróleo. Lo anterior, suponiendo una sistemática expansión de las exportaciones cercanas al 15%, que el Banco de la República considera consistente con sus proyecciones de inflación y manejo cambiario. A conclusiones similares llega Fedesarrollo, aunque sus pronósticos consideran para el año 2000 déficit, comercial y de cuenta corriente, 50% menores a los asumidos por el Banco de la República⁵³.

3.3 Los Síntomas de Enfermedad Holandesa en los Sectores Productivos

La revaluación real de la tasa de cambio afecta de manera más intensa las actividades transables

⁴⁹ Según información suministrada a la autora, en entrevista sostenida con miembros de la Junta directiva del Banco, en Noviembre de 1996. De acuerdo a cálculos del Grupo de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, la revaluación del peso, en relación a 1991 sería del 13%. Si se toma como base 1986, la apreciación cambiaria, al 15 de Octubre de 1996 ascendería al 10%. Información suministrada en Noviembre de 1996.

⁵⁰ Fedesarrollo: Petróleo y Sector Exportador. Bogotá, Nov. 1996, pág. 98.

⁵¹ Junguito, R. The Management of coffee bonanzas and crisis: The Political Economy Issues, April 1996. Según el autor, este fenómeno ocurre por primera vez en 100 años de actividad cafetera.

⁵² Los cálculos más recientes sugieren que los ingresos netos por narcotráfico podrían representar, en promedio anual para el periodo 1980-95 cerca del 4.9% del PIB. Steiner, R. Los Ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas. Coyuntura Económica, Enero de 1997,

⁵³ Banco de la República: Programación Macroeconómica 1996-2000. SGEE-0596-084-C. Mayo 10 de 1996. Fedesarrollo, Petróleo y Sector Exportador, Bogotá, Oct. 1996, Cuadro No 1.7

con un alto contenido de valor agregado nacional e intensivas en mano de obra. Por esta razón, el sector cafetero es particularmente vulnerable. Además de las características señaladas, es un cultivo permanente con un costo inicial muy elevado, en relación con los costos corrientes

Los efectos de la revaluación ya detectables sobre la producción, son los previstos síntomas de enfermedad holandesa. En primer lugar, la aceleración del retroceso de ciertos sectores transables. En segundo término, la penetración del mercado nacional por las importaciones, tanto de insumos como de bienes finales, agravando la dependencia industrial y agrícola y sin que se eleven los niveles de competitividad. En tercer lugar, la intensificación de capital de los sistemas productivos en todos los sectores, por la disponibilidad de equipo e insumos relativamente baratos.

El retroceso de los sectores transables, o la "desindustrialización" y "desagriculturización" directa e indirecta, se evidencia por las menores tasas de crecimiento de las manufacturas y la agricultura que el PIB total. Es decir, crece el valor del "Índice de Enfermedad Holandesa"⁵⁴, ya que las tasas de crecimiento de los sectores transables se alejan de la media nacional y de la de los sectores no transables. Entre 1991 y 1996 la agricultura y la industria perdieron más de dos puntos porcentuales en el PIB, lo que coincide con la evolución sectorial prevista por el DNP⁵⁵.

Al interior de los sectores, los más afectados son los intensivos en mano de obra. En efecto, en la actividad industrial los mayores descensos del producto se registran en artículos de cuero, calzado, muebles, bebidas, imprentas y editoriales, caucho, vestido y confecciones. En cuanto al sector agrícola, las actividades más

afectadas son los transitorios importables y exportables, tales como papa, tabaco rubio, cebada, trigo, ajonjolí. De los permanentes, los que decrecieron más son banano, café, tabaco negro, entre otros. En conjunto, los productos agrícolas no transables, han mantenido tasas de crecimiento positivas, que en 1995 y 1996 serán considerablemente superiores a la expansión del sector agrícola y a la del PIB total. Las importaciones han mermado la presión inflacionaria de tal suerte que los alimentos y los productos transables registran índices por debajo de la inflación media. Los servicios, como supone la teoría sobre la enfermedad holandesa, han tenido escalada mayor y explican el que no se haya podido cumplir la meta sobre reducción de la inflación.

La revaluación ha estimulado las importaciones de bienes industriales y agrícolas, intensificando, por una parte, la penetración del mercado nacional⁵⁶, por importaciones competitivas y, por la otra, la dependencia respecto de los insumos importados⁵⁷ en el valor de la producción nacional. El coeficiente de importaciones del PIB ascenderá al 17.6%, en tanto el de exportaciones se será del 16.7%, a pesar del incremento de las de crudo⁵⁸. En el sector manufacturero, durante el período 1980-82 a 1991-94 los índices de penetración del mercado ascendieron del 43,4% al 51.0%. El índice de dependencia de los insumos varía según las distintas ramas y supera el 40% en actividades como los productos químicos y los metálicos.

En el sector industrial esto ha conducido al cierre de muchas empresas, o a que otras tantas se orienten hacia el comercio. Las que demuestran mayor capacidad de adaptación son aquellas que han logrado innovar tecnología, elevando la

⁵⁴ El Índice de Enfermedad Holandesa se calcula, sumando la participación de la industria y la agricultura en el PIB que se considera normal al nivel de desarrollo de un país y se le resta la sumatoria de la participación observada.

⁵⁵ Posada, E. El Petróleo en Colombia. Las Perspectivas y la Política Económica, Bogotá 1993, ver también Puyana, A. Las Bonanzas, op cit. 1994. En este trabajo se plantea una revaluación anual del 2% hasta el año 2000.

⁵⁶ El índice de penetración de mercados mide la participación de las importaciones de un bien, como porcentaje de la oferta total de ese bien, en un mercado dado.

⁵⁷ La dependencia de insumos importados, mide la participación porcentual de insumos importados en la producción de un bien, en el consumo intermedio total.

⁵⁸ Banco de la República, Programación Macroeconómica... op cit, Mayo de 1996.

intensidad de capital⁵⁹, o asociarse con capital extranjero, en muchos casos para dismantelar la producción doméstica y convertirse en distribuidores nacionales de los productos que las casas matrices producen en el exterior, como ha sucedido en la industria de pinturas⁶⁰. Estos cambios pueden reforzar las preferencias por una tasa de cambio sobrevaluada.

Los agentes económicos que se beneficiarían con una mayor revaluación cambiaria serían aquellos que han contraído deuda externa, los productores de no transables, como el cemento y otros renglones de la industria de la construcción, la cerveza y otras bebidas, y aquellos con bajo nivel de integración nacional, como los plásticos, la industria farmacéutica o la automotriz, entre otros.

La agricultura colombiana es preponderantemente transable. En principio, aparece la agricultura como un sector más transable que la industria, en virtud del mayor peso que en el producto agrícola tienen las exportaciones y por el avance acelerado de las importaciones de granos. El peso combinado de los productos importables y los exportables representa cerca del 70% del valor de la producción agrícola. Esta circunstancia hace que la revaluación real de la tasa de cambio, (medida como la relación de los precios de los no transables a los transables) la afecte, limitando la rentabilidad y la competitividad de los transables, desestimulando las inversiones y la consolidación de nuevos productos en la factura exportadora. La elevada transabilidad de la agricultura significa un gran esfuerzo en reestructuración, con miras a elevar la productividad y la competitividad. Esto es especialmente importante para los bienes eminentemente exportadores como el café, el banano, las flores y todos aquellos con baja

elasticidad de sustitución entre los mercados interno y externo.

En la agricultura, la penetración del mercado nacional por productos importados y la dependencia de insumos son relativamente más intensas. En efecto, las importaciones cubren el 77% del consumo de cebada, el 88% de trigo o el 59% de soya. Las importaciones de alimentos copan el 13% de los ingresos totales por las exportaciones, lo que se considera el límite máximo sostenible, y, según el Banco Mundial ubica a Colombia en una situación más desventajosa en América Latina y los países asiáticos⁶¹. Se ha argüido que en Colombia existe un margen para sustituir eficientemente importaciones alimenticias que puede representar cerca del 5% del valor de la producción de 1995⁶². Por el lado de los insumos industriales, las actividades agrícolas más dependientes son el algodón, el arroz, la papa, el maíz y la leche, con más del 50% de los costos de producción en insumos industriales.

En situación opuesta a la anterior se encuentra el café cuyos costos laborales sobrepasan el 69% de los totales y de los cuales cerca de la mitad se concentra en las faenas de recolección. Por efectos de la revaluación, entre 1990 y 1996, estos costos tuvieron una escalada del 74%, al tiempo que los totales ascendieron en un 62%. En consecuencia, para las unidades con una productividad de 100 arrobas la hectárea, los excedentes cafeteros se contrajeron hasta desaparecer prácticamente. En el caso de las que tienen rendimientos cercanos a las 200 arrobas, los excedentes son del 24 centavos de dólar la libra. Al asumir una revaluación del 1% anual, los costos de producción se elevarían en un 3.81% entre 1997 y el año 2000 y si la revaluación fuera del 2% anual, como lo asumía el DNP, los costos se inflarían en un 9.17%, en el mismo período.

⁵⁹ En los sectores de confecciones, textiles, cueros y artes gráficas se han adoptado tecnologías más intensivas en capital, ya que el costo de la mano de obra se elevó con las reformas a la seguridad social y por la revaluación. Entrevistas con los directores de los respectivos gremios, entre Junio y septiembre de 1995.

⁶⁰ Entrevista con Gabriel Misas, Consejero Presidencial en política Económica, Bogotá Noviembre de 1996.

⁶¹ Banco Mundial: Global Food Supply Prospects, Technical Paper No 353, Nov. 1996, Cuadro No 5 pág. 16.

⁶² Tomich, T. et al: Transforming Agrarian Economies. Opportunities Seized, Opportunities Missed. Cornell U.P. 1995. pág. 64 pág. 64.

Si hubiere ganancias en rendimientos físicos del 25% (al pasar de 100 a 125 arrobas por hectárea en fincas tecnificadas al sol), un 3% de revaluación implicaría una pérdida en productividad por elevación de costos cercana al 9%⁶³. Considerando esta situación habría que evaluar las metas cambiarias para 1997, del Banco de la República que, deben considerar, por una parte, el incumplimiento de la meta de inflación y por la otra, la revaluación nominal y real ocurridas en 1996, contra sus previsiones de una devaluación real del 4%.

Dada la elevadísima transabilidad del café, cerca del 90% de la producción se exporta, y por su estructura de costos, los efectos de la revaluación cambiaria pueden ser muy severos, ya que los beneficios por la reducción de los costos de los insumos, son importantes. La revaluación cambiaria ha implicado pérdidas importantes para el sector cafetero, intensificando las que se presentan por concepto de la caída y la inestabilidad de los precios externos. Según cálculos de la Federación de Cafeteros, la pérdida acumulada durante 1990-96 por concepto de revaluación, asciende a unos 3 mil millones de dólares, lo que equivale a 2,14 el valor promedio de las exportaciones anuales de los últimos 5 años.

Por otra parte, se ha demostrado ampliamente el gran peso de la economía cafetera en la nacional, en virtud de los encadenamientos que desarrolla, por el peso del empleo y de los ingresos y por tener una balanza comercial ampliamente favorable, que en buena parte responde por el equilibrio externo del sector. Numerosos estudios han constatado el impacto del ingresos cafetero sobre la demanda agregada industrial y de servicios, constatando un efecto multiplicador importante. En este sentido el descenso de los ingresos cafeteros, afecta

directamente la demanda agregada, con efectos importantes en toda la economía. Considerando que no es fácil el trasladar aceleradamente los factores productivos destinados al café, a otras actividades con función de producción similares es importante diseñar una estrategia de reestructuración de la industria cafetera que limite los efectos negativos de la revaluación, especialmente los relacionados al empleo y el ingreso de divisas.

3.5 Pérdida de Capacidad Competitiva

Mantenerse y ampliar la participación en el mercado internacional constituye un esfuerzo permanente por elevar la productividad y competir con los productores de menores costos. Este esfuerzo se anula por la revaluación ya acumulada y por las metas del Banco de la República: bajar la inflación a un dígito para el año 2000 para lo cual se permitiría una revaluación del 1% durante 1997 y 98, la que se sumaría a la acumulada hasta 1996.

El éxito exportador de un país o su capacidad competitiva no se mide solamente por el crecimiento de las exportaciones⁶⁴ sino por su capacidad de ampliar la participación en los mercados externos, o mantenerse en ellos, es decir, aprovechar el impulso de la demanda externa y desplazar competidores. Colombia ha visto disminuir su participación en el intercambio mundial, al punto que su participación en 1995 es el 50% de la registrada en 1979 y similar a la registrada en 1982 (0.024 %), y desciende a partir de 1991. Durante 1990-94, Colombia perdió presencia en el mercado norteamericano, el más importante destino de las ventas externas colombianas, en el cual Colombia fue uno de los poquísimos países del orbe que no logró aprovechar la expansión de la demanda externa

⁶³ Basado en cifras suministradas por la Gerencia Financiera de la Federación Nacional de Cafeteros en Noviembre de 1996

⁶⁴ Ver por ejemplo, el detallado y cuidadoso estudio de las exportaciones colombianas de Fedesarrollo en Petróleo y Sector Exportador, que al centrarse en las tasas de crecimiento de las ventas externas colombianas, no capta el retroceso colombiano en el mercado mundial o en los mercados más importantes, como son el norteamericano o el de la OCDE. Así por ejemplo, sectores señalados con exportaciones de crecimiento importante en el estudio de Fedesarrollo no han crecido al ritmo de la demanda en los mercados de la OCDE y fueron desplazados por los competidores.

de los Estados Unidos de Norteamérica, del 34% para el período. Otro tanto se confirma al analizar el mercado de la OCDE en conjunto ⁶⁵. Las exportaciones agrícolas tradicionales colombianas, son las que mantienen elevados niveles de competitividad y, no obstante la revaluación, han demostrado capacidad de ampliar su participación en los mercados de los países desarrollados.

La participación de Colombia en el mercado mundial de productos agrícolas no tradicionales y de manufacturas, es muy reducida, y podría considerarse como país pequeño, enfrentando una demanda absolutamente elástica. Las opciones de ampliar las exportaciones serían, por lo tanto, importantes y su realización depende de que se resuelvan los factores que afectan negativamente la oferta y que frenan el avance exportador. En el petróleo, las ventas colombianas además de ser marginales no son tan competitivas como el café, las flores o el banano.

Se identificó una serie interesante de productos de exportación, en los cuales se cumple el doble requisito de tener demanda externa y oferta nacional altamente expansivas, y en los cuales el país podría ampliar su presencia, siempre y cuando cumpla con las exigencias de calidad, precio y oportunidad y no se afecte su competitividad por la vía de la tasa de cambio. Se trata de productos tales como azúcar refinada, pescado, café tostado. Ampliar la presencia del país en café tostado implica superar las barreras de entrada impuestas por las tostadoras. Colombia ha registrado mayores éxitos en las ventas externas de café liofilizado. Por otro lado se identificaron productos de gran expansión en el mercado mundial, en los que Colombia perdió presencia, tales como camarones, jugos de fruta, frutas, madera. Además de lo anterior se encontró una serie de bienes con demanda expansiva y de los cuales el país podría ser un oferente interesante.

En resumen, combinando el análisis de la penetración de los mercados con el de la dependencia por las importaciones y la pérdida de mercados externos, se podrían identificar los sectores a los cuales la revaluación cambiaría afecta negativamente y entre los cuales podría haber comunidad de intereses con los cafeteros para promover políticas que no intensifiquen aún más la ya acumulada. Serían aquellos que acusan menor dependencia por importaciones de maquinaria e insumos, más intensiva penetración de su mercado nacional, por las importaciones competitivas, o mayor pérdida de oportunidades de exportaciones. Concretamente se trataría, en el sector manufacturero de los textiles, confecciones y artículos de cuero, imprenta, y no metálicas. En la agricultura, las flores, el banano, la carne y ciertas líneas de frutales y hortalizas y algunos cereales.

La dinámica de las ventas externas colombianas, vista desde los mercados de destino y considerando la capacidad de desplazar competidores, sigue determinada por la suerte de las exportaciones tradicionales agrícolas y de unos pocos renglones de las manufacturas. El manejo macroeconómico y el cambiario deberían ser coherentes con esta realidad.

4. POLÍTICAS SECTORIALES DE ABSORCIÓN DE LA BONANZA PETROLERA

Por los argumentos desarrollados anteriormente, no es factible esperar automaticidad en la respuesta de la oferta agrícola y manufacturera, aún en un contexto macroeconómico estable, con una tasa de cambio real competitiva. Y, considerando todas las razones expuestas a lo largo del trabajo, es factible colegir, y esperar, un manejo macroeconómico menos que óptimo. Por lo tanto, las medidas para ampliar la competitividad y la solidez de los sectores productivos resultan definitivas.

⁶⁵ Para un estudio detallado del desempeño de las ventas colombianas en los mercados de los Estados Unidos y en la OCDE, ver Puyana, A. "La capacidad competitiva de Colombia en el mercado de los Estados Unidos", en Dane Boletín de Competitividad, Marzo 1996.

4.1 La Economía Política de la Reestructuración Sectorial

Aún en un marco macroeconómico favorable, para que la agricultura y la industria puedan defenderse de las presiones revaluacionistas y de las importaciones, son necesarias fuertes políticas de oferta, las cuales deben partir del reestablecimiento de un clima de confianza, la redefinición del rol de los gremios y de los campos de colaboración con el gobierno. La economía política de la reestructuración de los sectores productivos ha de entenderse como la necesidad de abrir canales de comunicación para ampliar la confianza, mejorar la calidad de las políticas diseñadas para elevar la productividad, y perfeccionar la eficiencia de su ejecución mediante la colaboración y la confianza entre los sectores público y privado. Este clima es un requisito para que las formidables tareas de reestructuración puedan realizarse ordenadamente, evitando traumatismos. Resultan particularmente importantes para el café, dado su peso en el producto interno, el empleo y la generación de divisas. Las tareas de reestructuración y diversificación de la actividad, así como las del manejo de la oferta exportable, demandan la acción coordinada entre el sector productivo y el gobierno y de una institución rectora eficiente.

De lo anterior, sobresale la necesidad de evaluar mejor el papel de las instituciones en el proceso de cambio. Nuestro análisis de la reciente política sectorial sugiere que varios de los elementos positivos de los niveles tecnológico y de economía política están en su lugar, particularmente para la industria. En principio, el Consejo de Competitividad, constituye un foro en el cual puede resurgir la confianza; allí se pueden identificar las necesidades específicas de las ramas y actividades, y los sectores público y privado pueden llegar a compromisos sobre las acciones apropiadas. Es necesario poner punto final a la interrupción del proceso de firma e instrumentación de estos acuerdos, provocada por la actual situación política del país. Para que

estos acuerdos sean una realidad y se restaure la credibilidad, el sector público les debe otorgar la mayor prioridad en la agenda de las diferentes instituciones, en la calidad del personal asignado, y en la provisión de fondos.

En el caso del café parece evidente que ciertas acciones deben ser lideradas por una institución de nivel nacional, ya que el mercado no garantiza los resultados. Se trata, en primer lugar, de las políticas de estabilización y manejo de oferta, por la vía del establecimiento de inventarios estabilizadores o de cuotas de exportaciones. Por otra parte, de la sistematización y análisis de la información que debe ser la base de las estrategias negociadoras en el mercado internacional, trátase de los instrumentos financieros de reducción de riesgo o de esquemas voluntarios o no voluntarios para el manejo de la oferta.

Adicionalmente, pero no menos importante, están los problemas relacionados con la certificación de la calidad, la cual, según experiencias de muchos países, no puede ser voluntaria, como en ocasiones se ha sugerido para Colombia⁶⁶, desestimando la rica experiencia que al respecto tiene la Federación. Por las externalidades, la mala calidad de un exportador contamina y castiga todas las exportaciones de un país. La certificación de calidad, como la fitosanitaria, debe ser obligatoria y con sello oficial. Según informes especializados, una de las consecuencias de la liberalización de la actividad cafetera en los países productores fue la caída de la calidad del producto. En ausencia de regulaciones claras y efectivas, la calidad puede caer a niveles extremadamente bajos lo que implicará la salida de los exportadores que no cumplan con las altas exigencias del mercado. Es necesario que el sector privado y el gobierno diseñen e instrumenten las estrategias, la normatividad y las instancias para mejorar, controlar y certificar la calidad del café. Al respecto, deben estudiarse las experiencias internacionales más relevantes.

⁶⁶ Clavijo et al Compiladores: *El Negocio Cafetero Ante el Mercado Libre*, T Mundo Eds. Bogotá 1994, especialmente los artículos de Oscar Marulanda y María Mercedes de Cuéllar.

La orientación de la investigación, para resolver los problemas de productividad, sanidad, calidad, manejo post cosecha y comercialización, requiere también de instituciones con capacidad y experiencia y con facultad de diálogo con el gobierno. Parece necesario que el gobierno coopere con recursos para la investigación, especialmente en el crítico período actual que demanda recursos importantes.

La reestructuración de la actividad cafetera sólo puede avanzar exitosamente si hay una atmósfera de credibilidad recíproca entre los productores y el gobierno. Igualmente importante, es la confianza al interior del gremio cafetero. Lo cual implica resolver ciertas fricciones regionales, avanzar la descentralización de algunas funciones y redefinir las prácticas de comercialización internas y externas.

Habría que estudiar en qué medida es necesario reformular las responsabilidades de la Federación Nacional de Cafeteros en el manejo interno y externo del grano, en la dirección de incrementar los estímulos a la diversidad y los premios a la calidad. Por otra parte, parece haber una aceptación universal en el gremio a la política de precios internos garantizados, la cual resulta central para consolidar la estrategia de reestructuración. Los precios internos deben responder al doble objetivo de estabilizar y garantizar los ingresos y estimular la diversificación⁶⁷.

También hay que explorar la conveniencia o no de que se amplíe aún más la participación de los exportadores privados. Pero, los argumentos en relación a la conveniencia de manejar la oferta con miras a estabilizar el ingreso y a ordenar la reestructuración y la diversificación, así como certificar la calidad, y manejar precios garantizados, refuerzan la necesidad de una institución moderna, eficiente y con experiencia que actúe sobre la comercialización interna y externa. Estos

son sólo unos rasgos de lo que en el nuevo ambiente institucional y económico, deberían ser, o continuar siendo, las responsabilidades del gremio cafetero, de la Federación. Para el sector cafetero es un activo valioso la existencia de la Federación, reconocida internacionalmente por su profesional manejo de la industria.

4.2 Políticas Sectoriales Agrícolas

*Para el crecimiento de la productividad en la agricultura, las decisiones políticas importan mucho más que la dotación de tierra, los recursos petroleros o cualesquiera otros*⁶⁸. Las recomendaciones sobre política sectorial agrícola y cafetera se refieren a las acciones para elevar la rentabilidad, las que afectan la productividad y las relacionadas con las políticas comerciales.

Las políticas sectoriales deben elevar la rentabilidad de la agricultura ya que ésta es el incentivo que guía a los inversionistas. Los incentivos a la producción agrícola resultan de mayores precios al productor, de la reducción de los costos de los insumos, o de los bienes de consumo que los agricultores adquieren con sus ingresos. Es decir, la rentabilidad agrícola está afectada por dos tipos de políticas: de tasas de cambio, de interés y salariales, y las comerciales, que establecen la relación entre los precios internos y los de frontera. Las políticas para elevar la productividad del sector agrícola, se relacionan con el desarrollo científico, las inversiones en infraestructura y en capital humano, y deben considerar la generación de empleo e ingresos, y proveer insumos y recursos externos. En el largo plazo debe procurarse la reducción de las diferencias de productividad entre ramas, regiones o por tamaño de unidad productiva⁶⁹. Las de comercialización tratan de las medidas para ampliar los mercados y estabilizar los ingresos por las ventas externas.

⁶⁷ Estas fueron posiciones unánimes en las entrevistas sostenidas con caficultores en diversos departamentos del país, durante julio y agosto de 1995 y Junio de 1996.

⁶⁸ Tomich, P.T. Kilby, P. y Johnston, B: *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Cornell U.P 1995.

⁶⁹ Ibidem.

4.2.1 Políticas para elevar la rentabilidad sectorial

Eliminar los rezagos del sesgo urbano. Estos se manifiestan en los impuestos negativos que gravan la actividad primaria, por la vía de la revaluación cambiaria. Las políticas crediticias, que discriminan contra el sector agropecuario. La protección a la industria, que funge como gravamen a la agricultura y como factor de extracción de capital⁷⁰, acelera la extracción de mano de obra y la migración hacia las ciudades, reduciendo los diferenciales salariales. Actúa en el mismo sentido la preeminencia de inversiones con carácter urbano y las orientadas a los grandes proyectos.

Recuperar competitividad de la tasa de cambio. Un nivel cambiario adecuado podría ser el logrado en 1986, lo que implicaría una revaluación acumulada del peso del 15% (acumulada, a octubre de 1996), y del 18% en términos de bienes transables y no transables. Una opción podría ser mover la banda, con el fin de eliminar el rezago cambiario acumulado. La teoría no parece argüir en favor de tasas de cambio diferenciadas por productos. De todas maneras es importante que las metas de inflación y tasa de cambio hacia el año 2000 se revisen a la luz de la inflación y la revaluación observadas en 1996.

Pero lo importante es influir en los criterios para el establecimiento de la política cambiaria, en el sentido de que la competitividad de las exportaciones no mineras, la rentabilidad de los importables nacionales y la generación de empleo, deban tener un peso similar al menos, al de la contención de la inflación y la disciplina fiscal. Las características de la bonanza petrolera: duración relativa pero magnitud mediana, justifican plenamente que se restablezca la competitividad cambiaria.

Una eficiente sustitución de importaciones
El crecimiento de la rentabilidad y la producción

agrícola contribuyen a generar empleo y a reducir la presión sobre la balanza comercial al estimular la producción de alimentos, especialmente en los sectores más pobres del campo. A este respecto, se ha sugerido que los subsidios a la producción, vía precios, para los productos que componen el grueso de los gastos de los pobres, o mediante la dotación de obras que eleven la productividad de éstos, puede ser una estrategia más eficiente que las transferencias en dinero. Pero los subsidios deben ser temporales y complemento de los avances en desarrollo científico y tecnológico, para reducir los costos y el riesgo de la adopción de la nueva tecnología.

En una estrategia de reducción de pobreza, y considerando que la población pobre es compradora neta de alimentos, el estímulo a la producción de alimentos es una medida central para, por una parte, evitar que los movimientos del mercado internacional (ya sea la caída de las exportaciones, o las subidas de los precios de importación), afecten su capacidad de compra y, por la otra, para ampliar la oferta de alimentos en el mercado nacional. En este campo se inserta el importante programa "Pan Coger", de la Federación.

Establecer precios remunerativos para los productos agrícolas, debe responder a objetivos de elevar la eficiencia e impulsar el crecimiento de la producción agrícola. Se requiere, además de establecer precios internos remunerativos, eliminar las restricciones a la fluidez de los mercados de productos. No se trata de crear burocracias que restrinjan el mercado, sino del funcionamiento de instituciones y mecanismos que lo consoliden. Para tal fin, es necesario establecer líneas de interacción entre la política de precios o subsidios y los mecanismos del mercado.

Considerar el desarrollo global del sector. En este sentido, deberían reducirse las transferencias y estímulos que favorecieron especialmente cierto tipo de actividades, las "modernas",

⁷⁰ La discriminación indirecta, en contra de la agricultura, por la vía de la política comercial y la revaluación cambiaria, ha sido más importante que la directa. Banco Mundial: La Economía Política de la Política de Precios Agrícolas. 1992. Vol. 4, pág. 199-200,

La orientación de la investigación, para resolver los problemas de productividad, sanidad, calidad, manejo post cosecha y comercialización, requiere también de instituciones con capacidad y experiencia y con facultad de diálogo con el gobierno. Parece necesario que el gobierno coopere con recursos para la investigación, especialmente en el crítico período actual que demanda recursos importantes.

La reestructuración de la actividad cafetera sólo puede avanzar exitosamente si hay una atmósfera de credibilidad recíproca entre los productores y el gobierno. Igualmente importante, es la confianza al interior del gremio cafetero. Lo cual implica resolver ciertas fricciones regionales, avanzar la descentralización de algunas funciones y redefinir las prácticas de comercialización internas y externas.

Habría que estudiar en qué medida es necesario reformular las responsabilidades de la Federación Nacional de Cafeteros en el manejo interno y externo del grano, en la dirección de incrementar los estímulos a la diversidad y los premios a la calidad. Por otra parte, parece haber una aceptación universal en el gremio a la política de precios internos garantizados, la cual resulta central para consolidar la estrategia de reestructuración. Los precios internos deben responder al doble objetivo de estabilizar y garantizar los ingresos y estimular la diversificación⁶⁷.

También hay que explorar la conveniencia o no de que se amplíe aún más la participación de los exportadores privados. Pero, los argumentos en relación a la conveniencia de manejar la oferta con miras a estabilizar el ingreso y a ordenar la reestructuración y la diversificación, así como certificar la calidad, y manejar precios garantizados, refuerzan la necesidad de una institución moderna, eficiente y con experiencia que actúe sobre la comercialización interna y externa. Estos

son sólo unos rasgos de lo que en el nuevo ambiente institucional y económico, deberían ser, o continuar siendo, las responsabilidades del gremio cafetero, de la Federación. Para el sector cafetero es un activo valioso la existencia de la Federación, reconocida internacionalmente por su profesional manejo de la industria.

4.2 Políticas Sectoriales Agrícolas

*Para el crecimiento de la productividad en la agricultura, las decisiones políticas importan mucho más que la dotación de tierra, los recursos petroleros o cualesquiera otros*⁶⁸. Las recomendaciones sobre política sectorial agrícola y cafetera se refieren a las acciones para elevar la rentabilidad, las que afectan la productividad y las relacionadas con las políticas comerciales.

Las políticas sectoriales deben elevar la rentabilidad de la agricultura ya que ésta es el incentivo que guía a los inversionistas. Los incentivos a la producción agrícola resultan de mayores precios al productor, de la reducción de los costos de los insumos, o de los bienes de consumo que los agricultores adquieren con sus ingresos. Es decir, la rentabilidad agrícola está afectada por dos tipos de políticas: de tasas de cambio, de interés y salariales, y las comerciales, que establecen la relación entre los precios internos y los de frontera. Las políticas para elevar la productividad del sector agrícola, se relacionan con el desarrollo científico, las inversiones en infraestructura y en capital humano, y deben considerar la generación de empleo e ingresos, y proveer insumos y recursos externos. En el largo plazo debe procurar la reducción de las diferencias de productividad entre ramas, regiones o por tamaño de unidad productiva⁶⁹. Las de comercialización tratan de las medidas para ampliar los mercados y estabilizar los ingresos por las ventas externas.

⁶⁷ Estas fueron posiciones unánimes en las entrevistas sostenidas con caficultores en diversos departamentos del país. durante julio y agosto de 1995 y Junio de 1996.

⁶⁸ Tomich, P.T. Kilby, P. y Johnston, B: Transforming Agrarian Economies: Oportunities Seized, Oportunities Missed. Cornell U.P 1995.

⁶⁹ Ibidem.

4.2.1 Políticas para elevar la rentabilidad sectorial

Eliminar los rezagos del sesgo urbano. Estos se manifiestan en los impuestos negativos que gravan la actividad primaria, por la vía de la revaluación cambiaria. Las políticas crediticias, que discriminan contra el sector agropecuario. La protección a la industria, que funge como gravamen a la agricultura y como factor de extracción de capital ⁷⁰, acelera la extracción de mano de obra y la migración hacia las ciudades, reduciendo los diferenciales salariales. Actúa en el mismo sentido la preeminencia de inversiones con carácter urbano y las orientadas a los grandes proyectos.

Recuperar competitividad de la tasa de cambio. Un nivel cambiario adecuado podría ser el logrado en 1986, lo que implicaría una revaluación acumulada del peso del 15% (acumulada, a octubre de 1996), y del 18% en términos de bienes transables y no transables. Una opción podría ser mover la banda, con el fin de eliminar el rezago cambiario acumulado. La teoría no parece argüir en favor de tasas de cambio diferenciadas por productos. De todas maneras es importante que las metas de inflación y tasa de cambio hacia el año 2000 se revisen a la luz de la inflación y la revaluación observadas en 1996.

Pero lo importante es influir en los criterios para el establecimiento de la política cambiaria, en el sentido de que la competitividad de las exportaciones no mineras, la rentabilidad de los importables nacionales y la generación de empleo, deban tener un peso similar al menos, al de la contención de la inflación y la disciplina fiscal. Las características de la bonanza petrolera: duración relativa pero magnitud mediana, justifican plenamente que se restablezca la competitividad cambiaria.

Una eficiente sustitución de importaciones
El crecimiento de la rentabilidad y la producción

agrícola contribuyen a generar empleo y a reducir la presión sobre la balanza comercial al estimular la producción de alimentos, especialmente en los sectores más pobres del campo. A este respecto, se ha sugerido que los subsidios a la producción, vía precios, para los productos que componen el grueso de los gastos de los pobres, o mediante la dotación de obras que eleven la productividad de éstos, puede ser una estrategia más eficiente que las transferencias en dinero. Pero los subsidios deben ser temporales y complemento de los avances en desarrollo científico y tecnológico, para reducir los costos y el riesgo de la adopción de la nueva tecnología.

En una estrategia de reducción de pobreza, y considerando que la población pobre es compradora neta de alimentos, el estímulo a la producción de alimentos es una medida central para, por una parte, evitar que los movimientos del mercado internacional (ya sea la caída de las exportaciones, o las subidas de los precios de importación), afecten su capacidad de compra y, por la otra, para ampliar la oferta de alimentos en el mercado nacional. En este campo se inserta el importante programa "Pan Coger", de la Federación.

Establecer precios remunerativos para los productos agrícolas, debe responder a objetivos de elevar la eficiencia e impulsar el crecimiento de la producción agrícola. Se requiere, además de establecer precios internos remunerativos, eliminar las restricciones a la fluidez de los mercados de productos. No se trata de crear burocracias que restrinjan el mercado, sino del funcionamiento de instituciones y mecanismos que lo consoliden. Para tal fin, es necesario establecer líneas de interacción entre la política de precios o subsidios y los mecanismos del mercado.

Considerar el desarrollo global del sector. En este sentido, deberían reducirse las transferencias y estímulos que favorecieron especialmente cierto tipo de actividades, las "modernas",

⁷⁰ La discriminación indirecta, en contra de la agricultura, por la vía de la política comercial y la revaluación cambiaria, ha sido más importante que la directa. Banco Mundial: La Economía Política de la Política de Precios Agrícolas. 1992. Vol. 4, pág. 199-200.

intensivas en capital e insumos industriales y discriminaron en contra de las intensivas en mano de obra y también de aquellas de uso intensivo de la tierra, tales como el café, las flores, ciertos alimentos. Este criterio, implicaría controlar los factores que artificialmente han abaratado el capital, encarecido la tierra e inducido el traspaso de tierras agrícolas hacia actividades menos productivas y con escasa generación de empleo rural, como la ganadería extensiva.

En la política crediticia, para que la financiación cubra todo el sector, la provisión de crédito subsidiado resulta contradictoria y excluyente. Parece más indicado ampliar la disponibilidad de fondos y eliminar los costos de transacción que discriminan contra el sector agrícola. Las tasas de interés reales movilizan el ahorro rural e incentivan las inversiones. Para resolver ciertos problemas, que elevan el costo del crédito, como la dispersión y el poco monto de los préstamos, parecen adecuadas modalidades colectivas y solidarias, que reducen los costos de control y manejo y el riesgo. Las experiencias sobre crédito de fomento rural en Chile, Indonesia, India e Italia pueden ser útiles para Colombia.

4.2.2 Acciones Para Mejorar La Productividad Sectorial

Las inversiones públicas. Se debe procurar, si no eliminar, reducir al menos, el déficit de inversiones públicas hacia la agricultura, siempre en el marco de la disciplina fiscal y evitando déficit no financiados. Estas deben ir orientadas a proveer los bienes y servicios que pueden ser suministrados más eficientemente por el Estado o en cooperación con el sector privado. Se trata de los bienes públicos indispensables para elevar la rentabilidad de la agricultura. Hay que insistir, sin embargo, que las inversiones no compensan las pérdidas en rentabilidad derivadas de la revaluación cambiaria, o de las políticas de precios desfavorables ⁷¹.

La inversión en infraestructura, especialmente la más rural (como carreteras secundarias y terciarias, obras de irrigación de pequeña y mediana escala, sistemas de acopio), pero también en los puertos y en los sistemas de comunicación, en todo lo cual Colombia es deficitaria, demanda un esfuerzo de tal magnitud que difícilmente se pueden llevar a cabo si no hay un fuerte apoyo público. Al respecto, es de particular importancia la consolidación de un complejo sistema de transporte ya que éste facilita la transición de una agricultura intensiva en recursos naturales a otra basada en el conocimiento científico. La compra oportuna de insumos de todo tipo, como semillas mejoradas de alto rendimiento, requiere de redes de transporte y distribución eficientes. Un buen segmento de los costos de los fertilizantes lo copan los costos de transporte. Por otra parte, el empleo en la construcción de este tipo de obras puede ser una fuente de ingreso adicional para los agricultores. Los servicios de mantenimiento de la infraestructura, se pueden apoyar en organizaciones locales y movilizar recursos regionales, de forma tal que no se convierta en carga fiscal.

La dotación de transporte y comunicaciones puede aliviar algunas de las restricciones a la movilidad de factores y elevar la productividad al permitir emplear la tierra más intensivamente, lo cual es facilitado por ciertas inversiones públicas que elevan la calidad de la tierra cultivable. Se ha sugerido que las inversiones en calidad de la tierra, como en irrigación de pequeña escala, y en sistemas de transporte, son un buen complemento de las inversiones privadas en nuevas tecnologías que mejoran los rendimientos por hectárea. Esto es especialmente importante cuando la razón tierra cultivable a población se contrae y crece la necesidad de elevar la intensidad del uso de la tierra y la productividad del trabajo ⁷², tal como parece ser la situación en Colombia ⁷³.

⁷¹ Banco Mundial: The Political Economy of Agricultural Pricing Policy. 1992, pág. 199-200. Esguerra Pilar, concluyó lo mismo para Colombia: "Los Flujos de Capital entre la agricultura y el resto de la economía: evidencia del caso Colombiano 1965-1986", en Coyuntura Económica, Marzo 20 de 1990, pág. 131-148.

⁷² Tomich, T. et al op cit. 1995 pág. 172.

⁷³ En Colombia la "disponibilidad de tierras por trabajador rural alcanzó su mayor valor a mediados de los años sesenta, disminuyendo posteriormente... Esta tendencia hace necesario promover un uso más eficiente e intensivo de la frontera agrícola actual". Ramírez, V. J " Una Nueva Mirada a la Reforma Agraria", en Planeación y Desarrollo. 1993.

Las inversiones en la agricultura deben tener un importante componente de inversión social. Los rezagos son muy elevados y su superación constituye uno de los elementos necesarios para dinamizar el crecimiento de la agricultura. Algunas regiones cafeteras, también sufren un grave déficit en inversiones en capital humano. Las políticas de reestructuración que estudia la Federación requieren, para su implementación exitosa, que se eleve substancialmente el nivel educativo y las condiciones de vida del cafetero. Universalizar la educación primaria y reducir drásticamente la deserción escolar, de tal forma que se eleve el promedio de escolaridad, podría ser una meta razonable, para el mediano plazo, lo mismo que ampliar la proporción, actualmente muy baja, de personas con educación secundaria y terciaria. Estos niveles de educación son necesarios para sostener el avance tecnológico que se requiere.

Es totalmente justificable destinar recursos de la bonanza petrolera a la financiación de la inversión social y de infraestructura física en las zonas cafeteras, para reducir la carga que ha asumido el gremio⁷⁴, y contribuir a bajar los costos. Una prioridad debería ser invertir en áreas cafeteras de altos rendimientos cuya competitividad se ve afectada por la falta de infraestructura⁷⁵.

Investigación y desarrollo tecnológico. En cuanto a la política de investigación y desarrollo tecnológico, aceptando que algunas de las nuevas medidas, adoptadas por el gobierno, son muy positivas, como la descentralización y la mayor participación del sector privado, parece conveniente recalcar algunos puntos⁷⁶.

En primer lugar, el aporte del gobierno colombiano a este rubro ha sido tradicionalmente

pequeño y los fondos privados no compensan el retroceso de los públicos. Los inversionistas privados consideran la investigación como una externalidad y prefieren no incurrir en estos costos, aunque la Federación de Cafeteros es una excepción notable. En segundo término, la descentralización y la privatización pueden implicar la pérdida de foco o duplicidad, por lo que parece adecuado que los sectores público y privado concerten una estrategia de largo plazo y definan prioridades claras.

La investigación debe desarrollar variedades de alto rendimiento, generar tecnologías divisibles y cubrir las necesidades de todo tipo de unidades productivas, sin excluir ninguno, especialmente en las laderas cordilleranas. Se ha probado en muchos países en desarrollo, y en Colombia en el sector cafetero muy especialmente, que los campesinos, lejos de ser conservadores y adversos al riesgo, innovan y transforman sus prácticas de cultivo, si el cambio técnico es adecuado a sus requerimientos. Así por ejemplo, la relación entre los rendimientos de los pequeños y los grandes productores se redujo en más de un 50% en el período 1973-76 / 1988⁷⁷.

La investigación y la adopción de nuevas tecnologías debe dinamizar el crecimiento de la productividad, ya que las tecnologías disponibles en el país han agotado su potencial. Esto es especialmente válido para productos como arroz, algodón, cebada, maíz, no así para el café, al que se hará referencia más tarde. Para otros, los costos de control de plagas o malezas, es relativamente alto, como en algodón, maíz, y papa. Todo lo anterior implica que, en estos productos, es necesario impulsar el desarrollo tecnológico ya sea con esfuerzos nacionales o con transferencia de tecnología externa⁷⁸. Es interesante incorporar activamente, en los

⁷⁴ El aporte de los gremios cafeteros a la dotación de infraestructura de los municipios representa US\$0.04 /libra.

⁷⁵ Estas regiones están en Nariño, Cauca, Tolima, y en la sierra del Perijá, entre otros. Entrevista con el director de la Oficina de Estudios y Proyectos Básicos Cafeteros, Enrique Ospina, Bogotá, Octubre de 1996.

⁷⁶ En entrevista en Octubre 1996. Fidel Cuéllar, llamó la atención sobre las dudas que existen de que las reformas del ICA den frutos en el corto o mediano plazo, ya que en este campo se han realizado numerosas reformas sin un resultado evidente. Una razón de esta situación podría ser la falta de interés del inversionista privado en incurrir en estos costos, en vista de las externalidades.

⁷⁷ Jaramillo, V. Jorge, "Una Nueva Mirada a la Reforma Agraria Colombiana", Planeación y Desarrollo 1993, pág. 435.

⁷⁸ Hertford, R. y Espinal, C. "Evaluación de la Competitividad de la Agricultura. Algunos resultados preliminares y recomendaciones en el caso colombiano". trabajo presentado en el XXVIII Congreso Agrario Nacional. Nov., 1995

trabajos del desarrollo tecnológico, a los productores tal como lo sugieren los mismos cafeteros ⁷⁹ y como lo avala el Banco Mundial en reciente estudio ⁸⁰

La investigación debe cubrir también aspectos como el manejo post cosecha, el bodegaje, empaque y el transporte y la administración. Resulta interesante estudiar experiencias diversas, como las de Chile por ejemplo, en donde ha habido fallas que afectan la calidad de la producción y los precios de las exportaciones y Nueva Zelanda, Canadá o Australia, con resultados un tanto más parejos.

Sobre la estructura de la propiedad. Es recomendable ahondar en el análisis, para el caso colombiano, de la validez del principio sobre la relación inversa entre la productividad y el tamaño de la unidad productiva y sobre la existencia de economías de escala en la agricultura. Estudios muy recientes sugieren que prácticamente en ningún producto dichas economías existen y se demuestra que son el resultado de factores políticos o, como en el caso del té, de las estrategias de las empresas comercializadoras multinacionales. Nuevas tecnologías en arroz, algodón, cacao, palma africana o té, han probado que las pequeñas unidades son más eficientes. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre el Ecuador, prueba lo anterior para varios productos y para la agricultura en conjunto, en la que se incluye el café. Este trabajo sugiere que los rendimientos y la productividad crecen menos o decrecen a medida que aumenta el tamaño de la propiedad ⁸¹. Se sugiere, también con gran solidez factual y analítica, que el desarrollo científico y tecnológico es neutral a la escala y que la conveniencia de mayor escala en la

administración, o en el mercadeo, no es sinónimo, ni justifica la gran escala en la producción ⁸².

La superioridad de la pequeña escala en la producción agrícola (y en la ganadería, como parecen sugerirlo experiencias en Indonesia e India), medida por la productividad total factorial y la productividad total factorial social, es mayor entre menor sea el nivel de ingreso de un país y mayor la concentración de la propiedad. Al desaparecer los subsidios a los insumos industriales, y a las inversiones de gran escala, otorgados, entre otros, por la vía de la tasa de cambio y el crédito subsidiado, la supremacía de la gran escala productiva desaparece y se revierte la tendencia a la expulsión de mano de obra. En este contexto se ha revaluado el papel de la economía campesina, y reivindicado la habilidad empresarial y capacidad innovadora del pequeño productor, como lo sugiere también la experiencia cafetera colombiana.

Prioridad en la agricultura colombiana debe ser la creación de un mercado de tierras capaz de inducir cambios en la estructura de la propiedad, complementado por acciones del gobierno para lograr una reforma que satisfaga las demandas del crecimiento equilibrado del sector ⁸³. Las políticas de tierras deben ir acompañadas de inversiones en irrigación, carreteras, vivienda, educación, salud, sistemas financieros y de extensión, previstas en la Ley 160 significativas para elevar la productividad y el ingreso ⁸⁴.

Por otra parte, parecen necesarios también la eliminación de los subsidios que favorecieron a la gran extensión, en perjuicio de la pequeña, la campesina y la mediana y a la mecanización, en contra de la generación del empleo ⁸⁵. Esta

⁷⁹ FNC: Estudio de la caficultura en Colombia...op cit Dic. 15 de 1995, pág. 51.

⁸⁰ B.M. "Sustainable Agriculture and Poverty Reduction in L. A...", October 1996, pág. 16.

⁸¹ Banco Mundial: Ecuador, Poverty report, Washington October 1996, pág. 22.

⁸² Tomich, P.T. et al: Transforming Agrarian Economies.... Op cit 1995, cap. IV.

⁸³ La política de tierras fue considerada como "elemento esencial de la política agropecuaria", por el gobierno colombiano. Ver: DNP Apertura a la Propiedad de la Tierra y Dinamización de este Mercado, DNP-XXX-UDA-Minagricultura, Bogotá, 2 de octubre, de 1991, pág. 1.

⁸⁴ Jaramillo, C.F. Apertura, Crisis, y recuperación. La agricultura Colombiana entre 1990 y 1994, pág. 29 a 33. El Banco Mundial considera que el Incora debería mantener sus poderes de compra compulsiva de tierras para disuadir eventuales acciones colectivas de los propietarios para bloquear la oferta de tierras al mercado. Banco Mundial, Colombia, Review of Agricultural and Rural Development Strategy, Nov. 1994, pág. 9.

⁸⁵ Ibidem.

orientación la justifican consideraciones de equidad y también de eficiencia y mejor asignación de recursos productivos, entre otras razones, porque los pequeños agricultores usan la tierra más intensivamente, "toda vez que los agricultores pequeños y los pobres, logran mayores retornos por hectárea, que los grandes, al incrementar la tierra cultivada por aquellos, mediante venta, arrendamiento o leasing, mejora la productividad y la equidad ⁸⁶.

La actual política de tierras, Ley 160 de 1994, resuelve algunas de las insuficiencias del Incora, en el sentido de que introduce mecanismos de mercado para la reestructuración de la propiedad. Se considera que la ley es adecuada, en lo que se refiere a la demanda, al crear los mecanismos de financiación de la compra de tierras por los campesinos que la deseen, pero se ha sugerido, que es necesario actuar con mayor intensidad para eliminar elementos que restringen la oferta, tales como los incentivos para poseer tierra como un seguro antiinflacionario, la falta de mecanismos impositivos y los subsidios al crédito y los insumos, todo lo cual eleva artificialmente la rentabilidad, sube el precio y desestimula su puesta en el mercado ⁸⁷.

4.2.3 Sobre las Políticas de Comercio Exterior

Las políticas sectoriales deben considerar con suficiente claridad la situación del mercado internacional de productos agrícolas, el cual es dinámico, diversificado, y brinda oportunidades importantes, que el país podría aprovechar plenamente si se eliminaran los elementos discriminatorios de las políticas macroeconómicas.

En efecto, el mercado de productos agrícolas, de alimentos con un mayor valor, como frutas, hortalizas, y la silvicultura, crece aceleradamente

y, en valor, es comparable al café. Países exitosos, en términos de crecimiento económico y avance exportador, como China, Tailandia o Chile, también Brasil, explican su buen desempeño, en parte, por haber logrado ubicarse en rubros del sector agrícola de mayor valor, demanda importante y con una elevada elasticidad de ingreso. Para realizar el potencial del país en productos de este tipo, se requieren inversiones del sector privado para desarrollar la oferta, las que difícilmente se efectuarán si persiste el sesgo anti-exportador de la revaluación.

Para dinamizar la exportaciones de productos agrícolas de alto valor agregado, las cuales son también intensivas en conocimiento científico y demandan infraestructura y pericia exportadora, es necesaria la investigación y el desarrollo tecnológico e inversiones en capital humano. *Corpoica y la Fundación Colombia Internacional*, son una buena base para desarrollar acciones en este sentido. La investigación y los esfuerzos deben centrarse en el logro de los niveles de calidad y requerimientos sanitarios estrictos exigidos por el mercado internacional.

En el café es necesario combinar, la estrategia universalmente desarrollada de buscar híbridos resistentes a las enfermedades y de alto rendimiento, que ha intensificado el uso de productos químicos para la fertilización y el manejo fitosanitario ⁸⁸, con acciones para mantener y elevar la calidad del café y así conservar y ampliar el premio en los precios. Jamaica, ilustra este punto. Sus costos totales de producción sobrepasan a los colombianos, pero el premio recibido por la calidad de su café lo convierte en el más rentable del mundo. En la medida en la cual se amplíe en el mundo la siembra de las variedades híbridas, se incrementarán los premios a aquellos países que hayan mantenido y rehabilitado las variedades tradicionales ⁸⁹ o elevado la calidad y las características de su café.

⁸⁶ Banco Mundial, Ecuador, Poverty Report, October 1996.

⁸⁷ B.M. "Colombia. Review of Agricultural and Rural Development Strategy", Nov. 1994, pág. 9.

⁸⁸ Esta es una estrategia universalmente seguida y que se continuará. Según el último informe de LMC, variedades tales como el caturra, el Ruini 11 o el Catamur, son resistentes, pero no de tan alta calidad en copa como algunas variedades tradicionales. LMC Report 1995, Conclusiones, pág. 15.

⁸⁹ Ibid, pág. 15.

*Estos productores serán los únicos capaces de ampliar su participación en el mercado mundial*⁹⁰.

En esta perspectiva, podría estudiarse en qué medida la caficultura tradicional podría constituir una de las bases para la producción de los cafés de mayor calidad, gourmet y con menos insumos químicos.

4.2.4 La Comercialización Externa del Café

En virtud de las características del mercado mundial (demanda externa poco elástica, con unos pocos países productores concentrando una buena fracción del mercado mundial y por los problemas de adición de la oferta), es necesario enfatizar que las alternativas más adecuadas para reducir la inestabilidad del ingreso, son los mecanismos de control de la oferta. En círculos gubernamentales se considera que las medidas óptimas son el libre comercio y el uso de los instrumentos de reducción de riesgo, como los contratos adelantados, los futuros o las opciones⁹¹. Cuando, como en el caso del café, el coeficiente de correlación entre los precios y las cantidades es menor que cero, y la demanda inelástica, la estabilización eleva los ingresos, por arriba del nivel pre-estabilización y es superior a los esquemas financieros de disminución de riesgo. La estabilización de los ingresos cafeteros debe ser un objetivo de política pública, por el peso de la economía cafetera en la nacional y por los costos sociales que acarrearía un mayor deterioro de la rentabilidad.

Lo anterior no implica que no pueda o no deba combinarse el uso de los dos tipos de instrumentos. Tampoco que la existencia de los mecanismos financieros de reducción de riesgo, sea motivo para no pensar en las políticas de

estabilización de ingresos. El uso de los mecanismos financieros de reducción de riesgos, no afecta la inestabilidad de los ingresos, implica costos elevados y el acceso permanente de los productores y exportadores a la información más actual sobre las condiciones del mercado mundial del grano. Demanda la creación de un marco legal y regulatorio apropiado que genere confianza⁹².

La superioridad de los esquemas de estabilización plantea la necesidad de explorar las modalidades más eficientes de control de la oferta exportable. Las experiencias de los acuerdos de materias primas señalan las dificultades de mantener la disciplina y los inconvenientes en las negociaciones, derivados de los problemas para identificar los objetivos de precios y los compromisos sobre cuotas, que satisfagan los intereses de todos los miembros. Los acuerdos con mayor posibilidad de éxito y duración, son los que optan por la estabilización del ingreso y no por la elevación sostenida de los precios. Si hasta la fecha, los países cafeteros han logrado mantener vivo el acuerdo voluntario de productores, su permanencia en el tiempo no está totalmente garantizada, y los países no miembros han incrementado su participación en los principales mercados⁹³. Es prudente, por lo tanto, identificar las diferentes opciones de control de oferta, señalando las de menores riesgos y costos y sugerir los mecanismos de financiación más eficientes.

Para la eventualidad de que no se prorrogue la APPC, es conveniente considerar las opciones voluntarias y no voluntarias para manejar la oferta del grano⁹⁴, y estudiar el papel que Colombia podría jugar sola o en asocio de otros productores. Esto requiere de información que permita establecer las preferencias de los principales

⁹⁰ LMC, 1996 Report.

⁹¹ Esta concepción resultó clara en numerosas entrevistas con altos funcionarios del DNP, el ministerio de Hacienda y con miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, en julio y Agosto de 1995 y Octubre de 1996. Aparentemente desconocen artículos recientes del Banco Mundial que sostienen una posición distinta. Ver por ejemplo: Schiff, M. "Commodity Exports and the Adding up Problem in Developing Countries", BM, PRWP No 1338, de 1994, quien argumenta que el libre mercado no es el óptimo para productos como el café y propone mecanismos de control de oferta, como medio para estabilizar el ingreso.

⁹² Varangis, P y Larson, D: Dealing with Commodity Price Uncertainty, WB PRWP No 1667, Oct. 1996.

⁹³ LMC, Coffe Report 1996, pág. 92-93.

⁹⁴ Los ejercicios desarrollados por la Federación son un buen análisis de este tipo de opciones, ver Ramírez, V.J. et al. Análisis del Mercado Cafetero. FNC, Bogotá, Junio de 1996

países y simular sus reacciones a los cambios en las políticas del país.

Por otra parte, las políticas comerciales cafeteras deben orientarse hacia los mercados más dinámicos, tanto en términos geográficos, como del producto mismo. En cuanto a los mercados de destino, es acertada la estrategia de la Federación de ampliar la presencia de Colombia en los países de expansión reciente y en aquellos en los cuales la participación del café colombiano es menor al peso del país en el mercado mundial. Estas estrategias de venta implican un importante esfuerzo de mercadeo y promoción ya que se trata de expandir mercados y de desplazar competidores, en base a calidad, precio y eficiencia en la producción y en el mercadeo. Esta es una tarea en la cual debe haber espacio para cooperación con el gobierno. Un mercado por expandir es por supuesto el nacional ⁹⁵.

Por otra parte, toman fuerza las recomendaciones que en diversas oportunidades se han hecho sobre la conveniencia de intensificar las ventas y ampliar la presencia del país, ya importante, en los cafés de mayor valor, como los especiales, de altura, gourmet y orgánicos, como suelen llamarse. La demanda en los países desarrollados es cada vez más sofisticada y, en la medida en que se eleve el ingreso, tiende a diferenciarse cada vez más y a preferir la calidad. Esta evolución se manifiesta inclusive en los cafés solubles ⁹⁶. Colombia debe buscar consolidar su nombre como país productor de cafés de óptima calidad y expandir la producción de estos cafés. Sería interesante establecer si su caficultura tradicional puede jugar un role activo.

4.2.5 La Reestructuración de la Economía Cafetera

La evolución del mercado mundial cafetero y de la economía nacional, aún en ausencia de bonanza

petrolera y revaluación, hacen necesarias acciones tendientes a la reestructuración y diversificación de la producción. Esto, entre otras razones, por los cambios en el mercado laboral y por que en la medida en que las regiones cafeteras se desarrollan y urbanizan, suben los costos de la tierra y de los salarios, ya que muchas actividades urbanas compiten con el café⁹⁷. Adicionalmente, la presencia de la broca, en las áreas cafeteras bajas, en donde hay cosecha todo el año, ha implicado la intensificación de faenas de mantenimiento y mayor demanda de mano de obra. Las elevadas tasas de interés, ante bajos precios, hicieron imposible el pago de la deuda acumulada por un segmento importante de cafeteros. La reestructuración es especialmente necesaria si hay situaciones de sobre-oferta, los precios son decrecientes y los costos de producción relativamente elevados.

En este sentido hay que recalcar que la Federación de Cafeteros ha iniciado estudios importantes en el tema de la reestructuración de la industria cafetera, cuyos resultados serán un ingrediente básico para el diseño de las políticas que se adopten.

En efecto, la Federación de Cafeteros ha avanzado estudios y trabajos experimentales para elevar los rendimientos físicos, reducir los costos laborales y de ciertos insumos, a partir de la difusión de las tecnologías existentes en el país⁹⁸. El énfasis se centra en analizar la relación entre rentabilidad y rendimientos, asumiendo que ciertos costos fijos y los de administración, se reducen en la medida que se elevan los rendimientos y aumenta la escala de las unidades productivas. La meta, reducir en un 40% los requerimientos de mano de obra e incrementar la productividad⁹⁹. La presión sobre los salarios, resultante de la revaluación, induce cambios en la función de producción similares a los que está adoptando el sector manufacturero.

⁹⁵ El mercado nacional de café debe dinamizarse para hacerlo competitivo, elevar el consumo y mejorar la calidad del producto. Entrevista en la FNC, Bogotá Oct. 1996.

⁹⁶ LMC "Coffee Report 1996", pág. 18-19.

⁹⁷ Entrevista con A. Herrón, Bogotá Octubre de 1996.

⁹⁸ Avellaneda, R. Ramírez, J. Echeverry, E: Informe sobre la Caficultura de Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras. FNC. Bogotá, 1995. En la zonas bajas, la intensidad de los ataques de broca se debe a la temperatura y a la distribución de las lluvias.

⁹⁹ FNC: Estudio de la Caficultura en Colombia: Situación Actual y Perspectivas: Bogotá Dic. de 1995, pág. 40

La propuesta central es la elevación de los rendimientos mediante la transformación de la caficultura tecnificada, para lo cual se prevé incrementar la densidad de la siembra, acelerar la renovación de los cafetos, emplear análisis de suelos para el uso de los fertilizantes y optimizar la gestión administrativa¹⁰⁰. La meta es elevar los rendimientos a por lo menos 150 arrobas por hectárea. La experimentación de Cenicafé ha obtenido resultados que sugieren que los rendimientos crecen hasta densidades de siembra que van entre los 7000 y los 14000 cafetos por hectárea, cuando la densidad actual fluctúa entre 2700 y 5300 árboles por hectárea¹⁰¹. Los rendimientos obtenidos en los experimentos oscilan entre 700 y 511 arrobas por hectárea.

Para sostener esos incrementos en rendimientos y mantener los costos dentro del límite de los USA \$ 0.73 por libra, considerados como el límite para garantizar la rentabilidad, la FNC estudia diversas medidas, algunas de las cuales recomendadas por analistas pero no constituyen objetivos aprobados por el Congreso Cafetero o por el Comité Nacional. Por una parte limitar la producción a 12 millones de sacos y reducir el área cafetera a unas 940 mil hectáreas¹⁰², por la otra, introducir cambios en los métodos de fertilización y la mecanización de ciertas faenas de recolección, mediante la adaptación de diferentes tipos de maquinaria, siguiendo experiencias de Brasil y Costa Rica¹⁰³. Un elemento importante en este aspecto, es el mejoramiento de la administración, mediante el aprovechamiento colectivo de servicios de administración, que podrían ser suministrados por empresas especializadas¹⁰⁴.

Los costos de los fertilizantes y de elementos químicos para combatir las enfermedades y las plagas se reducirán mediante su aplicación de acuerdo a las recomendaciones de los Servicios de Extensión. Los estudios sugieren que los cafeteros suelen emplear en exceso estos insumos, sin que logren incrementos en la producción. Los ahorros en fertilizantes serían del orden del 60% y, en mano de obra, del 50%, no obstante, se obtendrían producciones un poco mayores¹⁰⁵.

Adicionalmente, se desarrollan nuevos implementos para el control integrado de arvenses, mediante los cuales se erradican las plantas competitivas, es decir aquellas que conviven con el café y le causan perjuicios, pero se conservan aquellos que establecen coberturas de suelo, reduciendo los peligros de erosión. El "aspersor", desarrollado por Cenicafé es económico, liviano y permite ahorros en mano de obra y en insumos químicos¹⁰⁶.

Es muy positivo que se estudien estos avances tecnológicos oportunamente y con la seriedad con que lo hace la Federación, que ya se facilitará una más ordenada reestructuración de la industria. Es necesario complementar los anteriores esfuerzos con otros estudios igualmente rigurosos sobre los costos de producción del café en todas las regiones, en diferentes tamaños de empresas, con distintas densidades de siembra, y considerando también diversas variedades de café y tipos de arreglos sociales. Con la información disponible no es posible determinar la productividad total factorial en los Departamentos, según el tamaño de la unidad productiva. De acuerdo a datos suministrados para este estudio, hay regiones con

¹⁰⁰ FNC: *ibidem* pág. 15 a 33.

¹⁰¹ Cálculos basados en la información de la Encuesta Nacional Cafetera, Fases 1 y 2, suministrada por Gerencia Técnica, Bogotá Octubre de 1996.

¹⁰² FNC, *op cit* Dic. 15, 1995 Anexo, Y, pág. 49.

¹⁰³ Entrevista con los Drs. A. Herrón y F. Cuellar, Bogotá Octubre 1996

¹⁰⁴ FNC: "Estudio de la Caficultura *op cit*. 1995 pág. 46.

¹⁰⁵ Cadena G. G.: La investigación Científica de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y la Productividad de las Plantaciones de Café. Trabajo presentado en el LIV Congreso Nacional de cafeteros de Colombia. Bogotá, Diciembre de 1995, pág. 31.

¹⁰⁶ Entrevista con el Dr. A. Herrón. Prejuicios culturales han impedido la generalización de esta tecnología, ya que aparentemente no se considera un implemento masculino.

muy interesantes rendimientos y muy alta productividad, pero con serios problemas de infraestructura, que elevan sus costos¹⁰⁷.

No es claro, si intensificar la siembra a niveles muy superiores a los promedios actuales, implicaría un incremento proporcional en los insumos. Este tipo de modernización puede requerir la intensificación del uso de factores relativamente escasos, como el capital, lo cual podría ser una opción viable en condiciones de revaluación. No elimina, en el largo plazo, la necesidad de un marco macroeconómico propicio y una tasa de cambio competitiva, entre otras cosas por que ningún país, petrolero o no, puede mantener indefinidamente niveles elevados de revaluación, como la observada en Colombia y tener salida al mercado internacional.

Otra preocupación surge de la importancia de la presencia de la broca. La broca es uno de los elementos que ha reducido los rendimientos y que explica la diferencia en rentabilidad entre Colombia y los países Centroamericanos. Los métodos que se empleen para el control de esta plaga, afectan la rentabilidad, ya que los costos son elevados y los efectos secundarios serios. El control natural, implicaría eliminar la caficultura baja¹⁰⁸, prefiriendo zonas en las cuales la cosecha esté acotada en el tiempo, el alimento de la broca desaparezca y la mano de obra sea menos costosa... "la broca no es el problema, sino la mano de obra¹⁰⁹". El control químico puede ser, además de costoso, altamente riesgoso para la salud humana y el medio ambiente¹¹⁰. Por otra parte, parece que las unidades cafeteras familiares, resultan más eficientes, y la disponibilidad de trabajo familiar reduce los costos de faenas tales como la recolección de los granos caídos¹¹¹.

De la observación de los cambios en la economía nacional, los del mercado internacional y las iniciativas en estudio por la Federación, podría sugerirse que la reestructuración podría combinar varias estrategias:

Diversificar las unidades productivas, hacia la producción de alimentos no transables o importables, con el fin de reducir peso del ingreso que proviene del café, en el ingreso total de los caficultores. Esta es una opción especialmente válida, aunque no exclusiva, para los cafeteros más pobres y pequeños, los cuales de esta manera no comprometerían el excedente cafetero en compra de alimentos y generarían recursos para el ahorro o la inversión. En este sentido son valiosos los aportes investigativos de la Federación al programa "Pan Coger", que contempla la provisión de semillas, plantas y animales, e instrucción para que el caficultor pequeño y pobre inicie, en este sentido, la diversificación de su finca¹¹².

Reorientar la producción de las zonas cafeteras de más altos costos y menor productividad total factorial, hacia productos rentables, agrícolas, de silvicultura o industriales, exportables o importables. Existe la opinión que los caficultores ausentistas, los altamente endeudados y los que se encuentran en regiones bajas, difícilmente pueden mantenerse en el sector en virtud de sus costos¹¹³. Los estudios de la Federación sugieren que los cafeteros más exitosos administran sus fincas personalmente y viven en ellas, aplican fertilizantes según los estudios de suelos y reciben asistencia técnica de los servicios de extensión¹¹⁴. En este sentido es oportuno mencionar que, de estas áreas de altos costos, saldrían los caficultores no eficientes. Para

¹⁰⁷ Entrevistas en el CRECE y con el Director de la oficina de Estudios y Proyectos Básicos Cafeteros, Bogotá, Octubre de 1996.

¹⁰⁸ Entre los caficultores considerados con menores opciones están aquellos ubicados en altitudes bajo los mil metros sobre el nivel del mar. Entrevista con R. Avellaneda, Octubre de 1996.

¹⁰⁹ FNC Estudio de la Caficultura, op cit. Dic. 15, 1995.

¹¹⁰ Cadena, G.G. op cit pág. 38 a 40.

¹¹¹ Entrevista con el Dr. Ricardo Avellaneda. Bogotá, Junio, de 1996.

¹¹² Entrevista con el Dr., A. Herrón, Gerente Técnico de la FNC, Octubre, 1996. Esta es una recomendación que reiteran los caficultores exitosos, ver: FNC, op cit. Dic. 15 de 1995, pág. 53 y que se recogió en las entrevistas durante este estudio.

¹¹³ Entrevistas con R. Avellaneda, y con A. Herrón y Fidel Cuéllar, Octubre, 1996.

¹¹⁴ FNC: "Estudio de la Caficultura...op cit 1995, pág. 28.

estimular la diversificación de la producción es necesario, por una parte la existencia de un marco propicio a las inversiones, la provisión de crédito y la asistencia técnica para los estudios necesarios tanto para la producción como para el mercadeo. La asistencia financiera es indispensable para compensar el riesgo inherente al cambio de actividad.

Incentivar la producción cafetera en las zonas de menores costos y mayor productividad total factorial. Los mayores rendimientos físicos no significan necesariamente mayor productividad total factorial, privada o social. Esta es una preocupación muy clara en los altos círculos gubernamentales que consideran oportuno realizar estudios sobre productividad total factorial y establecer si los métodos de producción menos intensivos en capital y con diferente organización social, pueden garantizar menores costos productivos, mantener la calidad del café y asegurar superior productividad factorial y rentabilidad¹¹⁵. Los estudios de la Federación sugieren que los cafeteros más exitosos administran sus fincas personalmente y viven en ellas, aplican fertilizantes según los estudios de suelos y reciben asistencia técnica de los servicios de extensión¹¹⁶. En este sentido parece justificarse realizar estudios del mercado laboral rural que reflejen la situación actual y establezcan el costo de oportunidad del trabajo, en las diferentes regiones cafeteras del país¹¹⁷.

Siendo el café un producto con muy pocas economías de escala, y en el cual los costos laborales son preponderantes, la disponibilidad de mano de obra es determinante para orientar la reestructuración. Las economías de escala en administración, beneficio y mercadeo, no justifican escalas mayores en la producción, ni compensan los costos más elevados de la mano de obra. Estos criterios han de estar presentes

al estudiar los beneficios y costos de las estrategias que se vayan a emplear para la reducción de los costos de producción. Zonas de Nariño, Cauca, Tolima, la Sierra del Perijá y otras varias, tienen tierra apta y menos costosa y mano de obra abundante y relativamente barata (producir una libra de café en Nariño es casi dos veces y media más barato que en regiones del Quindío¹¹⁸), y pueden ofrecer oportunidades para el desarrollo cafetero nacional. Desde esta óptica habría que evaluar la propuesta de la Federación en el sentido de que: "no es conveniente la promoción de nuevas siembras, ni la financiación de nuevas siembras. Es decir, no ampliar la frontera agrícola"¹¹⁹, ya que la reestructuración podría significar la reducción del peso de las áreas con menor productividad total factorial y la expansión de aquellas que tengan una productividad factorial mayor, en cuyo caso se justificarían nuevas siembras. Por otra parte, si, "el desempeño del sector cafetero y el margen para ampliar la producción parecen depender del éxito de los programas de control de la broca"¹²⁰, junto con los métodos de control que intensifican el uso de elementos químicos y biológicos, habría que intensificar la actividad en las áreas cafeteras de altura, un ambiente natural no propicio a la propagación de la broca. Los avances tecnológicos que analiza la Federación, deben captar plenamente estas opciones.

Hay que considerar, sin embargo, que si el país que diversifica es un productor con poder de mercado, como lo es Colombia, la contracción de su oferta exportable puede elevar los precios y desestimular la diversificación, generándose un círculo vicioso. Por esta razón, la diversificación deber ser prioritaria y a ésta se podrían arbitrar recursos provenientes de la renta petrolera. Por otra parte, es necesario hacer énfasis que la revaluación desestimula nuevas inversiones relacionadas con bienes transables y hace

¹¹⁵ Sobre la conveniencia de estudiar la rentabilidad cafetera en regiones agrológicamente adecuadas diferentes al eje cafetero, con preponderancia de población campesina y trabajo familiar, se manifestaron en distintas entrevistas, altos funcionarios del gobierno y caficultores de distintas regiones entrevistados para este trabajo.

¹¹⁶ FNC: "Estudio de la Caficultura...op cit 1995, pág. 28.

¹¹⁷ Entrevistas con Enrique Ospina, y con el Ministro de Hacienda, Octubre 1996.

¹¹⁸ Entrevista con el Gerente del Comité Cafetero de Nariño, Agosto 1995.

¹¹⁹ FNC: Estudio de la caficultura en Colombia. Situación actual y Perspectivas. Bogotá, diciembre de 1995, pág. 45.

¹²⁰ LMC Coffee Report 1996, Part Y, chapter 7: Colombia, pág. 101.

fracasar los esfuerzos por diversificar¹²¹. De todas maneras, es importante hacer énfasis que, en caso de eventuales bonanzas en los precios externos, habría que desestimular el abandono de las políticas de diversificación. Y, como es una estrategia de largo plazo, la elevación de la productividad total factorial del café no puede descuidarse.

Al establecer las líneas de la diversificación hay que estudiar los mercados externos, y evitar que se haga hacia otros productos tradicionales o con problemas de demanda. Pero sobre todo, deben ser productos con ventajas competitivas presentes o potenciales evidentes.

4.3 Políticas para el Sector Industrial

Para la política industrial, se han indicado tres líneas amplias, de diferente nivel. La primera se refiere al nivel técnico: todo el abanico de medidas necesarias para estimular la productividad en general. La segunda se inserta en el marco de la economía política. La tercera línea tiene que ver con el papel de la empresa industrial de pequeña y mediana escala, importante, en términos de equidad y de eficiencia, en virtud

de los nuevos derroteros tecnológicos. Ya se mencionaron los niveles primero y segundo, nos referiremos al tercero.

En cuanto a las necesidades de la pequeña y mediana industrias, somos poco optimistas. En todas las entrevistas resultó una constante que en esta área las deficiencias institucionales son mayores y más grave la pérdida de potencial a raíz de la apertura. Considerando la importancia de estas empresas en términos de equidad y dadas las tendencias tecnológicas en el mundo, las cuales permiten cada vez más el aprovechamiento eficiente del espacio económico por empresas más pequeñas, resulta evidente que una prioridad política debería ser el apoyo al establecimiento de redes de firmas pequeñas, la búsqueda de medios para crear la confianza y facilitar su acceso a las instituciones, frecuentemente monopolizadas por la gran industria. Asumiendo la importancia, que en esta materia tiene el conocimiento local y las relaciones individuales, una forma de lograr lo anterior puede ser a través de las organizaciones no gubernamentales especializadas en el trabajo con pequeñas y medianas industrias.

¹²¹ Entrevista con Fidel Cuellar, Bogotá, Octubre de 1996.

Los programas de precios de sustentación del café brasileño de los años veintes ¹

Amy Farmer

Universidad de Tennessee

RESUMEN

El mercado cafetero de los años veintes constituye un ejemplo de una firma dominante (Brasil) que enfrenta una franja competitiva (los campesinos colombianos). Con base en un modelo empírico de ese mercado, en este artículo se estiman las cantidades que deberían ser exportadas por Brasil de acuerdo con la teoría de la firma dominante. Cuando se comparan las predicciones teóricas (que se basan en las curvas estimadas de la oferta y la demanda de exportaciones) con las exportaciones reales, se encuentra que Brasil exportó cantidades muy cercanas a las que predice la teoría de la firma dominante. Luego se hace una simulación de la competencia con el fin de calcular los beneficios que obtuvieron los campesinos colombianos (la franja competitiva) como resultado de los altos precios. Los resultados sugieren la necesidad de revisar las razones históricas del éxito relativo de Colombia cuando otros países de América Latina sufrían los efectos de la Gran Depresión.

I. INTRODUCCIÓN

Algunos mercados internacionales se caracterizan por la existencia de un productor dominante que elige las cantidades en presencia de una franja competitiva. DeBeers en el mercado de diamantes, Chile en el caso del cobre y Arabia Saudita en el caso de la OPEP son algunos ejemplos notables de firmas dominantes. En ciertos productos agrícolas existe una estructura de mercado similar. Por ejemplo, Dole es el líder en la producción de piña, y Holanda restringe las regalías en la producción de flores de alto valor agregado para mantener unos precios elevados, entre los seguidores de Holanda se cuentan Italia e Israel.

La literatura acerca de las estrategias comerciales es de carácter esencialmente teórico, y las implicaciones de esos modelos van más allá de lo que permiten las pruebas empíricas.² Sin embargo, en algunos trabajos se utilizan modelos de mercados imperfectos para analizar las

¹ La investigación realizada para este artículo recibió el apoyo de la National Science Foundation (Beca No. SES 8821151). También debo agradecer a Robert H. Bates, Jean-François Richard, Robert Marshall, Paul Pecorino y Dek Terrel por sus comentarios y sugerencias.

² Labys, Lesour y Guvenen (1988) hacen énfasis en la necesidad de mayor trabajo empírico en el diseño de modelos no competitivos.

funciones de respuesta de los mercados internacionales de mercancías.³ Adoptando un enfoque más flexible, Love y Murniningtyas (1992) hacen estimaciones para el mercado del trigo sin escoger una estructura de mercado; en cambio, incluyen un parámetro no restringido para medir el grado de poder de mercado.

En este artículo tampoco se restringe la estructura de mercado. Sin embargo, después de la estimación, se hacen pruebas para determinar la estrategia *particular* utilizada en un ejemplo histórico. No se prueba el grado de poder de mercado del Brasil sino, más específicamente, si este país siguió la estrategia exportadora que predice la teoría de la firma dominante. ¿Puede esperarse que un país con capacidad para ejercer el papel de liderazgo adopte la estrategia óptima? El análisis muestra que, tal como predice la teoría, la estrategia del Brasil fue muy semejante a la que predice la teoría de la firma dominante; ese resultado es una evidencia favorable a los modelos básicos de teoría de juegos.

Además, el uso de datos históricos permite hacer un análisis retrospectivo de las consecuencias potenciales de la estrategia de una firma dominante y subraya la necesidad de tomar precauciones; al optimizar los beneficios de corto plazo, Brasil apoyó el desarrollo de la industria cafetera colombiana y dio lugar a que Colombia sea su principal adversario en el mercado contemporáneo. La supervivencia relativamente poco dolorosa de Colombia durante la Gran Depresión ha sido atribuida a factores que incluyen el capital extranjero proveniente del Canal de Panamá y a los ingresos exógenos de divisas. La actitud oportunista frente a las políticas de precios de sustentación brasileñas ha sido virtualmente ignorada como origen del auge de este período.⁴ Este artículo revisa esa interpretación histórica y encuentra que los beneficios que Colombia obtuvo con las políticas brasileñas

son mucho mayores que algunos de los beneficios provenientes de factores tales como el Canal de Panamá. Este resultado sugiere que los académicos que han escrito sobre Colombia han ignorado la importancia de las estrategias comerciales internacionales como una variable de política extremadamente importante; la atribución de los éxitos del pasado a factores exógenos sugiere que, de mantenerse esa omisión, pueden perderse beneficios potencialmente significativos con las políticas actuales.

1.1 Antecedentes históricos

La producción cafetera del Brasil aumentó continuamente a lo largo del siglo XIX; a finales del siglo ascendía a casi 10 millones de sacos, casi dos veces más que en los diez años precedentes. Un resultado obvio de ese rápido incremento de la producción fue una drástica reducción de los precios, de casi 15 centavos de dólar por libra a cerca de 5 centavos de dólar por libra en 1900. El temor a un descenso permanente de los precios se conjugó con la variabilidad de la producción. Por razones biológicas, los años de altos rendimientos eran seguidos por años de bajos rendimientos, lo cual producía una variabilidad de los precios que se acentuaba por las condiciones del clima; un clima favorable podía dar lugar a una cosecha abundante con rendimientos dos veces mayores que los del año promedio. Por otra parte, las sequías y las heladas podían mermar significativamente las cosechas y reducir drásticamente la producción. Preocupado por unos precios bajos e inestables, el gobierno brasileño empezó a retener inventarios. Aunque esa política sólo buscaba atenuar las oscilaciones de la producción y estabilizar los precios, también contribuyó a elevarlos. Este «programa de valorización» resultó exitoso, y la política se mantuvo en períodos posteriores.

³ Ver, por ejemplo, Karp y McCalla (1983), McCalla (1966), Alaouze, Watson y Sturgess (1978), Carter y Schmitz (1970), y Kolstad y Burris (1986).

⁴ Díaz Alejandro (1976) atribuye el auge colombiano a variables políticas domésticas. En su libro, Díaz Alejandro considera que las ganancias de divisas son exógenas. Flujarty (1956) y McGreevey (1971) no llegan a atribuir el auge colombiano a la actitud oportunista en la industria cafetera. Aunque se ha afirmado que las exportaciones cafeteras fueron una empresa rentable, su importancia ha pasado inadvertida y nunca se han estimados sus beneficios.

Antes de 1921, esa política se llevó a cabo con relativa facilidad; los excesos de producción resultaban manejables en términos físicos y financieros. Sin embargo, Brasil experimentó un *boom* cafetero en 1921. Ante las crecientes facilidades para exportar generadas por la terminación de la Primera Guerra Mundial, se hizo difícil mantener el precio establecido. Brasil reaccionó aprobando una política permanente de inventarios del gobierno que, después de un largo debate, se hizo efectiva finalmente en diciembre de 1921. Para complementar su estrategia interna, Brasil buscó la cooperación de los países cafeteros rivales. Colombia, el mayor de ellos, rechazó la solicitud del Brasil (Holloway, 1975; Font, 1990).⁵ Este reconocimiento de la necesidad de una cooperación mutua marcó una ruptura en la política cafetera. La decisión de establecer una política permanente de retención de inventarios constituyó un hito político: para los fines de este artículo, los beneficios de Colombia se miden a partir de ese momento.

En los años veintes, Colombia tuvo una tasa de crecimiento mayor que la de otros países latinoamericanos, y durante la Gran Depresión experimentó pérdidas menores. Este artículo estima las ganancias colombianas provenientes de los altos precios del café entre finales de los años veintes y comienzos de los treinta hasta que Brasil, molesto por la renuencia colombiana a contribuir al recorte de las exportaciones, decidió abandonar su política exportadora.

Además, pese a que Colombia resultó beneficiada, no debería concluirse que la política brasileña no fue óptima (al menos en el corto plazo) para Brasil. Con base en la demanda residual estimada (la demanda menos las exportaciones colombianas), este artículo estima la cantidad que debería exportar una firma dominante. La comparación de esa cifra con las exportaciones brasileñas muestra que las

cantidades exportadas por Brasil fueron similares a las que exportaría el líder estratégico. Es notable que el comportamiento brasileño fuese muy semejante a la estrategia que predice la teoría de la firma dominante; este resultado da apoyo empírico al creciente número de modelos teóricos sobre estrategia comercial.

1.2 Metodología y literatura

Antes de someter a prueba la estrategia del Brasil, se estimó un modelo no restringido del mercado cafetero de comienzos del siglo XX. Usando un período muestral de 1900 a 1934, esta estimación recurre a modelos anteriores de oferta y demanda del mercado cafetero (ver Huang *et al.*, Parikh, Daly, Edwards *et al.*). Después de estimar los parámetros de la demanda y la oferta de exportaciones colombianas, se calculó la cantidad de la firma dominante a partir de la demanda residual y se la comparó con la cantidad exportada por Brasil. Después se utilizó una simulación contrafactual para predecir los precios que se habrían presentado en un mercado competitivo. La comparación entre los precios reales de mercado y los precios generados por la simulación permite estimar el porcentaje de los ingresos cafeteros que Colombia obtuvo con las políticas de Brasil.

Artículos anteriores han simulado una situación de competencia para analizar el impacto del sistema de cuotas ICO del mercado cafetero. Akiyama y Varangis (1989) analizan el impacto del cartel desde sus comienzos en 1962, mientras que Parikh (1974) examina el período 1950-1968. Dadas las diferencias en la duración de los períodos estudiados, Akiyama modela el comportamiento de las siembras mientras que Parikh no lo hace. La simulación que se realizó para este artículo cubre más de diez años y, como en el caso de Parikh, debido al período de estudio, no se modelan las decisiones de siembra; aunque

⁵ Colombia y Brasil producen variedades de café ligeramente diferentes, pero sus precios se mueven en la misma dirección; el Acuerdo de Paridades estableció un diferencial fijo entre esos precios. Puede considerarse que el precio colombiano es igual al precio brasileño más una constante que no es necesario modelar explícitamente. Cuando se estima el impacto sobre el precio del café brasileño en un esquema de política exportadora competitiva, se determina el cambio en el precio del café brasileño y también el del café colombiano. Puesto que este estudio se ocupa de determinar la estrategia del Brasil y del *cambio* en los beneficios colombianos resultante de esa estrategia, no es necesario modelar explícitamente el precio colombiano.

los precios influyen en las siembras, éstas sólo afectan la producción después de que ha terminado el período de simulación que nos interesa. Esta cuestión se discute con mayor detalle más adelante. A pesar de que se han hecho estudios sobre el *impacto* del cartel, ningún artículo ha estudiado específicamente la *estrategia* del Brasil o el efecto de este comportamiento sobre la franja competitiva de campesinos colombianos; este artículo analiza la estrategia tanto como su impacto.

En este trabajo se calculan las cantidades exportadas por Brasil y se analiza el impacto consiguiente sobre el precio. El cálculo exige estimar la oferta y la demanda de las exportaciones óptimas de una firma dominante para compararlas con las exportaciones del Brasil. La ecuación de demanda también puede ser utilizada para simular los precios de una situación competitiva y, finalmente, medir los beneficios que Colombia obtuvo con la elevación de los precios. Aunque la ecuación de las exportaciones brasileñas no es necesaria para estas simulaciones, ésta debe ser estimada simultáneamente con la demanda y la oferta colombiana para obtener estimadores insesgados de los parámetros. Además, los coeficientes estimados se utilizan para mejorar la comprensión de la estrategia exportadora.

II. LA ESTRUCTURA DEL MERCADO Y EL MODELO TEÓRICO

El objetivo de las estimaciones es independizar las curvas de demanda y de oferta colombianas. Esto exige una estimación simultánea de la demanda y de las exportaciones. La demanda residual del Brasil se calcula a partir de las ecuaciones estimadas; las cantidades exportadas que predice la teoría de la firma dominante (para la cual $MR = MC$) se comparan luego con las

exportaciones brasileñas. La demanda se utiliza para simular los precios competitivos una vez se demuestra que el comportamiento del Brasil tuvo un carácter estratégico.

2.1 Demanda del mercado

La demanda del mercado es bastante clara. Los consumidores, principalmente los consumidores de Estados Unidos, poseen una demanda inelástica y estable de café. Los movimientos de la demanda dependen ante todo de la población y de la disponibilidad de sustitutos. La naturaleza adictiva del café sugiere la necesidad de una estructura dinámica. Otros factores que deben tenerse en cuenta son la Gran Depresión y la Primera Guerra Mundial. Entre 1914 y 1918, no hubo acceso a los mercados europeos y, como resultado, la demanda cayó aproximadamente del 10 al 15 por ciento; los efectos de la Gran Depresión pueden captarse a través del ingreso.

La demanda adopta la forma general $QD = f(P, \text{cambios de los parámetros})$ donde los rezagos incorporan el carácter adictivo del café.

2.2 Oferta del mercado

La producción del mercado involucra dos grupos de agricultores, los campesinos colombianos y los cultivadores brasileños.⁶ Los campesinos colombianos producen café en condiciones competitivas mientras que los agricultores brasileños, cuya producción era nueve veces mayor que la de los campesinos colombianos, no estaban autorizados para actuar como agentes independientes. En cambio, el gobierno recoge todo el café para canalizarlo a través de una «junta exportadora de café».⁷ El gobierno, que actúa como un agente único, controla directamente la cantidad que se exporta y compra todos los excedentes. A través de este mecanismo, el

⁶ Había otro tipo de productores, pero eran muy pequeños; sus exportaciones totales alcanzaban aproximadamente el 10 por ciento del total durante este período. Como esos productores eran tan pequeños no fueron considerados en la política cafetera entre Brasil y Colombia, y en este artículo no se analiza su comportamiento.

⁷ No existe ninguna evidencia de que los agricultores individuales contrabandearan café hacia el exterior sin el conocimiento de la junta. Sin embargo, si lo hubo, se hizo sin autorización del gobierno. Esto no afectaría la estrategia de precios del gobierno como líder o como competidor; disminuiría la demanda que enfrentaba el gobierno, pero este artículo usa específicamente las estimaciones de la demanda de importaciones para determinar la estrategia exportadora de Brasil.

gobierno tiene la capacidad para actuar como un agente estratégico que puede manipular los precios controlando las cantidades.

En estas condiciones, el lado de la oferta de exportaciones está constituido por un agente estratégico que decide las cantidades y la franja competitiva de campesinos colombianos. La producción y las ventas ocurren simultáneamente, de modo que el agente estratégico debe escoger las cantidades exportadas basado en sus expectativas de demanda y en la oferta de exportaciones de la franja competitiva. La franja competitiva simplemente ofrece cantidades en respuesta a los precios y a otras variables de producción.

La franja competitiva de campesinos colombianos exporta café en función del precio y de otros factores de producción. Puesto que la demanda doméstica era muy pequeña en relación con la producción y no se retenían inventarios, la oferta de exportaciones corresponde directamente a una función de oferta. Es probable que esta función no reaccione al precio del período actual debido a que los campesinos colombianos cosechan el grano cuando el precio es mayor que el costo marginal de la recolección. Puesto que los precios eran suficientemente elevados para incentivar la recolección, no debería sorprender que la oferta de exportaciones colombianas sea independiente del precio y, por tanto, exógena al sistema; el nivel de significancia del precio del período actual debe ser sometido a prueba. El tamaño de la cosecha (y, por consiguiente, las exportaciones) depende ante todo de las decisiones de siembra que se tomaron hace diez o más años, de modo que la capacidad productiva puede ser captada por las cantidades de producción rezagadas. También debe recordarse que las plantas de café producen una buena cosecha cada dos años y que, por ello, la producción de hace dos años influye en la capacidad de producción del período actual. Teniendo en cuenta todos esos factores, la oferta

agregada de exportaciones de la franja competitiva se representa por $CE = g(\text{Precio}, \text{Ciclo de dos años}, \text{Factores de Producción})$.

Debe señalarse que al modelar la oferta, no se puede omitir el impacto del precio sobre el comportamiento de las siembras. Los árboles de café tardan un período mínimo de seis a ocho años antes de empezar a producir, y quince años para que la producción alcance el pleno nivel.⁸ El número de árboles en producción es fijo en el período actual y es débilmente exógeno a la oferta del período actual; el precio ejerce un impacto sobre la siembra, pero la siembra *no* retroactúa sobre el precio del período actual. En consecuencia, para obtener estimadores insesgados del sistema no es necesario endogeneizar las siembras (ver Engle *et al.* para un análisis de la exogeneidad).

Sin embargo, la endogeneización de las siembras es necesaria para la simulación que permite comparar el nivel de producción de la franja competitiva con el nivel de producción que habría resultado en ausencia de los precios de sustentación. En este caso específico, la simulación cubrirá el período 1925-1934. Debido al rezago de la producción, los cambios que se presentaron en las siembras durante finales de los años veinte, y ocasionados por los altos precios resultantes de la implementación de la ley de 1925, sólo se harían efectivos después de la terminación del período que nos interesa. Por consiguiente, los cambios en la producción durante el período de simulación sólo son una función de las diferencias de precios y de variables exógenas, no del comportamiento de las siembras.

2.3 La decisión brasileña sobre las exportaciones

El gobierno brasileño, actuando como un agente independiente, determina la parte restante de la oferta de exportaciones.⁹ El gobierno brasileño

⁸ Esta estructura temporal ha venido disminuyendo en los años recientes debido a los avances tecnológicos. Edwards y Parikh analizan el impacto de este cambio.

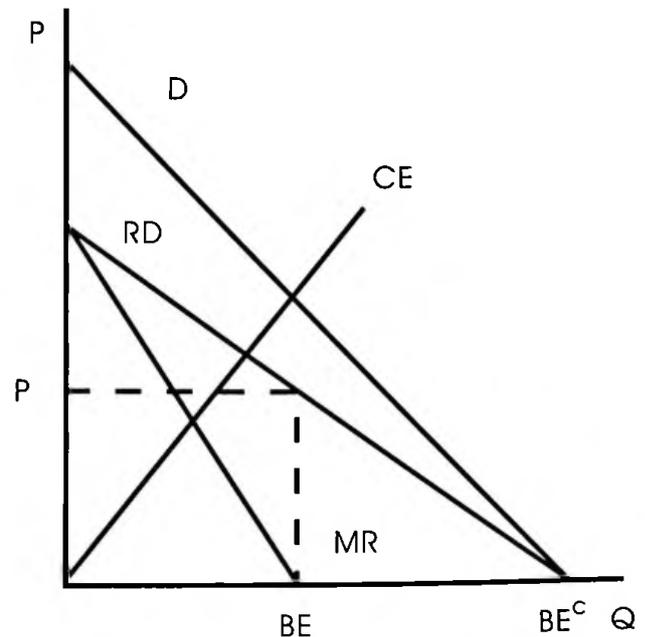
⁹ La oferta del 10 por ciento restante es simplemente exógena al problema. Esta oferta puede ser incorporada en la constante de la ecuación de exportaciones de Colombia como parte de la franja competitiva. Esto sólo afecta la demanda residual del Brasil en una cantidad igual a esa constante, y no tiene impacto sobre el cálculo de los beneficios que Colombia obtuvo en forma de un aumento de los precios.

garantiza a los agricultores que les comprará todo el café y, en consecuencia, todos los costos —excepto los costos de almacenamiento— desaparecen cuando se adopta la decisión de exportaciones del año actual. Puesto que la producción normalmente es mayor que las exportaciones, el gobierno posee grandes cantidades de inventarios que permiten escoger la cantidad exportada sin ninguna restricción. Esta elección, a diferencia de la decisión de la franja, es estratégica: la oferta de exportaciones no es simplemente el costo marginal. Puesto que los costos de compra del café de los agricultores desaparecen, las exportaciones no acarrear un costo marginal. Si el costo marginal es igual a cero,¹⁰ la maximización de beneficios es idéntica a la maximización del ingreso que se obtiene de igualar el ingreso marginal (derivado de la demanda residual) a cero (MC).

Nótese que el precio que el gobierno paga a los agricultores afecta la producción y, por tanto, los costos del programa de retención de inventarios. Aunque esta estrategia de precios es interesante, el artículo no se propone analizar el perfil total de la estrategia del gobierno; además, éste no es simultáneo al sistema. Para obtener estimadores y sesgados de la demanda y de las exportaciones colombianas, sólo se requiere modelar las exportaciones; la producción (que es afectada por el precio de compra de los años anteriores) puede contribuir exógenamente a la ecuación de exportaciones, pero *no* es afectada endógenamente por las exportaciones del período actual. El precio de compra es exógeno a las exportaciones del período actual y a la estimación del sistema, y su efecto puede ser captado a través del impacto de la producción y de los inventarios sobre las exportaciones. De este modo, la producción y los costos de almacenamiento son exógenos en el cálculo de

estimadores insesgados de la demanda, y sólo es necesario modelar la optimización de las exportaciones brasileñas del período actual.

Recuérdese que $QD = f(P, \text{variables exógenas})$ y $CE = g(P, \text{variables exógenas})$ dejan a Brasil con una demanda residual, (la demanda menos la oferta de exportaciones de la franja competitiva), de $RD(P) = f(P) - g(P)$. Por razones de exposición, se eliminan todos los argumentos excepto el precio. La demanda inversa es, entonces, $P(BE) = RD^{-1}(BE)$, donde BE es la cantidad exportada por el Brasil. Una firma dominante debe maximizar $BE \cdot RD^{-1}(BE)$. La gráfica siguiente representa las exportaciones óptimas, BE , de una firma dominante cuando los costos de producción desaparecen (ingreso marginal = 0). Nótese que la cantidad competitiva está representada por BE^C .¹¹



¹⁰ El costo marginal de las exportaciones adicionales puede ser negativo si se tienen en cuenta los costos de almacenamiento. Esto permitiría incrementar la cantidad óptima de exportaciones que resulta de igualar el ingreso marginal con el costo marginal, sesgando así este modelo en favor de una estrategia competitiva. En consecuencia, el hallazgo de que las políticas se adoptaron con el fin de restringir la cantidad sólo se ve reforzado por este supuesto.

¹¹ Si la meta del Brasil fuese el precio en vez de la cantidad, el comportamiento óptimo correspondiente sería equivalente. Una firma dominante simplemente fijaría un precio meta P , el cual requiere exportar la cantidad BE . En todo caso, si Brasil se comporta como una firma dominante, intentaría exportar la cantidad igual que el ingreso marginal de la curva de demanda residual con el costo marginal.

Por razones de simplicidad, se supone que la demanda mundial, f , y la oferta de la franja colombiana, g , son funciones lineales. La función general de demanda es:

$$[1] QD = f(P) = a_1P + a_0$$

donde a_0 representa a todos los demás parámetros de gustos relevantes del período actual. Las exportaciones colombianas también se representan como:

$$[2] CE = g(P) = c_1P + c_0$$

donde c_0 representa el efecto total de todos los factores distintos del precio. Así, la inversa de la demanda residual, es, simplemente

$$[3] P(BE) = [BE - (a_0 - c_0)] / (a_1 - c_1)$$

Dada la demanda residual, una firma optimiza los beneficios exportando

$$[4] BE^* = (a_0 - c_0) / 2$$

En un mundo sin errores o incertidumbre, Brasil podría calcular fácilmente la cantidad óptima de exportaciones de cada período. Dado que este supuesto no es realista, Brasil puede usar observaciones *ex post* de los precios y de las cantidades para determinar los errores de los períodos anteriores. Si se admite que las condiciones pueden haber cambiado desde el período anterior, se pueden hacer ajustes cuando se observa el precio actual. Unos precios mayores indican bien sea cambios en la demanda o bien en la oferta de la franja competitiva. Brasil debe ajustar sus exportaciones hacia arriba en respuesta a precios mayores y viceversa. Por tanto, las exportaciones de Brasil se modelan como una función de las observaciones relevantes del período actual así como de los errores del período anterior. A partir de la cantidad óptima, BE , de la ecuación [4], el error $BE^*_{.1} - BE_{.1}$ se representa en la forma siguiente:

$$[5] BE^*_{.1} - BE_{.1} = (a_{0,.1} - c_{0,.1}) / 2 - BE_{.1}$$

donde $(a_{0,.1} - c_{0,.1}) / 2$ proviene de la posición de la demanda del período anterior y de las exportaciones colombianas. Aunque el valor de esos parámetros es desconocido para el Brasil, la observación de los precios del período anterior

permite deducirlos. Por tanto, a partir de la curva de demanda residual (ecuación 3).

$$[6] (a_{0,.1} - c_{0,.1}) / 2 = BE_{.1} - (a_1 - c_1)P_{.1} / 2$$

y, por consiguiente, mediante una sustitución simple del error de Brasil se encuentra que:

$$[7] BE^*_{.1} - BE_{.1} = -(Q_{.1} + (a_1 - c_1)P_{.1}) / 2$$

En consecuencia, una firma dominante escoge la cantidad exportada de acuerdo a la ecuación [8].

$$[8] BE = f(\text{observaciones actuales}) - k/2 (Q_{.1} + (a_1 - c_1)P_{.1})$$

donde k representa la ponderación del error anterior en la determinación de las exportaciones del período actual. Las pendientes estimadas de la demanda y de la oferta de exportaciones colombianas, a_1 y c_1 , pueden compararse con el coeficiente estimado no restringido de $P_{.1}$ en la ecuación de exportaciones del Brasil. Aunque esta no es la prueba principal del comportamiento de la firma dominante, esta prueba constituye un punto de referencia adicional para el análisis de la estrategia del Brasil.

¿Cuáles habrían sido entonces las exportaciones de Brasil si este país no se hubiese comportado como una firma dominante o cuál sería el coeficiente esperado de $P_{.1}$ si la estrategia fuese competitiva y no estratégica? Es bastante posible que Brasil simplemente estuviese tratando de suavizar las oscilaciones del precio y no de elevarlo como se afirmó en ese momento. Una estrategia de suavización de los precios es una estrategia que no aumenta el precio total por encima del nivel competitivo, sino que simplemente reduce sus oscilaciones almacenando inventarios para tiempos de malas cosechas. El modelo se especificó de tal forma que el comportamiento de la firma dominante no es restringido; el coeficiente del precio rezagado no está restringido para que sea $a_1 - c_1$. Si Brasil simplemente estuviese suavizando los precios; habría escogido una cantidad mayor que la de una firma dominante. La estimación no restringida admite dos mecanismos para evaluar la estrategia de exportaciones del Brasil: 1) Comparar el

coeficiente de P_{-1} con $a_1 - c_1$. Cuanto mayor es el coeficiente, menos estratégica y más competitiva es la política de exportaciones del Brasil. 2) Aislar la demanda residual (a través de las estimaciones de la demanda menos las exportaciones colombianas), se calculan las exportaciones óptimas de la firma dominante y después se comparan con las exportaciones brasileñas. En este segundo análisis, la ecuación estimada de las exportaciones del Brasil es innecesaria, aunque se necesita para estimar la demanda y las exportaciones colombianas debidas a la simultaneidad.

Finalmente, si Brasil tiene algún tipo de restricciones financieras, la estrategia del gobierno puede requerir ajustes de corto plazo cuando los tiempos son particularmente difíciles. Si esos factores tienen incidencia, Brasil será incapaz de implementar completamente una estrategia particular. Debe recordarse que la estrategia de la firma dominante no ha sido impuesta en la estimación, de modo que la posibilidad de restricciones financieras no puede ser ignorada.

A partir de este razonamiento, las exportaciones brasileñas pueden representarse formalmente como:

$$[9] \text{dBE} = h(P, \text{BE}_{-1} - \theta P_{-1}, \text{ otros factores de corto plazo})$$

donde dBE es el cambio en las exportaciones.

En síntesis, el sistema está conformado por la demanda mundial, la oferta de una franja competitiva y una ecuación de exportaciones para el Brasil. Esta ecuación de exportaciones puede depender de la producción si existen restricciones financieras, pero puesto que las exportaciones constituyen una decisión del gobierno, esta curva no se asemeja de ningún modo a una función de producción. Además debe recordarse nuevamente que la producción es exógena aunque no afecta a las exportaciones; la producción tiene lugar antes de la decisión de exportaciones del gobierno, de modo que esta decisión nunca puede afectar simultáneamente a la producción.

III. EL MODELO EMPÍRICO

El sistema incluye una ecuación de demanda mundial, una ecuación de oferta colombiana, una ecuación de exportaciones brasileña (ecuaciones [1], [2] y [9]) y una identidad que iguala las exportaciones totales con la cantidad demandada. Nótese de nuevo que no es necesario endogeneizar la superficie sembrada ni la producción brasileña (ver la sección II).

La demanda se modeló como una función lineal de los precios y de los factores endógenos que afectan su posición así como de los parámetros adictivos representados por las cantidades rezagadas. En la literatura, la demanda de café ha sido especificada tanto en forma lineal como en forma no lineal. En respuesta a numerosas estimaciones hechas con ambos métodos, Huang, Siegfried y Zardosthy sometieron a prueba la validez de cada especificación y rechazaron la hipótesis de que la demanda de café tiene elasticidades constantes, como sugiere una especificación basada en logaritmos. La especificación de este artículo tiene en cuenta esos resultados.

En el caso de las exportaciones brasileñas, se sabe que los factores de producción son irrelevantes. La cantidad escogida depende de las expectativas de las variables y de los coeficientes que afectan la demanda y la oferta de la franja competitiva. Usando un modelo de corrección de errores, los cambios en las exportaciones son una función de los errores de cálculo del último período, $\text{BE}_{-1} - \theta P_{-1}$, así como de los factores del período actual.

Finalmente, el comportamiento de la oferta de la franja colombiana se modeló como una función de oferta competitiva estándar que incluye los precios y los costos de los diversos insumos. Esta función es lineal en los precios y en cada uno de los factores de producción. Tanto la producción rezagada como los precios rezagados juegan un papel importante en la especificación (ver Parikh, 1979, para una estimación similar de la oferta).

Las ecuaciones adoptan la siguiente forma general:

$$\bullet QD = a_0 + a_1 + \sum_i a_i \text{exógenas} + \text{rezagos en QD}$$

$$\bullet CE = c_0 + c_1 P + c_2 \text{tendencia} + \sum_i c_i \text{exógenas} + \text{rezagos}$$

$$\bullet dBE = b_0 + b_1 dP + b_2 (BE_{-1} - eP_{-1}) + \sum_i b_i \text{exógenas} + \text{rezagos}$$

$$\bullet BE + CE = QD$$

donde:

$$QD = \text{importaciones (BE + CE)}$$

BE = exportaciones brasileñas, millones de sacos

$$dBE = BE - BE_{-1}$$

CE = exportaciones colombianas, millones de sacos

P = precio real, centavos de dólar por libra

$$dP = P - P_{-1}$$

Las variables exógenas de cada ecuación son:

[1]: Población e ingreso de Estados Unidos, precios de los sustitutos —té y cacao— y una variable dummy para los años de la Primera Guerra Mundial, cuando las transacciones estuvieron limitadas.

[2]: Variables de producción tales como el área sembrada con árboles de café, el precio de la tierra y los salarios y una variable de transporte: millas de transporte férreo.

[3]: Variables que representan las restricciones financieras que afectan las decisiones del año actual: producción, inventarios y exportaciones de otros productos básicos como el algodón.

Para estimar el sistema se utilizó información plena de máxima verosimilitud. Los detalles acerca de los datos y de los procedimientos de estimación pueden encontrarse en el apéndice. Las ecuaciones estimadas proporcionan una estimación de la demanda residual del Brasil, a partir de la cual pueden calcularse las exportaciones de la firma dominante para compararlas con las exportaciones brasileñas reales en la sección IV. Usando las cifras de producción para simular el comportamiento competitivo del Brasil,

los precios competitivos y los beneficios colombianos se presentan en la sección V.

IV. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA BRASILEÑA

Anteriormente se afirmó que hay dos mecanismos para evaluar la estrategia brasileña. El primero implica hacer una comparación del coeficiente de P_{-1} (16.74) con $a_1 - c_1$, o como resulta de las estimaciones, 15.4. Usando un estadístico t , puede demostrarse que las diferencias entre esas dos cifras estimadas no es significativamente diferente de cero. Debe recordarse que desde el punto de vista teórico, cuanto mayor sea el valor de este coeficiente tanto más competitivo será el comportamiento del Brasil.

Sin embargo, lo más importante es el cálculo de las exportaciones de la firma dominante a partir de la demanda estimada y de las exportaciones colombianas. Si las exportaciones colombianas se restan de la demanda estimada se obtiene la curva de demanda residual. Igualando el ingreso marginal con un costo marginal igual a cero se obtiene el nivel de exportaciones de la firma dominante. Al comparar este valor con las exportaciones reales, se puede determinar qué tan cercano fue el nivel de exportaciones del Brasil con el nivel que predice la teoría de la firma dominante. Si Brasil incurría en costos de almacenamiento, las exportaciones implicaban un costo marginal negativo, lo cual a su vez implica un mayor nivel de exportaciones óptimas; el hecho de ignorar esos costos subestima las exportaciones estratégicas y sesga el análisis en favor de un comportamiento competitivo. Por tanto, es posible que un volumen de exportaciones que supere los niveles de la firma dominante no haya sido ocasionado por un cierto grado de comportamiento competitivo sino por haber ignorado los costos de almacenamiento. La tabla siguiente compara las exportaciones reales del Brasil con las que predice la teoría de la firma dominante cuando no hay costos de almacenamiento.

(Ver cuadro)

Año	Exportaciones del Brasil	firma Dominante	Diferencia %
1925	13500	14080	-4
1926	13800	14340	-4
1927	15100	14430	-4
1928	13900	14030	-1
1929	14300	13780	4
1930	15300	13400	12
1931	17900	12960	27
1932	11900	11350	5
1933	15500	11690	24
1934	14100	13340	5

Las exportaciones del Brasil fueron consistentes con las de una firma dominante. Cerca del cambio de década algunas cosechas abundantes parecen haber aumentado las dificultades de mantener esa estrategia; la retención de grandes cantidades puede haber sido bastante difícil y costosa. Sin embargo, aun en el punto menos efectivo, las exportaciones sólo superaron al nivel óptimo en cerca del 25 por ciento. Como se deduce de la teoría estándar, el punto donde el ingreso marginal es igual a cero representa una cantidad igual a la mitad de la cantidad competitiva. Por tanto, aun en el punto menos efectivo, en algunos años de cosechas abundantes las exportaciones sólo superaron a las de la teoría de la firma dominante en 25 por ciento y no en el 100 por ciento, como ocurriría con un comportamiento competitivo.

La estrategia del Brasil fue notablemente consistente con la que predice la firma dominante con capacidades de liderazgo de precios a excepción de un par de cosechas abundantes en que los costos de almacenamiento y las

restricciones financieras pueden haber llevado a que esa estrategia fuese subóptima; aún en esos casos, las exportaciones sólo fueron marginalmente mayores que las que predice la teoría, y es claro que había cierto poder de mercado. Este resultado lleva a una segunda pregunta obvia: ¿cuál fue el beneficio de la franja competitiva proveniente de los altos precios generados por la firma dominante? La sección V se ocupa de estimar (o imponer límites a) la magnitud de estos beneficios.

V. LOS BENEFICIOS DE COLOMBIA COMO SEGUIDOR

Puesto que la retención de inventarios se convirtió en ley en 1925, los beneficios del seguidor deben medirse a partir de ese año.¹² Para predecir los precios competitivos, se realizó una simulación en la que Brasil no retiene inventarios. Las cantidades exportadas por Brasil se sustituyen por las cifras de producción; la producción y las exportaciones colombianas no responden a los precios en el corto plazo, de modo que éstas se consideran exógenas en la simulación. La simulación se realiza, entonces, sustituyendo la producción brasileña más las exportaciones colombianas dentro de la demanda estimada. Puesto que la demanda de café es inelástica y se ha mantenido bastante estable a través del tiempo, se supone que esos parámetros no cambian debido a los cambios en la oferta.

Esta simulación proporciona los precios competitivos que permiten calcular la ganancia excedente que las políticas del Brasil otorgaron a Colombia. En cuanto a los antecedentes históricos, esta simulación comienza en 1925, año en que se implementó la política permanente, y termina en 1934. La fecha de terminación abarca el período de la Gran Depresión y capta los beneficios que Colombia recibió durante el *boom* de los años veintes. Un poco antes de terminar el período de simulación, Brasil abandonó su

¹² Esto no significa que Brasil se comportaba en forma competitiva antes de 1925. Sin embargo, el objetivo consiste en medir los beneficios después de que la retención de inventarios se convirtió en una política permanente del gobierno y, por tanto, pudo ejecutarse con mayor consistencia y facilidad. Aquí se analizan y se miden los efectos de la política desde 1925.

política tratando de conseguir el apoyo de Colombia para este programa.

Varias cosechas abundantes de finales de los años veintes ocasionaron enormes variaciones en la producción brasileña. En esta simulación, la producción de esos últimos años se suaviza antes de hacer la simulación; puesto que el café es almacenable, es improbable que aún en un mercado competitivo, las exportaciones varíen en el mismo grado en que varió la producción a finales de los años veintes. Si Brasil simplemente hubiese estado intentando suavizar las oscilaciones de precios y no de aumentarlos, la retención de inventarios habría tenido poco efecto sobre el precio. Sin embargo, como se muestra más adelante, si la suavización de la producción hubiese sido exportada en lugar de ser almacenada estratégicamente, los precios habrían caído significativamente y los ingresos colombianos se habrían deteriorado en esas circunstancias competitivas.

La sustitución de las exportaciones por la producción simula un comportamiento no estratégico; sin embargo, es evidente que aún en un mercado competitivo existe una cantidad máxima que los agricultores deberían llevar al mercado. Debe existir un precio por debajo del cual los agricultores no incurran en el costo marginal de recolectar una mayor cantidad de su cosecha. Este precio de reserva no puede ser estimado debido a que nunca se presentó dentro del rango del conjunto de datos. El precio mínimo observado fue de 8.9 dólares por saco de sesenta kilogramos, y no hay ninguna indicación de que el precio llegara a ser tan bajo que las ventas adicionales dejaran de ser rentables; la industria cafetera experimentó un *boom* durante la primera parte del siglo. De modo que es improbable que los agricultores continuaran recolectando café por debajo de la observación mínima de 8.9 dólares. Como no se puede determinar este umbral, los beneficios de Colombia se calculan tomando un límite inferior de 8 dólares por saco; es obvio que los beneficios colombianos habrían sido mayores si el precio competitivo verdadero fue inferior a 8 dólares. La tabla siguiente compara al precio real con el precio simulado teniendo en cuenta este límite inferior de 8 dólares.

Año	Precio real*	Precio competitivo	Diferencia
1925	32.2	27.4	4.8
1926	30.4	21.4	9.0
1927	24.8	11.7	13.1
1928	31.7	8.0	23.7
1929	30.4	8.0	22.4
1930	17.9	8.0	9.9
1931	13.1	8.0	5.1
1932	17.9	8.0	9.9
1933	15.9	8.0	7.9
1934	17.9	8.0	9.9

* Los precios están en dólares de 1925 por saco.

El límite inferior que se impuso a los precios pasa a ser obligatorio en todos los años a partir de 1928. La función de demanda estimada indica que la serie de cosechas abundantes dio al Brasil la capacidad para destruir los precios que había exportado a capacidad. Sin embargo, como se mencionó antes, incluso en un mercado competitivo hay un límite a la disposición de los agricultores para producir; y el conjunto de datos no puede estimar con exactitud ese límite. Se utilizó un precio de 8 dólares por saco como límite superior del precio mínimo; los cálculos pueden ajustarse fácilmente a los diversos niveles de ese precio mínimo. El ingreso calculado para Colombia a través de esta simulación constituye el límite superior de los ingresos en el mercado competitivo; por tanto, el excedente representa el límite inferior de los beneficios colombianos provenientes de los precios de sustentación.

En la tabla siguiente se presenta el *límite inferior* de las ganancias de ingresos de cada período. La cifra del excedente corresponde, simplemente, a las cantidades exportadas por Colombia multiplicadas por la diferencia de precios calculada en la tabla anterior.

Año	Export. colombianas	Diferencia de precios	Ganancias de ingreso*
1925	1.95	4.8	9.1
1926	2.45	9.0	21.6
1927	2.36	13.1	30.1
1928	2.66	23.7	64.0
1929	2.84	22.4	62.7
1930	3.17	9.9	36.9
1931	3.03	5.1	15.3
1932	3.18	9.9	30.7
1933	3.33	7.9	26.1
1934	3.09	9.9	30.7

* Las cifras representan millones de dólares de 1925.

Debe señalarse que el ingreso total de Colombia (los precios y las cantidades de las tablas anteriores) proveniente del café durante los años 1925 a 1934 fue de US \$629.000.000 (en dólares de 1925) mientras que el ingreso por las ganancias acabamos de calcular ascendió a \$327.200.000; estas ganancias (que constituyen el límite inferior) alcanzaron, por tanto, cerca del 52 por ciento del valor total del café exportado por Colombia.¹³ La magnitud de este porcentaje es el resultado de unas cosechas abundantes; con unos rendimientos tan altos como los que se lograron a finales de los años veintes, los precios del café se habrían desplomado en ausencia de los precios de sustentación.

Además de constituir un gran porcentaje de los ingresos cafeteros, el excedente representa un alto porcentaje de las exportaciones totales de Colombia. En 1929, el café contribuyó con el 60.6 por ciento del valor total de todas las

exportaciones: la importancia de esta cifra se observa en las pretensiones de diversos funcionarios que en los años cincuentas sostenían que un aumento en los precios del café de 42 a 45.5 centavos de dólar podía tener como resultado un incremento de la tasa de crecimiento del 5 al 7 por ciento.¹⁴

El Brasil ejerció un significativo impacto positivo sobre Colombia durante finales de los años veintes y comienzos de los años treintas. Sus políticas de precios de sustentación no sólo contribuyeron a que Colombia entrara rápidamente en el mercado sino que también contribuyeron al desarrollo colombiano, que fue bastante sustancial en relación con sus vecinos latinoamericanos durante este período.

VI. CONCLUSIÓN

Es claro que Brasil puso en práctica políticas de precios de sustentación durante los años veintes, y que Colombia obtuvo beneficios sustanciales con esas políticas. Aproximadamente la mitad del excedente cafetero colombiano de este período fue una consecuencia directa de las acciones del Brasil. Como resultado de la abundancia de ganancias, Colombia aumentó la cantidad y el valor de su producción. Como demuestra el hecho de que Brasil parece haber monopolizado el resto del mercado, es probable que Brasil no haya previsto el comportamiento de Colombia o que la estructura política era de tal tipo que no se tenían en cuenta los eventos futuros. Independientemente de ello, los resultados muestran que Brasil no intentó simplemente suavizar las oscilaciones de precios como se insiste a menudo. Por el contrario, sus exportaciones fueron consistentes con las que predice la teoría de la firma dominante. Este resultado contribuye al debate relacionado con el comportamiento histórico del Brasil y modifica la interpretación histórica de las fuerzas que motivaron el éxito colombiano.

¹³ Si se hubiese permitido que el precio cayera a 5 dólares por saco, esa cifra habría sido el 60 por ciento de los ingresos cafeteros.

¹⁴ Rowe J. W. F., *The World's Coffee*, 1963, p. 83.

Dejando de lado el significado histórico, este artículo subraya la importancia de las políticas comerciales estratégicas del gobierno. El hecho de considerar que esos efectos son exógenos tiene el riesgo de perder unos beneficios

potencialmente significativos. Finalmente, este artículo da apoyo empírico a la teoría del comportamiento óptimo de la firma dominante en presencia de una franja competitiva.

REFERENCIAS

1. Akiyama, T. and Varangis, P. «Impact of the International Coffee Agreement's Export Quota system on the World's Coffee Market». «World Bank Working Paper, 1989.
2. Alaouze, C. M., A. S. Watson, and N. H. Sturgess. «Oligopoly Pricing in the World Wheat Market». *Amer. J. Agr. Econ.* 60 (1978): 173-85.
3. Carter, C. and A. Schmitz. «Import Tariffs and Price Formation in the World Wheat Market». *Amer. J. Agr. Econ.* 61 (1979): 17-22.
4. Daly, R. F. «Coffee Consumption and Prices in the United States». *Agricultural Economics Research*, 10 (1958): 61.
5. Diaz Alejandro, C. F. *Colombia*. Vol. 9. Foreign Trade Regimes in Economic Development, Columbia University press, 1976, NY, London.
6. Edwards, R. and Parikh, A. «A Stochastic Policy Simulation of the World Coffee Economy». *Amer. J. Agr. Econ.* 58 (1976): 152-60.
7. Engle, R., Hendry, D. and Richard, J. F. «Exogeneity». *Econometrica*, 51 (1983): 277-305.
8. Fisher, B. S. *The International Coffee Agreement, A Study in Coffee Diplomacy*. 1972.
9. Flujarty, V. L. *Dance of the Millions*. University of Pittsburgh Press, 1956.
10. Font, M. *Coffee Contention and Change in the Making of Modern Brazil*. Basil Blackwell, Oxford, 1990.
11. Gray, F. «The Downtrend in Coffee Consumption». *National Food Situation*, (Washington: U.S. Department of Agriculture, 22, 1971).
12. Guvenen, O., Labys, W., and J. B. Lesourd, eds. *International Studies in Economic Modelling*. London, NY and Melbourne, Chapman and Hall, 1991.
13. Hendry, D. and Ericsson, N. «An Econometric Analysis of U. K. Money Demand in Monetary Trends in the United States and the United Kingdom by Milton Friedman and Anna J. Schwartz». *Amer. Econ. Review*, 81 (1991): 8-38.
14. Hendry, D. and J. F. Richard. «On the Formulation of Empirical Models in Dynamic Econometrics». *J. of Econometrics*, 20 (1982): 3-33.
15. Hendry, D. and Richard, J. F. «The Econometric Analysis of Economic Time Series». *International Statistical Review*, 51 (1983): 111-163.
16. Holloway, T. H. *The Brazilian Coffee Valorization of 1906*. University of Wisconsin, 1975.
17. Huang, C., Siegfried, J., and Zardoshty, F. «The Demand for coffee in the United States 1963-77». *Quarterly Review of Econ. and Bus.* 20 (1980): 36-50.
18. Karp, L. S., and A. F. McCalla. «Dynamic Games and International Trade: An Application to the World Corn Market». *Amer. J. Agr. Econ.* 65 (1983): 642-50.
19. Kolstad, C. D. and A. E. Burriss. «Imperfectly Competitive Equilibria In International Commodity Markets». *Amer. J. Agr. Econ.* 68 (1986): 27-36.
20. Labys, W. C., Lesourd, J. B. and Guvenen, O. «New Horizons in International Commodity Market Modeling». Presented at Applied Econometrics Association, October, 1988.
21. Lawrence, N., Phillips, W., Rifkin, A. and Saleh, A. «U.S. Coffee Consumption, 1946-76». (Washington: U.S. Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service, 1977).
22. Love, H. A., and E. Murniningtyas. «Measuring the Degree of Market Power Exerted by Government Trade Agencies». *Amer. J. Agr. Econ.* 74 (1992): 546-55.
23. Marshall, C. F. *The World Coffee Trade*. Woodhead-Faulkner Ltd. 1983.
24. McCalla, A. «A Duopoly Model for World Wheat Market Pricing». *J. of Farm Econ.* 48 (1966): 711-27.
25. McGreevey, W. P. *An Economic History of Colombia. 1845-1930*. Cambridge University Press, 1971.
26. Parikh, A. «Estimation of Supply Functions for Coffee». *Applied Economics*, 11 (1979): 43-54.
27. Parikh, A. «A Model of the World Coffee Economy: 1950-68». *Applied Economics*, 6 (1974): 23-43.
28. Rowe, J. W. F. *The World's Coffee*. London, 1963.
29. USDA. *Foreign Agricultural Service: Coffee, Various issues*.
30. U.S. Department of Commerce. «Coffee Consumption in the United States, 1920-65». (Washington: U.S. Government Printing Office, 1961).

Las nuevas orientaciones del mercado cafetero y el papel que le corresponde a la Organización Internacional del Café *

Celsius A. Lodder

INTRODUCCIÓN

1. Cuando se habla del café en los titulares de los diarios suele ser porque hay interrupciones, reales o potenciales, en su suministro —las heladas y las sequías son las que crean más nervios en el mercado—, aunque también son protagonistas de las noticias las actividades de los grandes fondos de inversión y los efectos que se supone que causan en la volatilidad de los precios. Sin embargo, hay otras influencias, más sutiles quizá, de las que no se habla tanto y de las que se sabe poco, pero que pueden ser igualmente importantes. Es más, se trata de factores que pueden adquirir una mayor influencia en el futuro y que podrían dirigir el crecimiento y la estructura del mercado. Sin duda habrá muchos y muy distintos puntos de vista sobre los efectos causados por estas nuevas influencias y, sin duda también,

aumentarán los debates sobre ello y, desde luego, en el foro de la OIC no nos vamos a quedar cortos.

2. El tema es tan amplio que he tratado de ordenar un poco las ideas haciendo uso de un análisis con iniciales que resultan en un acrónimo: PEST, por lo cual me permito bautizarlo de este modo. Este análisis nos lleva a dividir este arduo tema en cuatro secciones:

- ♦ Política
- ♦ Economía
- ♦ Sociedad
- ♦ Tecnología

Inevitablemente algunos de los temas que voy a tocar tendrán cabida en más de una sección. ¡Espero que no les importe demasiado y que sepan perdonarme!

* Declaración del Sr. Celsius A. Lodder, Director Ejecutivo de la Organización Internacional del Café en la Tercera Conferencia Internacional del Café en Asia. *Ciudad Ho Chi Minh (República Socialista de Viet Nam)*, 14 a 18 de enero de 1997.

POLÍTICA

3. En estos últimos 30 años, más o menos lo que duraron varios Convenios del Café, se han visto grandes cambios de opinión y de la manera en que tanto los gobiernos como las instituciones enfocan los asuntos del desarrollo y el comercio. Quiero decir con esto que aquellas pautas y modos de pensar sobre la cooperación política y económica que tan de moda estuvieron en la década del sesenta se han visto reemplazados por un modelo nuevo, más realista quizá y desde luego muy diferente.
4. Desde su fundación hasta 1989, la Organización Internacional del Café puede juzgarse como intervencionista, en cuanto que controló el mercado durante mucho tiempo con un sistema de cuotas de exportación.
5. Está claro que nadie quiere volver a un régimen intervencionista. Y, siendo así, cabe preguntarse cuál es el papel político e institucional que le correspondería a la OIC. Mis ideas en cuanto a la futura evolución política e institucional de la OIC podrían resumirse así:
 - ♦ Dinámica - Dispuesta a cambiar
 - ♦ Realista - Reflejo de la realidad
 - ♦ Búsqueda del consenso
 - ♦ Evaluación objetiva
 - ♦ Transparencia
6. La OIC es una organización dinámica. Tendría que reflejar las realidades presentes y no sentirse atada por el papel que desempeñó en el pasado. No sólo nos encontramos en una situación de libre mercado, sino que también debemos admitir que ahora hay una diversidad de puntos de vista que no existía antes. Pese al riesgo de caer en simplificaciones ingenuas, podría afirmarse que la situación tal como estaba hace 10 o 20 años reflejaba un grado bastante considerable de consenso entre los productores, y que el Brasil, debido a su volumen de participación en el mercado, a menudo tomaba la delantera. Ahora, en cambio, la parte que corresponde al Brasil en cuanto a producción, exportaciones y existencias ha descendido de los máximos alcanzados en el decenio de 1960 y los comienzos del de 1970, y aunque el Brasil sigue siendo el mayor productor en un año *normal*, la influencia está más repartida entre los países productores. Es más, aún dentro de los países productores hay puntos de vista diferentes y se nota la mayor influencia de los exportadores y de otros grupos del sector. Y en los países consumidores el punto de vista del comercio puede tener ahora más peso que antes.
7. Ha aumentado considerablemente la influencia de Asia y la zona del Pacífico. En la primera mitad del decenio de 1980 procedía de esos países el 11 por ciento de la producción exportable total. A finales del mismo decenio había subido al 13 por ciento, y en la primera mitad del decenio en curso sobrepasaba el 16 por ciento. El promedio anual de la producción exportable de esa región se aproximaba a los 12 millones de sacos a comienzos del presente decenio, habiendo sido de 7,6 millones de sacos a comienzos del decenio de 1980. He calculado la parte que correspondió a la región de Asia y el Pacífico en la producción exportable mundial de los seis años de cosecha a partir del de 1990/91 y presento el *Gráfico 1* como ilustración de los resultados de ese cálculo. Se prevé que la producción exportable de dicha región sea de cerca de 13 millones de sacos en 1995/96 (el promedio correspondiente a los seis años es de 11,8 millones de sacos). Así pues, las pérdidas de cosecha por los daños de las heladas de Brasil se vieron equilibradas en parte por el vigor de esta región.
8. En la *Gráfica 2* se indica la participación de cada país en la producción exportable de la región. Esos promedios no expresan con claridad, sin embargo, el avance logrado por Viet Nam en los seis años de que se trata. En los dos primeros años la parte que representó

Viet Nam fue del 10 por ciento. En los dos años siguientes subió al 22 por ciento. En los dos años últimos, Viet Nam representó el 29 por ciento de la producción exportable de la región.

9. La OIC tiene que hacerse eco del cambio de circunstancias que ha habido y tiene que hacerse a la idea de que es muy posible que sea más difícil lograr el consenso en general. Aunque antes había largos debates, los países productores solían presentar puntos de vista en los que casi todos estaban bastante de acuerdo. Estas coaliciones se veían reforzadas por el número mayor de recompensas (o menor de castigos) que se lograba mediante la cooperación. Las recompensas o ventajas que puedan lograrse ahora por medio de la cooperación entre los productores son más difíciles de cuantificar, dado que no hay cuotas de exportación ni una eficacia razonable del sistema de precios indicativos. Así pues, toda recomendación de una actuación concreta deberá ir acompañada de claros indicios y pruebas, y será preferible también que vaya acompañada de una indicación al menos de los costos y beneficios que supondría ponerla en práctica.
10. Es muy posible que estos costos y beneficios no puedan distribuirse con igualdad total. De hecho, sería difícil pensar en un proyecto que no entrañase alguna desigualdad en el reparto de recompensas. Sin embargo, y esto es importante, cabe resaltar que los beneficios que resultan de los proyectos de desarrollo cafetero son positivos a escala mundial. Es más, aunque los beneficios que resulten de un determinado proyecto pueden ser limitados inicialmente en cuanto a su distribución y alcance, lo cierto es que la expansión y adaptación de los mismos generará mayores y más amplios beneficios. Un buen ejemplo es el proyecto en curso de la OIC sobre café para *gourmets*. Aunque sólo unos cuantos países, y entre ellos Papúa Nueva Guinea, se beneficiarán directamente de la primera fase, puede utilizarse la experiencia y la información que se obtengan para poner en marcha proyectos en otros países. Estoy seguro de que la India utilizará esa información para ampliar sus ventas de café orgánico, Indonesia, que ya obtiene beneficios del mercado de café para gourmets con sus ventas de *Sulawesi Kalossi* y *Sumatra Mandheling* querrá incrementar sus ventas de café de otras variedades de alto precio. Y, además, los tostadores, armados con la información obtenida en la primera fase, podrán idear sus propias estrategias, beneficiando con ello a otros productores. Yo creo firmemente que la calidad del café es muy importante y que el desarrollo del mercado de la calidad ayudará a proteger a nuestro sector y le añadirá rentabilidad. De manera que en la OIC debemos seguir ideando y poniendo en práctica proyectos que tengan como resultado que el beneficio se distribuya entre cuantos más sea posible. Y, para así hacerlo, utilizaremos las técnicas más recientes e innovadoras y prestaremos especial atención a la difusión, lo más transparente posible, de los resultados.
11. El Seminario sobre el Café y el Medio Ambiente que celebramos en la OIC en 1996 es un buen ejemplo de lo mucho que se puede beneficiar el mundo entero de la cooperación del sector cafetero. Los que hablaron en esa conferencia, generosamente patrocinada por el Gobierno de los Países Bajos, no sólo eran expertos en su esfera sino que representaban intereses y ámbitos muy distintos, tales como el científico, el de la producción, el del comercio y el del tueste. Esa conferencia dará lugar a desarrollos prácticos y de gran influencia, por lo cual, aparte de su dimensión política, tendrá consecuencias económicas, en términos de ahorro de costos y mayor valor añadido, y tendrá también importantes consecuencias sociales y tecnológicas.
12. Se añadirá valor, o se disminuirán las pérdidas, en el sector de la producción como consecuencia del proyecto del manejo integrado de la broca del fruto del café. Ese proyecto, supervisado por la OIC y financiado por el Fondo Común para los Productores

Básicos y otros organismos, se propone combatir esa plaga del café por medio de innovadores mecanismos de control que son al mismo tiempo compatibles con el medio ambiente. Este es un ejemplo de cooperación política que llevará a hacer progresos en el campo social, económico y tecnológico. Es fácil prever que la experiencia que se gane en este proyecto servirá para controlar otras plagas y enfermedades y, de hecho, ya estamos estudiando otras posibilidades.

ECONOMÍA

13. Se resumen a continuación una serie de factores importantes:
 - Contracción del sector del tueste
 - Nuevas oportunidades de mercadeo especializado
 - Valor añadido: productor e importador
 - Protección de los precios
 - Costo del mantenimiento de existencias
 - Gestión de riesgos
14. En estos últimos 50 años ha habido una reducción muy considerable del número de tostadores. Sin embargo, y a pesar de que los mayores tostadores aumentaron o mantuvieron su participación en el mercado, en muchos de los mercados internos se ha visto en los años últimos un crecimiento considerable de las operaciones del mercado muy especializado, llevadas a cabo o por los tostadores de nombre muy conocido o por los nuevos en el mercado, sobre todo en los Estados Unidos. Este aumento del consumo *gourmet* es una buena indicación del refinamiento cada vez mayor de algunos de los consumidores y continuará ofreciendo una oportunidad digna de tenerse en cuenta tanto a muchos productores como a los tostadores.
15. La oportunidad más clara se encuentra en el valor añadido al sector por el café para *gourmets* y en la capacidad de algunos cultivadores para sacar provecho de la distinción entre el café que ellos cultivan y los cultivos normales que se comercian en el mercado o que están muy ligados a los precios del mercado. Las series de precios reunidas por la OIC indican las diferencias de precio muy considerables que se dan entre los distintos grados de calidad y cultivos de café. Por ejemplo, el *Sulawesi Kalossi Teraja* se vendía con una prima de cerca del 300 por ciento con respecto al café del Contrato C a finales del decenio de 1980. Y siguen existiendo ventajas de ese orden.
16. La segmentación del mercado es también importante en cuanto que proporciona cierta protección a los cultivadores y a los tostadores cuando los precios están bajos. El que el café se venda no depende sólo del precio, sino también de ese valor intrínseco que posee y que es lo que en definitiva atrae al consumidor. Hasta cierto punto al menos, estas orientaciones, tan nuevas en apariencia, recuerdan el mercado de los primeros años de este siglo, cuando lo que imperaba era el tueste por lotes pequeños.
17. Cabe señalar, sin embargo, que dos elementos relativamente nuevos del mercado ofrecen unas ventajas que eran desconocidas del todo hace 100 años. La velocidad de las comunicaciones hace posible que tanto los importadores como los exportadores reciban información y decidan con rapidez. Los servicios informáticos en línea sobre el precio y el mercado permiten a los profesionales del café, por muy remota que sea su situación geográfica, recibir la misma información que les llega a los principales protagonistas en Hamburgo, Londres, Nueva York o Singapur, y recibirla al mismo tiempo también. En este sentido el mercado es más transparente y de mayor valor para la mayor parte de las secciones de nuestra comunidad cafetera.
18. Otro elemento de importancia es la facilidad mayor de la entrega. La velocidad de las comunicaciones ayuda, pero la mejora que ha habido en la estructura de los puertos, los procedimientos de embarque y el uso de

contenedores ha llevado a revisar las estrategias de los pedidos y las existencias. Esto ha dado como resultado que los tostadores adoptasen la práctica de comprar «para el momento», lo cual hace más probable que las existencias estén más en poder de los comerciantes de países importadores y en general en los países productores. No obstante, no es fácil evaluar las consecuencias de estos cambios.

19. La volatilidad extrema de los precios hace que sea igual de arriesgado tener existencias que no tenerlas. Los tostadores que no tengan existencias pueden querer protegerse contra la posibilidad de que haya un alza grande en los precios y que no puedan mantener la competencia con los tostadores que hicieron acopio de existencias. Pero también puede ocurrir lo contrario. Y lo mismo se aplica a los exportadores, que pueden restringir también sus adquisiciones. Es más, por lo que se refiere a la exportación, ya ha dejado de existir la capacidad de mantener existencias que tenían muchos de los organismos cafeteros oficiales, bien porque han desaparecido, bien porque sus funciones han disminuido.
 20. Así pues, la gestión del riesgo, al igual que ocurre en todos los contratos de seguro, se convertirá en un instrumento cada vez más importante tanto para los exportadores como para los comerciantes y los tostadores. La compra y venta de derivados del café —futuros, opciones y los instrumentos de gestión de riesgo más nuevos, tales como los acuerdos de canje, los bonos de productos básicos y demás— pueden llegar a reemplazar a las existencias y a otros factores fundamentales y convertirse en el motor más poderoso de los precios del mercado a corto y a medio plazo. Aún no concluyó, ni mucho menos, el debate en curso sobre la influencia de los fondos de gestión o mutuos en los precios y en la volatilidad de los mismos, y puede que el jurado aún tenga mucho que deliberar sobre ello. Es importante que alcance la mayor difusión, en la forma más clara posible, el
- concepto de la gestión del riesgo y el uso que de ella puede hacerse. La Organización Internacional del Café está ya evaluando la situación a ese respecto.
21. Me voy a permitir citar, como ejemplo de lo que acabo de decir, la experiencia que adquirió la Organización al elaborar un proyecto sobre desarrollo del mercado cafetero en Africa Oriental y Meridional. El principal objetivo de ese proyecto es hacer aumentar los beneficios que se obtienen de la producción y mercadeo del café mediante sistemas transparentes y eficaces en unas condiciones de mercado liberalizado, mejor acceso a los mercados internacionales y, sobre todo, menores riesgos técnicos y de precios. La experiencia que se adquiera en ese proyecto se pondrá a disposición de los demás países Miembros de la OIC.
 22. La ubicación de las existencias y la necesidad de controlar en mayor medida los riesgos darán lugar, sin duda, a una transferencia de costos de un sector a otro, y pueden acabar originando una subida de los costos en general. Lo tradicional era que los comerciantes tuviesen existencias y concertasen contratos de futuros. A ellos les cupo, por consiguiente, el mayor riesgo de precios, del lado de los importadores. Lo ocurrido en los seis años últimos y la volatilidad de precios que siguió a las heladas de 1994 en Brasil fueron factores que pusieron a algunos comerciantes en una situación precaria. Hubo quien abandonó su comercio y otros tuvieron que recapacitar, no faltando quienes hubieron de reducir considerablemente su presencia en el mercado. La relativa debilidad de los co-comerciantes se vio compensada por las actividades de los fondos de gestión y, por obra de ello, sigue habiendo liquidez en el mercado y no es difícil la compra o venta de contratos de futuros. Parece, sin embargo, que dentro del sector cafetero de los países importadores (comerciantes, tostadores y distribuidores) el riesgo puede estar repartido con mayor igualdad. Cabe prever, con todo, que los tostadores no estarán dispuestos a

aceptar riesgos muy elevados. Aumentarán, pues, sus costos (por las cargas impuestas a quien comercia en derivados sobre café), si deciden protegerse contra una evolución de los precios adversa a sus intereses. El efecto definitivo dista de estar claro, pero es posible que las cargas que pagan los comerciantes sean, a largo plazo, menores que las que impondrían los aseguradores de riesgos. Cualquiera que sea la comparación de precios, habrá un cierto flujo de efectivo del sector cafetero al sector financiero.

23. La mayor parte de las existencias de los productores se encontraban tradicionalmente en poder de entidades estatales y paraestatales. Podría ocurrir que el ciudadano contribuyente estuviese financiando excedentes de existencias. En la actualidad, aunque siguen existiendo algunas entidades paraestatales, la mayor parte de las existencias se encuentran en poder del sector privado. Sin embargo, son muchos los exportadores y elaboradores que ni tienen capital suficiente para mantener unas existencias cuantiosas ni quieren o son capaces de asumir el riesgo de los precios. Es posible, por consiguiente, que los cultivadores o las cooperativas de cultivadores tengan que asumir un grado mayor de responsabilidad en cuanto a las existencias. Ello tendrá las tres consecuencias siguientes:

- ♦ Los costos del cultivador aumentarán y su flujo de efectivo podrá resentirse de ello.
- ♦ Aumentará la proporción de las existencias almacenada en las zonas más remotas, lo que contrarrestará algunas de las mejoras logradas en cuanto a facilidad de entrega.
- ♦ El almacenamiento del café en bodegas de peor calidad podrá originar problemas.

24. Estamos en presencia de dos fuerzas que actúan en sentidos opuestos. El mercado cafetero manifiesta el mismo tipo de evolución que se observó recientemente en los mercados financieros y también en el sector

de la manufactura. La ampliación del uso de técnicas de gestión y control financiero, la necesidad de una mayor capitalización y la exigencia de reducir los costos de funcionamiento han llevado a fusiones de empresas y también a quiebras. Es probable que ese proceso siga su curso y que el mercado vaya estando dominado en gran medida por los operadores en mayor escala. En contraste con esto, la evolución hacia la homogeneidad del mercado, y quizás también cierta disminución de la flexibilidad de los citados operadores, ha sacado a la luz oportunidades o especializaciones que pueden ser aprovechadas por entidades menores y más especializadas.

25. Esa aparente dicotomía puede desembocar en un futuro más prometedor para el café de lo que parecía hace unos años. Los aumentos del volumen de negocios, sobre todo en los mercados de la Europa Central y Oriental y de la cuenca del Pacífico, que ofrecen un gran potencial, provendrán en gran medida de los grandes operadores, que pueden invertir y desarrollar actividades de promoción en la necesaria medida. Los aumentos de valor provendrán primordialmente de la capacidad de los operadores en menor escala para refinar y ajustar sus actividades (aunque los grandes tostadores no querrán dejar de competir vigorosamente en el tramo superior de la calidad).

SOCIEDAD

26. En definitiva, quien produce y consume el café son las personas. Los incrementos del consumo nacerán de la mejora de los ingresos, sobre todo en los mercados, nuevos o revitalizados, de la Europa Oriental y de la cuenca del Pacífico. Lo ocurrido en el Japón, donde el consumo subió desde su insignificante cuantía a principios del decenio de 1960 a casi 6 millones de sacos al año, tal vez no se repita en otros países de Asia. Pero existen señales de aumento considerable en ellos, y me parece que existe ahí un enorme potencial. Es inevitable que el consumo siga

un curso irregular, que depende de la evolución de los ingresos y los precios, pero esperamos que el café pase a ser la bebida favorita de millones de familias en los mercados en desarrollo.

27. La caficultura sigue siendo, en gran medida, actividad de familias rurales que cultivan unas cuantas hectáreas con más de un producto. Los proyectos que emprende la OIC prestarán ayuda directa a esas personas y darán lugar a que sus actividades sean más remuneradoras. Podemos prever también que el nuevo enfoque de algunas instituciones multilaterales hará cambiar de destino a las corrientes de fondos, ya sean donaciones o préstamos, para que ayuden más de cerca a las personas individuales.
28. Tal vez el aspecto más importante sea la facilitación de préstamos, con tipos de interés que los hagan accesibles, para financiar la rehabilitación de las plantaciones actuales y facilitar créditos de cosecha. Si se logra esto, cabe esperar grandes mejoras tanto de la cantidad como de la calidad de la producción.

TECNOLOGÍA

29. El disponer de financiación adecuada acelerará los cambios tecnológicos y agrícolas. La demanda de calidad impone la mejora y actualización de la elaboración, a nivel de finca y a nivel de fábrica. Veremos, seguramente, un mayor uso de instrumentos electrónicos de clasificación y la creación de técnicas informáticas para evaluar la calidad. No desaparecerá, sin embargo, el catador, quien, por el contrario, tendrá cada vez más importancia a medida que florece el mercado para *gourmets*.
30. El cambio tecnológico requiere, en buena medida, la estrecha colaboración de productores y consumidores. La OIC será un foro sumamente adecuado para crear y mantener esa colaboración.

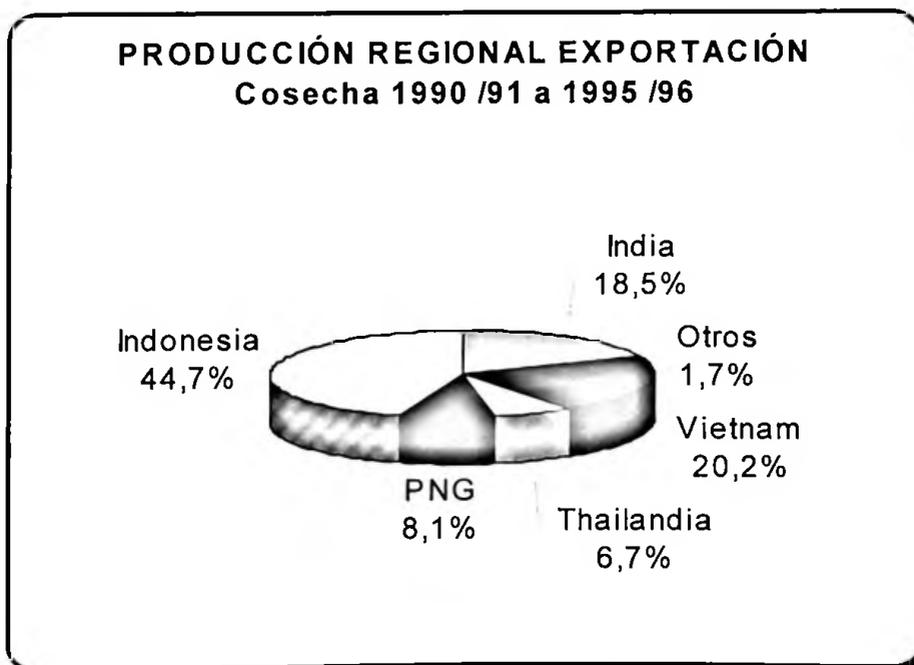
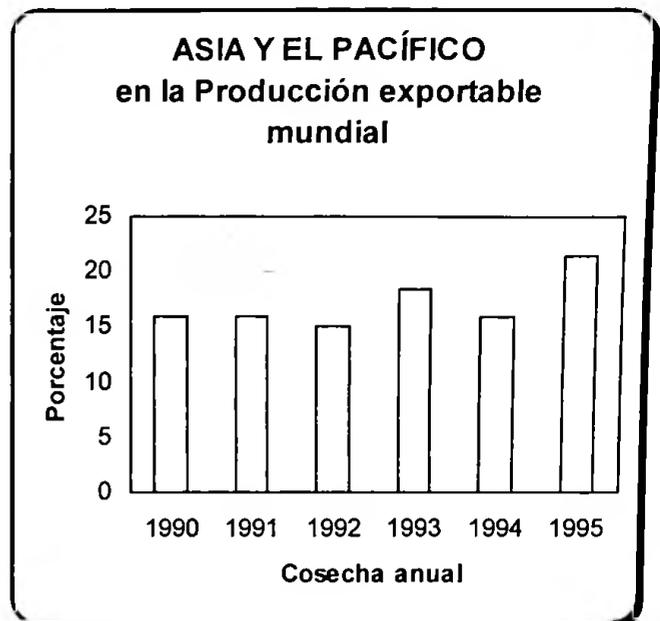
CONCLUSIÓN

31. Pueden resumirse como sigue algunas de las posibilidades para el futuro:
 - ♦ Creo que habrá considerables aumentos del consumo en los mercados más recientes. Ello beneficiará a muchos productores de todos los tipos, grados y calidades de café. Esos aumentos compensarán las disminuciones que pueden tener lugar, en cierto grado, en los mercados tradicionales.
 - ♦ Es posible que haya considerables incrementos de valor, acompañados quizá del mantenimiento a elevación de los volúmenes actuales, en los mercados tradicionales, debido a las operaciones en mercados especializados y cuidadosamente elegidos. Así lo demuestra lo ocurrido recientemente en los Estados Unidos, y sé que esa segmentación tan razonable del mercado tiene lugar también en Europa y en el Lejano Oriente. Se ve que la innovación puede derrotar al estancamiento.
 - ♦ Aumentarán los costos de funcionamiento que sufragan los productores, los exportadores, los comerciantes y los tostadores. Esto es un hecho que no tiene vuelta de hoja, y habrá que ponerse a buscar maneras de paliar ese incremento de los costos. Me parece que hay, por lo menos, dos posibilidades a ese respecto, que son las siguientes:
 - proyectos concretos encaminados a reducir costos o a añadir valor, y
 - beneficios que pueden obtenerse, evidentemente, de la cooperación internacional.
- A todo el mundo le interesa un mercado cafetero pujante y rentable.
32. Tal vez sean estas algunas de las direcciones que podría seguir la OIC en su desarrollo:
 - ♦ Formulación de proyectos
 - ♦ Gestión de proyectos
 - ♦ Soluciones específicas
 - ♦ Función facilitadora

33. Creemos que nos encontramos en la situación óptima para formular proyectos. Nuestros extensos contactos con los gobiernos y con el comercio del ramo nos permitirán descubrir y evaluar los problemas que es importante solucionar. Estamos en relación también con muchos expertos que pueden hacer valiosas aportaciones a la formulación de proyectos.
 34. El personal de la OIC y los consultores cuidadosamente seleccionados cuentan con la experiencia necesaria para supervisar y gestionar proyectos con la mayor economía posible. Nuestras relaciones con organismos de las Naciones Unidas, que siempre fueron estrechas y lo son cada vez más, garantizan resultados satisfactorios cuando son esos organismos los que se eligen como ejecutores de los proyectos.
 35. Nos centraremos en la búsqueda de soluciones concretas a problemas concretos. No sólo pensamos como ideadores de proyectos sino también como mediadores y organizadores de reuniones y propiciadores de ocasiones para reunir a cuantos forman el mundo del café. Es muy rico en experiencias ese mundo, y queremos que todos participen de esa riqueza.
 36. La OIC seguirá adelantándose a los acontecimientos para trazar y desarrollar proyectos, grandes y pequeños. Somos conscientes de que nuestras actividades tienen, por fuerza, que ser limitadas, y que la mayor parte del progreso que se logre habrá de deberse al sector privado. Pero son muchas las posibilidades que puede aprovechar la comunidad cafetera en su conjunto, y es nuestro deseo coordinar y gestionar esas actividades. No es la menor de ellas la difusión de información útil, y no cesamos en nuestros esfuerzos por lograr esa difusión con la mayor amplitud, prontitud y transparencia.
 37. El Comité de Promoción de la OIC está estudiando la táctica a seguir para promover el consumo de café en Rusia y China. Ni que decir tiene que serían inmensos los beneficios para los productores de café de todos los países si pudieran desarrollarse esos dos mercados. La promoción es y seguirá siendo parte integral de las actividades de la OIC. Una de las razones para que así sea es que, si ha de llevarse a cabo como es debido y con eficacia, necesita la cooperación del comercio de los países consumidores, con inclusión de su asistencia en cuanto a proporcionar datos de estudios y experiencia.
 38. Llego al final de esta rápida visión panorámica de algunos de los cambios que cabe pronosticar en el mercado cafetero, junto a la cual quise dar una indicación de las ideas básicas que inspiran la actuación de la OIC para hacer frente a los nuevos desafíos que esos cambios traen consigo. A mi modo de ver, la OIC tiene que conservar su flexibilidad, tratar de alcanzar el más amplio consenso y construir sobre los cimientos de la cooperación que hemos establecido con los expertos del ramo. Al mismo tiempo, tenemos también que evaluar, y tal vez asimilar, las nuevas ideas sobre los factores que afectan al mercado.
 39. ¿Cuáles son las consecuencias para esta región? Ya he explicado las ventajas, presentes y futuras, de nuestro proyecto relativo al café para *gourmets*. Está claro que nuestras actividades de promoción en China y el desarrollo de aquel mercado ofrecerá posibilidades a escala regional. La experiencia que adquiramos en el proyecto de mercadeo en Africa podrá utilizarse en otros lugares. ¿Tal vez aquí, quién sabe, con la cooperación de la Bolsa de Singapur?
 40. Estamos perfeccionando nuestros servicios de estadística. Juzgo que nuestra base de datos no tiene rival. Hemos facilitado al comercio del ramo muchos documentos de la OIC, a bajo precio, y podemos cumplir encargos a precios moderados. En nuestra biblioteca se encuentran, si no todos los textos cafeteros necesarios para el desarrollo de las actividades de ustedes, ciertamente
-

la mayor parte de ellos. Seguiremos recopilando y evaluando todo tipo de datos sobre el café y los publicaremos con la debida transparencia. Espero con interés proseguir este diálogo con todos ustedes.

41. Es inevitable que los cambios tengan efectos negativos para algunas personas, empresas y sectores del mercado. Aunque tal vez no sea posible compensar del todo esos efectos, siempre se podrá mitigarlos de alguna forma. El proyecto que tenemos en marcha por lo que respecta al café para *gourmets* no sólo habrá de rendir beneficios a quienes se ven directamente afectados por él, sino que también servirá de base para mejorar otras situaciones. Además de llevar a término los proyectos en curso, seguiremos analizando sus resultados y buscando sin cesar maneras de ampliarlos. Les aseguro que pueden contar con que la Organización seguirá adelantándose a los acontecimientos con un enfoque siempre analítico y flexible.



Comercialización del café colombiano: políticas de mercadeo y plan de comercialización

John Naranjo Dousdebés *

La exposición se divide en tres partes. La primera se refiere a las visiones gerenciales sobre el mercadeo, sus orientaciones más recientes, y el análisis del papel que ha jugado Colombia en el mercado mundial. La segunda presenta una evaluación de la comercialización externa en el último año y las perspectivas para 1997. La tercera se refiere al mercado interno de café.

I. LA GERENCIA DEL MERCADEO

Son variadas las estrategias adoptadas por las empresas para buscar la maximización de sus utilidades y se han rotulado bajo diversos nombres: planeación estratégica, control total de la calidad, reingeniería, etc. Todas estas modas gerenciales, como se han denominado algunas técnicas administrativas, han aportado importantes elementos de juicio para el análisis de la

operación de las compañías, y herramientas útiles para desarrollar de una forma óptima los objetivos de las empresas. Aunque los nombres son diferentes, en los enfoques generales de las múltiples estrategias y en la definición de los elementos que caracterizan a cada una de ellas.

A. Visiones sobre el concepto mercadeo

Kotler y otros estudiosos del tema, aceptan que existen por lo menos cuatro posturas sobre lo que se puede entender por mercadeo ¹.

El primero es la visión de aquellos que piensan en el mercadeo como *una función de promoción y distribución de ventas*. Con esta óptica, el mercadeo sólo tiene lugar después de que los productos han sido diseñados y producidos.

El segundo grupo de personas cree que el mercadeo se debe concentrar en *un departamento de la empresa* que maneja las actividades estratégicas y tácticas, como son la investigación de mercados y los esquemas de ventas.

* Gerente Comercial de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

¹ Stonham, P; "Reconceptualizing Marketing: An Interview with Philip Kotler", en *European Management Journal*, Vol. 12, No. 24, Dic. 1994, págs. 353-360.

Un tercer grupo usa el término de mercadeo para describir un *proceso* que comprende, entre otros, la investigación de mercados, la identificación de los segmentos en los cuales la empresa puede servir mejor, el posicionamiento de la firma, la determinación del precio y del lugar de ventas, los desarrollos de los planes de mercadeo, y la evaluación y revisión de las actividades.

Un cuarto grupo considera que el mercadeo es una *filosofía de empresa* cuyo postulado es que el único camino para servir a los intereses de la compañía es servir a los intereses de los clientes. Los empleados de la empresa deben pensar en el cliente. El trabajo de la empresa es crear clientes, no sólo productos. La empresa no sólo garantiza sus productos sino la satisfacción de sus clientes. A esto se le ha llamado el mercadeo total.

B. El mercadeo total ²

El concepto total, como una etapa más elaborada en el proceso de pensamiento sobre mercadeo, considera que no es suficiente pensar en el cliente inmediato ni siquiera en las relaciones entre los clientes de los clientes. Existen, según los estudiosos del tema, por lo menos diez agentes inmediatos en el entorno de una empresa, y el éxito dependerá en consolidar una filosofía que permita relacionar el mercadeo en función de esos agentes, y considerarlos como clientes: los proveedores, los clientes compradores, los consumidores finales, los empleados, las firmas financieras, el gobierno, los medios, los aliados, los competidores y el público en general.

Sobre el particular, las recomendaciones de los analistas y tratadistas del mercadeo, en relación con los *proveedores* son de este tipo: las empresas deberían relacionarse con sus proveedores como socios en lugar de verlos como adversarios o como centros de costos. Deben ayudarlos a mejorar sus niveles de calidad de tal forma que se pueda confiar en sus productos sin necesidad de inspeccionar cada uno de los despachos.

La consecución de una red de socios es el objetivo del mercadeo con los *clientes compradores*. La empresa debe entender las necesidades y preferencias de sus compradores mediante programas que amplíen las utilidades conjuntas.

El objetivo más tradicional del mercadeo es el *consumidor final*. La teoría recomienda en este aspecto la identificación de los usuarios. Para eso es necesaria la comprensión de las necesidades, preferencias, percepciones, deseos y hábitos de compra.

También el *empleado* es agente del mercadeo: a este enfoque se lo ha denominado el «mercadeo interno» y considera que los empleados no son sólo oferentes de servicios para el exterior sino clientes internos. Su objetivo es mejorar la contratación, el entrenamiento, la motivación, la forma de compensación y su evaluación.

En el tema *financiero*, la empresa debe crear la confianza necesaria para que las instituciones bancarias ofrezcan sus recursos en tiempo oportuno y magnitud necesaria, ya que la evaluación de la empresa por parte de los intermediarios financieros influye, tanto en los costos, como en la disponibilidad de los recursos.

Con referencia al mercadeo con el *gobierno* es importante recordar permanentemente que todas las compañías están sometidas a leyes y normas gubernamentales que limitan la libertad de operación, que implican, por lo demás, costos para las empresas. La promoción de reglas que se adecúen mejor al funcionamiento de la empresa es entonces el objetivo del mercado con este agente.

En un mundo en el que las relaciones están globalizadas no es necesario destacar la importancia de los *aliados* en las operaciones de la compañía. Las alianzas estratégicas con las empresas, países o regiones con intereses comunes y los beneficios que se pueden obtener de las relaciones con ellos, debe ser un objetivo del mercadeo.

² Kotler, P; "It's Time for Total Marketing", en Executive Brief, Bussines Week's Advance, 1992.

Los *competidores* son jugadores claves en el ambiente de las empresas. Los competidores no sólo compiten sino que también pueden cooperar. Las empresas, según los estudios del tema, deben tratar de entender los intereses y las estrategias de sus competidores con el objeto de influenciar su comportamiento y las respuestas a los nuevos desafíos.

Puesto que los *medios de comunicación* son una de las fuerzas que determinan las percepciones de la gente sobre la compañía, el mercadeo con ellos es de importancia definitiva. Debe entenderse la necesidad que tienen los medios de comunicación de cierto tipo de noticias, y la generación de buenas relaciones con ellos debe ser uno de los objetivos de las empresas.

Una empresa tiene que plantear sus situaciones de mercadeo en un mundo en el que el *público* ha adquirido una mayor conciencia de los problemas del medio ambiente, del uso de químicos, de la solidaridad universal, de gente que se preocupa por los problemas de salud. Ganar la confianza de todos es también un problema de mercadeo.

A título de conclusión puede afirmarse que el tema mercadeo es muy complejo y está en continua evolución. Dadas estas características, no existen recetas simples que garanticen el éxito empresarial. La tarea de enmarcar el mercadeo en una simple fórmula es poco menos que imposible, y dentro de todas las teorías modernas sobre el tema no hay que olvidar que el sentido común siempre perdurará.

A continuación se tratará de evaluar, con los criterios antes mencionados, el caso del café colombiano.

C. El café colombiano: un caso concreto

Hace más de setenta años, algunos colombianos con visión empresarial diseñaron y comenzaron a desarrollar una estrategia de manejo del café, con un esquema que ha evolucionado a través de los años, y que en la actualidad se sostiene

en dos pilares: la Federación Nacional de Cafeteros, constituida por los productores de café, y el Fondo Nacional del Café como fondo de estabilización e instrumento de promoción de la industria cafetera.

El trabajo conjunto de estos dos agentes económicos, con la colaboración de muy importantes socios comerciales, arroja un balance que podría resumirse así: de no ser importante el café a comienzos de siglo llegó a representar más de tres cuartas partes de los ingresos externos colombianos, a lograr la generación de más de un millón de empleos directos, con una participación importante en el producto interno bruto y en el producto agrícola. Como se sabe, el café constituyó la formación de ahorro interno necesario para crear las bases del desarrollo industrial y productivo (*ver cuadro 1*).

A nivel internacional, Colombia es el primer productor de café suave en el mundo y el segundo después de Brasil, cuando se habla de producción de todo tipo de café. El país ha participado, en los últimos siete años de mercado libre, con el 17% del volumen mundial exportado y con el 20% de los ingresos generados por el comercio mundial (*ver cuadro 2*). Para cualquier producto en el mercado internacional tener un 20% del mercado, de por sí podría ser calificado, por un observador desprevenido, como un caso exitoso. Representa además un 46% de participación en el mercado de los cafés especiales en Estados Unidos.

Algunos analistas han comentado que Colombia conserva un enfoque de mercadeo cuya preocupación fundamental es la participación en el mercado antes que la diferenciación del producto. Es cierto que el país ha buscado siempre mantener su participación, pero ha sido más importante el esfuerzo de posicionar el café colombiano en el mundo, con estándares de calidad en el producto, con el objeto de maximizar los ingresos en dólares recibidos y no el volumen exportado, como lo señalan las cifras anteriores.

Bien vale la pena considerar el comportamiento de las exportaciones y los inventarios a partir del rompimiento del Pacto de Cuotas (*ver cuadro 3*).

CUADRO 1. Principales indicadores de la caficultura colombiana 1995

Municipios cafeteros	605	(Total país: 1.052 municipios)
Población permanente	4.0 millones de personas	(12% de la población) colombiana
Fincas cafeteras	350 mil	
Zona cafetera	4.5 millones hectáreas	(4.0% del territorio nacional)
Área con café	1.0 millón de hectáreas	(1.0% del territorio nacional)
Tradicional	31%	
Tecnificada	69%	
Tamaño promedio		
De la finca	14.7 hectáreas	
Del cafetal	3.6 hectáreas	
Producción	13.7 millones de sacos	(14.0% del mundo)
Tradicional	15%	
Tecnificada	85%	
Productividad		
Tradicional	444 kilos de pergamino/Ha.	
Tecnificada	1.193 kilos de pergamino /Ha.	
Valor producción	US\$1.783 millones	
Exportación	9.8 millones de sacos 60 k.	(15% del mundo)
Valor exportación	US\$1.957 millones	(20% del mundo)
Participación en el empleo		
En labores agrícolas	800 mil personas	(37% del empleo agrícola del país)
Total	1.0 millones de personas	(8.0% del empleo total del país)
Participación del café en:		
Valor exportaciones		20.0%
PIB total		3.6%
PIB agropecuario		10.3%

CUADRO 2. Volumen y valor de las exportaciones

	<i>Volumen: millones de sacos de 60 k.</i>			<i>Valor: millones de dólares</i>		
	<i>Mundo</i>	<i>Colombia</i>	<i>Particip. %</i>	<i>Mundo</i>	<i>Colombia</i>	<i>Particip. %</i>
1984	68.5	10.2		10.666	1.799	
1985	71.8	10.0		10.841	1.785	
1988	65.8	9.8		9.402	1.698	
Total	206.1	30.0	14.6	30.909	5.282	17.1
1989	75.9	10.8		8.683	1.583	
1990	80.5	13.9		6.866	1.473	
1991	75.7	12.6		6.501	1.398	
1992	78.2	16.6		5.326	1.321	
1993	75.1	13.6		5.722	1.210	
1994	70.1	11.8		10.102	2.103	
1995	63.6	9.8		11.473	1.961	
Total	519.1	89.1	17.2	54.673	11.049	20.2

Fuente: OIC, Federacafé

CUADRO 3
Colombia: Inventarios
Miles de sacos de 60 kilos

<i>Fin de julio de</i>	<i>Inventarios</i>
1989	8.172
1990	5.425
1991	7.325
1992	8.558
1993	7.009
1994	4.369
1995	6.067
1996	6.367

Como se ve, Colombia ha cuidado que los inventarios, en lugar de utilizarlos para la exportación, sean un factor importante en la determinación de los precios. En el período considerado, las mayores exportaciones responden más a las mayores cosechas obtenidas que a alguna política de aumento de participación a toda costa. Por lo demás, Colombia ha liderado siempre los acuerdos internacionales, en particular después del rompimiento del Pacto entre consumidores y productores, en la Asociación de Países Productores de Café. Con el objetivo de buscar una mejor cotización en el mercado internacional, el

país siempre ha respaldado las políticas de ordenamiento de la oferta, antes que colocar todo el café producido en el mercado internacional.

El beneficio del productor colombiano en el negocio es superior al de otros países, no sólo por la infraestructura social y física que ha recibido sino por el ingreso directo percibido (*cuadro 4*).

CUADRO 4
Precios recibidos por el caficultor en algunos países productores de café suave

Promedio 1973-1994 - Centavos de dólar por libra

	<i>Valor exportación FOB</i>	<i>Productor</i>
Colombia	1.20	0.85
Costa Rica	1.11	0.72
Guatemala	1.06	0.75
El Salvador	1.11	0.70
México	1.13	0.74
Honduras	1.08	0.74

Fuente: OIC, Federacafé

Para explicar esto, vale la pena confrontar las apreciaciones de los teóricos del mercado moderno con las acciones que las instituciones cafeteras colombianas han emprendido.

Balance cafetero

Campo interno:

- *Generación de empleo, divisas, ahorro, inversión social y económica.*
- *Mayor ingreso para el productor en Colombia comparado con otros países.*

Campo externo:

- *Primer productor de café suave y segundo a nivel mundial.*
- *17% de participación en cantidad exportada durante el mercado libre.*
- *20% de participación en el valor exportado durante el mercado libre.*
- *46% de participación en el mercado de los cafés especiales en los Estados Unidos.*

1. Mercadeo con los proveedores

- Asistencia técnica al caficultor.
- Ingreso remunerativo con precio de sustentación, sin monopolio de compra.
- Control de calidad a nivel de productor.
- Movimiento cooperativo.
- Investigación Cenicafé.

2. Mercadeo con el cliente comprador

- Diálogo con el tostador: oficinas de FNC en el exterior.
- Convenios de suministro.
- Sin monopolio de ventas.
- Diferenciación del producto, logotipo para marcas 100% colombiano y su promoción, prima del café colombiano.
- Control de calidad en el puerto.
- Café liofilizado.

3. Mercadeo con el consumidor final

- Campañas genéricas de promoción del logotipo.
- Diferenciación del producto.
- Internet.
- (?)

4. Mercadeo con los empleados

- Campaña de calidad total emprendida por FNC en donde el empleado es cliente.
- Capacitación y tecnificación de la empresa.

5. Mercadeo financiero

- Vinculación accionaria con instituciones financieras del exterior
- Operación con bancos en Estados Unidos, Europa y Japón con líneas de crédito permanentes de más de US\$400 millones.

6. Mercadeo con el gobierno

- Por estatutos, coordinación permanente con el gobierno en el seno del Comité Nacional.
- Contrato de administración del Fondo Nacional del Café.

7. Mercadeo con los aliados

- Empresas de riesgo compartido en Japón, República Popular China, Hong Kong, Estados Unidos y Europa.

8. Mercadeo con los competidores

- Participación en los organismos internacionales: OIC, APPC.

9. Mercadeo con los medios de comunicación social

- Contacto permanente debido a la importancia del tema.
- (?)

10. Mercadeo con el público en general

- Comités municipales y departamentales como agentes de información.
 - Investigación en áreas que tienen incidencia directa con el medio ambiente: protección de cuencas, máquinas despulpadoras.
 - Campaña *Café y salud*.
-

D. Conclusiones

Aunque fue concebido hace varias décadas, el modelo de comercialización del café colombiano contiene los elementos claves que la teoría moderna de mercadeo recomienda estructurar y desarrollar, convirtiéndolo en un esquema que explica el por qué la comercialización del grano puede ser considerada por los estudiosos como un caso exitoso, tal como lo demuestra el balance arriba anotado.

Existen elementos en los cuales se puede insistir aún más. Como se vio, una de las recomendaciones del mercadeo moderno es llegar al consumidor final del producto, conociendo sus gustos y preferencias. Sobre el particular las campañas genéricas han logrado un objetivo valioso. Sin embargo, Colombia mira esta recomendación como una posibilidad de ampliación de la demanda por su producto y en esto es importante la colaboración del tostador y del distribuidor.

Desafortunadamente, la injerencia en la etapa de llegar al cliente del cliente es considerada, algunas veces, por el tostador como una agresión. La explicación a este comportamiento la constituye el hecho de considerar a los países productores como posibles competidores potenciales en la venta del producto final. De otra parte, parece ser que el interés de los tostadores se ha concentrado cada vez más en incrementar su participación de mercado que en hacer crecer el tamaño del mismo.

Pensamos como muchos otros observadores del mercado que el lento crecimiento en el consumo de café en el mundo, se debe, entre otros, a los siguientes factores:

- Importante deterioro en el consumo entre la gente joven.
- Intensa competencia de otras bebidas.
- Baja calidad en el producto ofrecido.
- Temor por los efectos de la cafeína sobre la salud.
- Los administradores y propietarios de empresas le dan mayor prioridad a las utilidades y a la participación de mercado en el corto plazo que al crecimiento del volumen total de ventas. Tal vez, la alta concentración en la industria tostadora explicaría en teoría este comportamiento.
- Finalmente, el café está perdiendo prioridad como producto que genera crecimiento, ingreso e imagen.

Los anteriores resultados preocupan a Colombia y hacen pensar en la necesidad de un trabajo conjunto con la industria tostadora, en el que como productor aporte su volumen, buena calidad y las acciones de mercadeo en las diferentes actividades descritas anteriormente, esperando de los tostadores su participación a través de su capacidad financiera y el conocimiento del cliente final. Esta asociación redundaría en mayor demanda por el grano colombiano, aumento en el valor agregado del producto exportado y, en últimas, crecimiento en los volúmenes de ventas de café tostado y estaría en un todo de acuerdo con los conceptos de mercadeo que de tanto interés son para este auditorio.

Finalmente, parece recomendable el fortalecimiento de las acciones de mercadeo con los medios de comunicación para facilitar la divulgación en mayor detalle de la información relevante sobre el posicionamiento del café colombiano en los mercados internacionales y así facilitar la estrategia negociadora caracterizada por la innovación y los grandes requerimientos financieros.

Todo el balance presentado hubiera sido negativo de no haberse dado en el país las condiciones macroeconómicas que le permitieron al producto ser viable económicamente. No existe un plan de mercadeo, por más ingenioso que sea, capaz de compensar los efectos perversos que la inflación y la tasa de cambio han venido produciendo para la producción de café en Colombia durante los últimos años.

II. PLAN DE COMERCIALIZACIÓN EXTERNA

A. El mercado cafetero en 1996

Durante 1996 el mercado cafetero estuvo permanentemente sometido a especulaciones que, como es costumbre, tuvieron efecto en los estimativos de producción de diferentes países. Así se habló de mayores cosechas en México, Vietnam, El Salvador, Indonesia, que ejercieron una importante influencia en el precio. Fue una noticia continua el remate de inventarios en el Brasil, tanto para ampliar la oferta doméstica como para permitir a los exportadores brasileños cumplir con sus compromisos. Las expectativas sobre posibles heladas en el Brasil, a mitad de año, fueron un factor explicativo del comportamiento de los precios, y dificultaron el manejo de la política cafetera.

Los países importadores, por su parte, utilizaron una política de compra de café para cubrir sus necesidades con volúmenes estrictamente necesarios. De esta forma se explica que durante todo el año cafetero el mercado estuviera invertido, es decir, que el precio del café para entrega futura fuera más barato que el de pronto embarque.

Colombia propició con la Asociación de Países Productores el análisis del mercado con el objeto de revisar continuamente el cumplimiento de los acuerdos de ordenamiento de la oferta. Algunos países se han mantenido reacios a participar en la Asociación, como Guatemala, y que, como México y Vietnam, se han favorecido del esfuerzo realizado por los países miembros de la APPC.

No se pueden dejar de lado, en el campo internacional las expectativas de sanciones económicas por parte de los Estados Unidos a Colombia.

En el frente interno, debido a un comportamiento atípico de la salida de la cosecha, se dificultó el manejo de las exportaciones y el financiero del Fondo. La escasez, en algunos meses, de café colombiano aumentó considerablemente la prima para pronto embarque.

La exigencia de depósitos en moneda extranjera cuando se hace uso del mecanismo de la

prefinanciación, fue una medida del Banco de la República que tuvo repercusiones importantes en el sector cafetero que, por las características del negocio, no puede dejar de utilizar esa herramienta.

También el paro de transportadores, además de los obstáculos generados para la movilización de la carga, aumentó considerablemente los costos de exportación.

Algunos factores positivos deben destacarse, como el control de la broca. A pesar de que la broca se ha dispersado por todo el país, gracias al esfuerzo de los caficultores, los niveles de infestación se han reducido considerablemente. En relación con el frente externo, los acuerdos internos del sector exportador facilitaron el cumplimiento de los compromisos de ordenamiento de oferta.

Con referencia al balance cafetero mundial, se presentan en los cuadros siguientes (*ver cuadros 5 a 7 y gráfico 1*) las cifras de producción, consumo, inventarios y precios.

CUADRO 5					
Producción Mundial					
<i>Millones de sacos de 60 kilos</i>					
	1958/62 ¹	1980/85 ²	1995/96 ³	1996/97 ²	1996/97 ⁴
Mundo	70.4	89.4	91.65	96.7	99.0
Arábica	56.9	66.5		67.1	
Robusta	13.5	22.8		29.6	
SurAmérica	44.2	42.3		44.7	
Brasil	34.2	25.4		27.5	
Colombia	7.8	12.8		12.8	
Venezuela	0.8	0.9		1.1	
América N. y Central	9.5	16.7		17.9	
África	13.1	20.0		17.8	
Angola	2.4	-		-	
Asia	3.5	10.4		16.2	
Indonesia	1.7	5.07		6.7	
Vietnam	-	0.2		3.1	

Fuentes:

¹ Banco Mundial, *Coffee, Tea and Cocoa, Market Prospects and Development Lending, 1977.*

² LMC International, *Coffee Quarterly, 2nd Quarter, 1996.*

³ LMC International, *Commodity Bulletin, Coffee, Sept 1996.*

⁴ APPC.

CUADRO 6
Consumo Mundial de café

Millones de sacos de 60 kilos

	1950-53 ¹	1980-85 ²	1995-96 ³	1996-97 ²	1996-97 ⁴
Importadores	31.9	64.8	72.48	73.9	75.8
Estados Unidos y Canadá	21.0	21.0		20.0	
Europa	9.2	35.6		40.5	
Japón	-	3.7		5.9	
Otros	1.7	4.5		7.5	
Productores	-	19.4	21.57	22.2	24.8
Brasil	8.0	11.0			
Colombia	1.0	1.4			
Otros	10.4	9.8			
Total		84.2	94.5	96.1	100.6

Fuentes:

- ¹ Banco Mundial, *Coffee, Tea...*
² LMC International, *Coffee Quarterly...*
³ LMC International, *Commodity...*
⁴ APPC

CUADRO 7
Inventarios de Café en los Países Consumidores

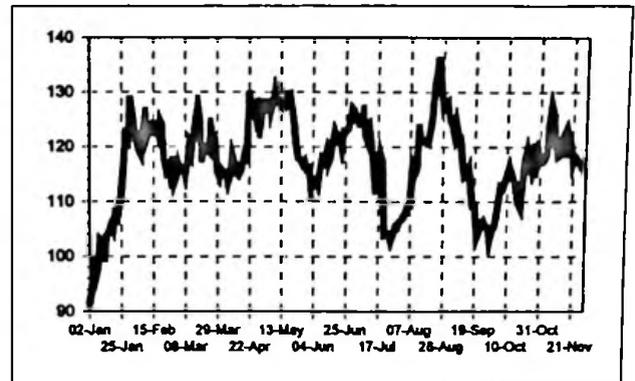
Millones de sacos de 60 kilos

	Inventarios
1980/81 a 1985	9.2
1985/86 a 1989/90	20.8
1989/90	20.8
1990/91	21.9
1991/92	23.3
1992/93	22.2
1993/94	17.7
1994/95	11.3
1995/96	9.6
1996/97	10.9

Fuente: LMC International, *Coffee Quarterly...*

GRÁFICO 1. **CONTRATO «C»**
1996: Pronto embarque

Centavos de dólar por libra



B. Las exportaciones colombianas 1996

El mercado cafetero en 1996 estuvo enmarcado por el acuerdo de ordenamiento de la oferta de la Asociación de Países Productores de Café. Los compromisos limitaron la oferta de los países miembros de la Asociación a 48.97 millones de sacos para la exportación en el período julio 1995 a junio 1996. Colombia con el compromiso al limitar sus exportaciones a un total de 10.65 millones de sacos en 1996.

El balance cafetero colombiano se muestra en el cuadro 8. Como se observa, el pronóstico de producción, de consumo y exportaciones fue acertado. En el cuadro 9 se indica el resultado de la facturación que alcanzará US\$1.700 millones en el año completo. Es interesante observar que los precios facturados por la Federación son algo superiores a los que registran los exportadores particulares (*cuadro 10*)

CUADRO 8
Balance Cafetero Colombiano 1996

Millones de sacos de 60 kilos

	Produc.	Consumo	Exportaciones	
			Verde	Indust.
Programación	12	1.5		11
Ejecución	12	1.6	9.9	0.7

CUADRO 9
Facturación 1996

	<i>Volumen</i> Sacos de 60 k.	<i>Facturación</i> Millones de dólares
Café verde	9.566.032	1.511
- Federación	3.929.316	625
- Particulares	5.636.716	886
Industrializado	562.043	101
Total	10.128.075	1.612
		<i>1.700 (Proy.)</i>

CUADRO 11
Ventas de Colombia 1995-1996

Miles de sacos de 60 kilos

	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Verde	9.214	10.029
Europa	5.392	5.321
Japón	994	1.157
EE.UU- Canadá	2.309	2.831
Otros	519	720
Industrializado	689	624
Total	9.903	10.653

Como resultado de la estrechez en las disponibilidades inmediatas de café, el mercado de físicos reconoció primas sobre la cotización de la Bolsa de futuros de 14 centavos de dólar en promedio (*gráfico 2*).

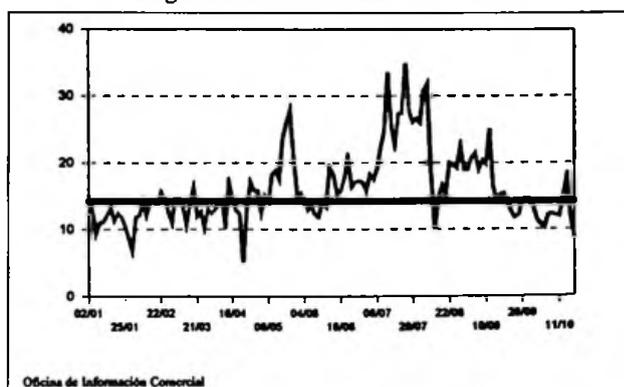
CUADRO 10
Facturación de Café Colombiano

Centavos de dólar por libra FOB

	<i>Federación</i>	<i>Particulares</i>
<i>1991</i>	85.64	81.94
<i>1992</i>	61.23	59.43
<i>1993</i>	67.97	67.94
<i>1994</i>	135.44	138.47
<i>1995</i>	151.55	148.15
<i>1996</i>	120.74	119.14
Promedio 1991-1996	103.76	102.51

GRÁFICO 2. **Prima diaria y prima ponderada**

Según los anuncios de venta



La distribución de las ventas colombianas según su destino se presenta en el *cuadro 11*. En 1996 las ventas de café se incrementaron en 750 mil sacos en comparación con el año anterior, por un ligero repunte en el consumo mundial. El mayor dinamismo se observó en Estados Unidos y Canadá, en donde se presentó un incremento de más de medio millón de sacos, debido a una reacción favorable del consumo en Norteamérica, como al éxito obtenido por las marcas de café puro colombiano. Japón, por su parte, ha continuado el incremento gradual en la demanda de café colombiano.

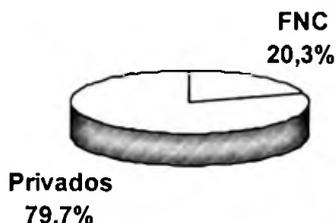
III. EL MERCADO INTERNO

A. El comportamiento reciente

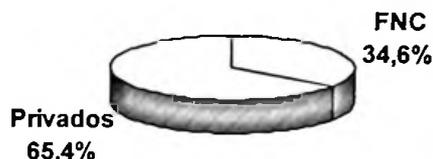
El mercado colombiano es especialmente importante para el café. Colombia es el tercer consumidor de su café, después de Alemania y Estados Unidos. Durante 1996 se ha observado una recuperación importante del consumo. Las compras de materia prima efectuadas por la industria nacional ascendieron a 1.377.000 sacos de 60 kg. en el año cafetero 1994/95, y crecieron un 11.5% para situarse en 1.536.000 para el año cafetero 1995/96 (*ver gráfico 3*).

GRÁFICO 3. CONSUMO NACIONAL

1994/95 1.377.000
Sacos 60 K.



1995/96 1.536.000
Sacos 60 K.



Se estima que con el dinamismo que tiene el mercado se pueda alcanzar una cifra cercana de 1.600.000 sacos de 60 kg. en 1996 con un valor de US\$160 millones. Para el periodo 1995/96 la Federación suplió un 34.6% de las necesidades de los tostadores, y el 65.4% restante lo consiguieron de los exportadores, las cooperativas de caficultores, y de intermediarios particulares.

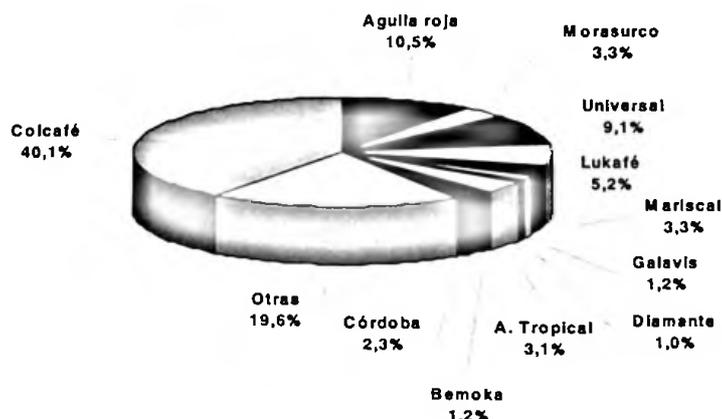
En el último lustro se ha seguido observando una gran concentración en las ventas que se efectúan al público: 10 tostadores tienen un 80.4% del mercado, y de ellos, el más grande

representa un 40% del total (*gráfico 4*). La industria no se encuentra unida alrededor de un propósito común. Es por ello que durante 1996 se empezaron a propiciar eventos que permitiera reunirlos y trabajar en conjunto hacia un logro de un mayor consumo nacional.

B. ESTUDIO SOBRE CONSUMO DE CAFÉ EN COLOMBIA

El Centro Nacional de Consultoría, por solicitud de la Federación Nacional de Cafeteros, realizó y procesó un total de 22.118 encuestas a per-

GRÁFICO 4
Participación de las Tostadoras en las ventas totales de café tostado y molido 1996



sonas y 11.059 a hogares en todo el país, durante el período comprendido entre el 8 de abril y el 4 de mayo de 1996. Este estudio es similar a otros tres adelantados en 1987, 1990 y en 1992.

El consumo global del país mostró un ligero incremento entre 1992 y 1996, mientras que se observa una disminución de 0.7% anual de 1987 a 1996. Esta situación, al tener en cuenta los incrementos poblacionales, significa una disminución en términos per cápita. El consumo era de 3.12 kilos de café verde en 1987, y bajó a 2.46 kilos per cápita en 1996.

Al analizar el número promedio de tazas de café servidas en los hogares el día anterior se observa que en 1987 se servían 12,7, en 1992 se redujeron a 10.2 y en 1996 a 9.7. El hogar es el principal sitio de consumo de café y explica el 82.6% del total.

En cuanto a las tazas de café consumidas el día anterior por los tomadores de café mayores de 12 años, se observa que mientras en 1987 se tomaban 3.16 tazas por día, en 1996 se tomaron solamente 2.78 por persona.

Al analizar estas cifras para las diferentes edades se encuentra que la mayor disminución se presenta en los jóvenes entre 12 y 17 años, quienes redujeron el número promedio de tazas consumidas el día anterior al pasar de 2.60 tazas en 1987 a sólo 1.96 por tomador en 1996.

A pesar de los hechos anteriores, la encuesta muestra algunos resultados alentadores, pues las cifras indican que no se están perdiendo consumidores de café, antes por el contrario, el porcentaje de consumidores mostró un ligero incremento al comparar el resultado de 1996, 88.7% con el correspondiente a 1987 de 87.5%. Si no se pierden consumidores, la disminución del consumo per cápita se origina entonces en la menor cantidad de tazas tomadas.

Factores que afectan el consumo de café

La situación del mercado del café procesado en Colombia se origina en una gran cantidad de factores que se entrelazan entre sí y que

conforman una situación bien compleja. Bien vale la pena analizar algunos de ellos.

Información al consumidor: El consumidor colombiano tiene poca información sobre opciones y calidades de café. A pesar de la diversidad de los cafés que se presentan en el mercado: Tostado y Molido y soluble (en polvo, aglomerado, liofilizado), Tostiones y moliendas diferentes adaptadas al gusto regional, varias calidades, orígenes distintos, tratamientos diversos (descafeinado, neutralizado), el café es considerado como un genérico.

Si el consumidor no reconoce las características del producto y la calidad de los empaques, los tostadores tendrán poco incentivo para incursionar con mejores presentaciones.

Calidad y uniformidad del Producto: Para mejorar la calidad del producto que se ofrece en el mercado es necesario cuidar diversos aspectos en la industria torrefactora. Son varios los frentes: la materia prima, el proceso, el empaque y la comercialización del producto.

Un elemento esencial para garantizar la lealtad del consumidor con un producto es la uniformidad en el tiempo. En el caso de las bebidas este es un aspecto crítico pues si el consumidor encuentra condiciones muy variables pierde interés y se aparta del producto. Parece ser que el consumidor colombiano se encuentra expuesto a una situación de gran variabilidad en la bebida de café que consume, por el café que se usa y por la forma de preparación. Puede afirmarse que aquellos empresarios que logran mantener mejor uniformidad tienen grandes ventajas en el mercado. En consecuencia, la mayor necesidad de muchas tostadoras es el establecimiento de controles de calidad de la materia prima y del producto terminado para poderle ofrecer al mercado un producto uniforme.

Diversidad de presentaciones: La diversidad se incrementa si se fomenta dentro de la población el consumo de otras bebidas, tanto calientes como frías, como pueden ser el expreso, el capuchino, el café frío y la malteada de café.

En relación con las bebidas frías, ya se ha tenido suficiente experiencia en Colombia y en otros

países como para afirmar que el café tiene un lugar importante por ocupar en el concierto de estas bebidas.

Imagen: El café es visto como un producto pasado de moda, una bebida para viejos y sin ningún atractivo. Esto es particularmente cierto entre los jóvenes. Mientras tanto, muchas de las bebidas sustitutas han venido haciendo grandes esfuerzos por mostrar estos productos como alternativas que ofrecen beneficios adicionales como el estatus y la independencia.

La percepción del joven a nivel mundial con respecto al café es prácticamente la misma. Es por eso que ya en otros países se han venido haciendo esfuerzos con resultados bastante interesantes. Dentro de los aspectos negativos que ven los jóvenes en el café están la dificultad de su preparación y de su conservación. Afortunadamente ya existen soluciones para estos problemas.

La publicidad (comerciales de T.V., cuñas de radio, empaques, etc.) diseñada en su mayoría para los compradores, quienes son más que todo personas adultas, deberá ser rediseñada para así lograr que el joven identifique al café con su estilo de vida.

Otros Productos con base en café: Una forma como puede aproximarse al consumidor es acostumbándolo al sabor, a través de otros productos distintos a la bebida pero preparados con base en café.

Dentro del grupo de productos que tienen potencial de crecimiento se encuentran los helados, el yogurt, los dulces, el pan, las donuts, los bizcochos y las galletas.

C. ACCIONES PARA INCREMENTAR EL MERCADO

1. Exposición en Bucaramanga

Los resultados de esa Feria son muy alentadores, por la participación de los más importantes tostadores, fabricantes y representantes de máquinas e insumos de la industria torrefactora y por su nivel de compromiso. El entusiasmo de

los visitantes y la difusión del evento son indicaciones de que el terreno está abonado para un importante aumento del consumo interno.

2. Publicidad, promoción y otras acciones previstas

Como se anotó, el desarrollo futuro del mercado interno, debe basarse en el incremento del consumo de los jóvenes. Para este fin se ha estudiado una campaña de promoción que busca que el café vuelva a ser un producto de moda, y muy especialmente dentro de la juventud.

Las acciones previstas, para las cuales se buscará la vinculación de los tostadores nacionales, están orientadas en tres frentes:

En primer lugar, se hará una campaña publicitaria, la cual estará complementando la realización de una feria del café, en un principio en Bogotá, en la cual en un ambiente novedoso se promocionará el consumo del café, entre los estudiantes de los colegios y universidades que serán invitados al evento. La campaña publicitaria se desarrollará en todos los medios, como la televisión, la radio, revistas y periódicos.

En segundo lugar, se piensa replicar a menor escala la exposición o feria antes anotada en doce lugares del país. Dado el éxito que se logró con la Exposición del Café en Bucaramanga, se piensa volverla a efectuar en 1997.

En tercer lugar, la Federación apoyará la iniciativa privada para lograr la instalación de unas 300 máquinas vendedoras en los colegios y universidades.

Las máquinas dispensadoras de café, molido o soluble, frío o caliente, han hecho su aparición en Colombia, inicialmente en las oficinas de las grandes empresas y más recientemente en establecimientos educativos y algunos lugares públicos. Estas máquinas, en correcto estado de funcionamiento, tienen varias ventajas dentro de las cuales deben destacarse la facilidad de obtención del producto y la consistencia en la calidad.

En el caso de los jóvenes, las máquinas dispensadoras ofrecen la posibilidad de brindarles

oportunidades de consumo en los colegios y universidades. Es un hecho que los niños y los jóvenes no cuentan en sus establecimientos educativos con posibilidades de consumo de café mientras que sí tienen diversidad de opciones de otras bebidas. Promover entre los jóvenes el café en sus diferentes formas es muy importante no sólo para contrarrestar la imagen de bebida pasada de moda, sino también para acostumbrarlo desde una temprana edad al sabor del café.

En las universidades se apoyará también el que cuenten con cafés al paso, en los cuales los estudiantes podrán ensayar y habituarse al consumo de nuevas presentaciones de café.

Por último, se continuará con las actividades docentes en materia de torrefacción y preparación de café, a través del Departamento de Mercado Interno, y de los seis Centros de Preparación de Café, así como en dar asistencia técnica a la industria para que mejore la calidad del producto final y del empaque, y en difundir información en la que se pruebe a la comunidad no sólo que el café no es nocivo para la salud sino que constituye una alternativa deseable para los problemas de la droga y el alcohol.

Con estos programas se pretende llegar en tres años a un consumo interno que se acerque a los 1.85 millones de sacos.

Anexo estadístico

PAISES MIEMBROS OIC - EXPORTACIONES A TODO DESTINO

1995 - 1996

Miles de sacos de 60 kilos

GRUPOS Y PRINCIPALES PAISES	1995		1996 *		DIFERENCIA	
	<i>Sacos</i>	<i>% (1)</i>	<i>Sacos</i>	<i>% (1)</i>	<i>Sacos</i>	<i>% (2)</i>
Total	67.006	100,00	74.546	00,00	7.540	11,25
Suaves Colombianos	11.987	17,89	13.458	18,05	1.471	12,27
Colombia	9.815	14,65	10.620	14,25	805	8,20
Otros Suaves	22.093	32,97	24.874	33,37	2.781	12,59
Costa Rica	2.067	3,08	2.410	3,23	343	16,59
El Salvador	1.807	2,70	2.297	3,08	490	27,12
Guatemala	3.701	5,52	4.014	5,38	313	8,46
Honduras	1.796	2,68	2.059	2,76	263	14,64
Nicaragua	681	1,02	810	1,09	129	18,94
Total Centroamérica	10.052	15,00	11.590	15,54	1.538	15,30
México	3.626	5,41	4.637	6,22	1.011	27,88
Brasileños y Otros Arábicas	15.789	23,56	17.116	22,96	1.327	8,40
Brasil	14.405	21,50	15.139	20,31	734	5,10
Etiopía	1.276	1,90	1.838	2,47	562	44,04
Robustas	17.137	25,58	9.098	25,62	1.961	11,44
Indonesia	3.945	5,89	5.533	7,42	1.588	40,25
Costa de Marfil	2.494	3,72	2.526	3,39	32	1,28
Uganda	3079	4,60	4644	6,23	1565	50,83
Vietnam	3546	5,29	3489	4,68	-57	-1,61

* Preliminar. (1) Respecto del Total. (2) Respecto de la exportación de cada país en 1995

*Fuente: OIC - Exportaciones Mensuales - Diciembre/96.
Federacafé - Estudios Especiales*

**PRECIOS INDICATIVOS DEL CAFE SEGÚN LOS GRUPOS
ESTABLECIDOS POR LA OIC 1995 - 1996**

Centavos de dólar por libra

<u>Meses</u>	<u>1 9 9 5</u>				<u>Precio Compuesto</u>
	<u>Suaves Colombianos</u>	<u>Otros Suaves</u>	<u>Brasileños y Otros Arábicas</u>	<u>Robustas</u>	
Enero	177,23	172,63	162,81	131,54	152,08
Febrero	175,07	169,79	161,07	134,65	152,24
Marzo	185,75	179,43	171,48	146,03	162,73
Abril	180,30	174,40	166,54	144,78	159,59
Mayo	177,18	171,01	161,72	140,95	155,96
Junio	170,84	154,49	145,22	129,64	141,66
Julio	157,82	145,66	139,68	119,76	132,77
Agosto	163,21	153,21	149,50	130,18	141,70
Septiembre	141,49	134,46	130,26	116,16	124,76
Octubre	132,08	127,27	127,23	112,76	120,02
Noviembre	129,09	125,25	125,33	110,71	117,99
Diciembre	110,47	106,24	110,46	92,89	99,57
Promedio	158,92	151,63	46,35	126,25	138,87

<u>Meses</u>	<u>1 9 9 6</u>				<u>Precio Compuesto</u>
	<u>Suaves Colombianos</u>	<u>Otros Suaves</u>	<u>Brasileños y Otros Arábicas</u>	<u>Robustas</u>	
Enero	119,03	110,65	127,54	89,99	100,31
Febrero	134,94	124,09	144,05	96,89	110,50
Marzo	130,60	120,84	140,99	90,94	105,89
Abril	134,31	123,50	132,89	90,67	107,05
Mayo	142,56	129,27	134,73	91,20	110,24
Junio	133,25	125,53	125,44	86,11	105,79
Julio	135,39	122,47	106,93	77,43	100,04
Agosto	137,70	126,22	108,28	79,23	102,73
Septiembre	123,30	118,70	103,10	74,36	96,53
Octubre	127,77	124,20	105,77	72,92	98,56
Noviembre	129,11	123,70	103,48	69,97	96,84
Diciembre	126,71	117,04	104,03	62,93	89,99
Promedio	131,39	122,34	119,84	82,04	102,19

*Fuente: Organización Internacional del Café
Federacafé - Gerencia Comercial - Estudios Especiales*

EXPORTACIONES DE CAFE COLOMBIANO SEGÚN PAISES DE DESTINO 1995 - 1996

Miles de sacos de 60 kilos

<u>PAISES</u>	<u>1 9 9 5</u>		<u>1 9 9 6</u>	
	<i>Sacos</i>	<i>%</i>	<i>Sacos</i>	<i>%</i>
TOTAL	9.815	100,0	10.620	100,0
AMERICA	2.509	25,6	3.064	28,8
Estados Unidos	2.071	21,1	2.551	24,0
Canadá	337	3,4	383	3,6
Argentina	37	0,4	54	0,5
Otros	64	0,7	76	0,7
EUROPA	6.009	61,2	6.107	57,5
Unión Europea	5.707	58,0	5.704	53,8
Alemania	3.005	30,6	2.725	25,7
Suecia	384	3,9	438	4,1
Holanda	392	4,0	412	3,9
Bélgica	326	3,3	399	3,8
Francia	285	2,9	363	3,4
España	297	3,0	325	3,1
Reino Unido	236	2,4	305	2,9
Italia	369	3,8	263	2,5
Finlandia	223	2,3	261	2,5
Dinamarca	169	1,7	190	1,8
Portugal	11	0,1	13	0,1
Grecia	6	0,1	6	0,1
Austria	4	0,0	4	0,0
Otros Europa	302	3,2	403	3,7
Noruega	133	1,4	146	1,4
Polonia	80	0,8	146	1,4
Suiza	50	0,5	58	0,5
Otros	39	0,5	53	0,4
OTROS PAISES	1297	13,2	1449	13,7
Japón	1086	11,1	1259	11,9
Corea del Sur	127	1,3	94	0,9
Australia	29	0,3	32	0,3
Otros	55	0,5	64	0,6

Fuente: *Federacafé - Gerencia Comercial*
Federacafé - Estudios Especiales

PRINCIPALES MERCADOS DEL CAFE COLOMBIANO
1995 - 1996

Miles de sacos de 60 kilos

<i>Países</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Alemania	3.005	2.725
Estados Unidos	2.071	2.551
Colombia	1.400	1.500
Japón	1.086	1.259
Suecia	384	438
Holanda	392	412
Bélgica	326	399
Canadá	337	383
Francia	285	363
España	297	325

*Fuente: Federacafé - Gerencia Comercial
Federacafé - Estudios Especiales*

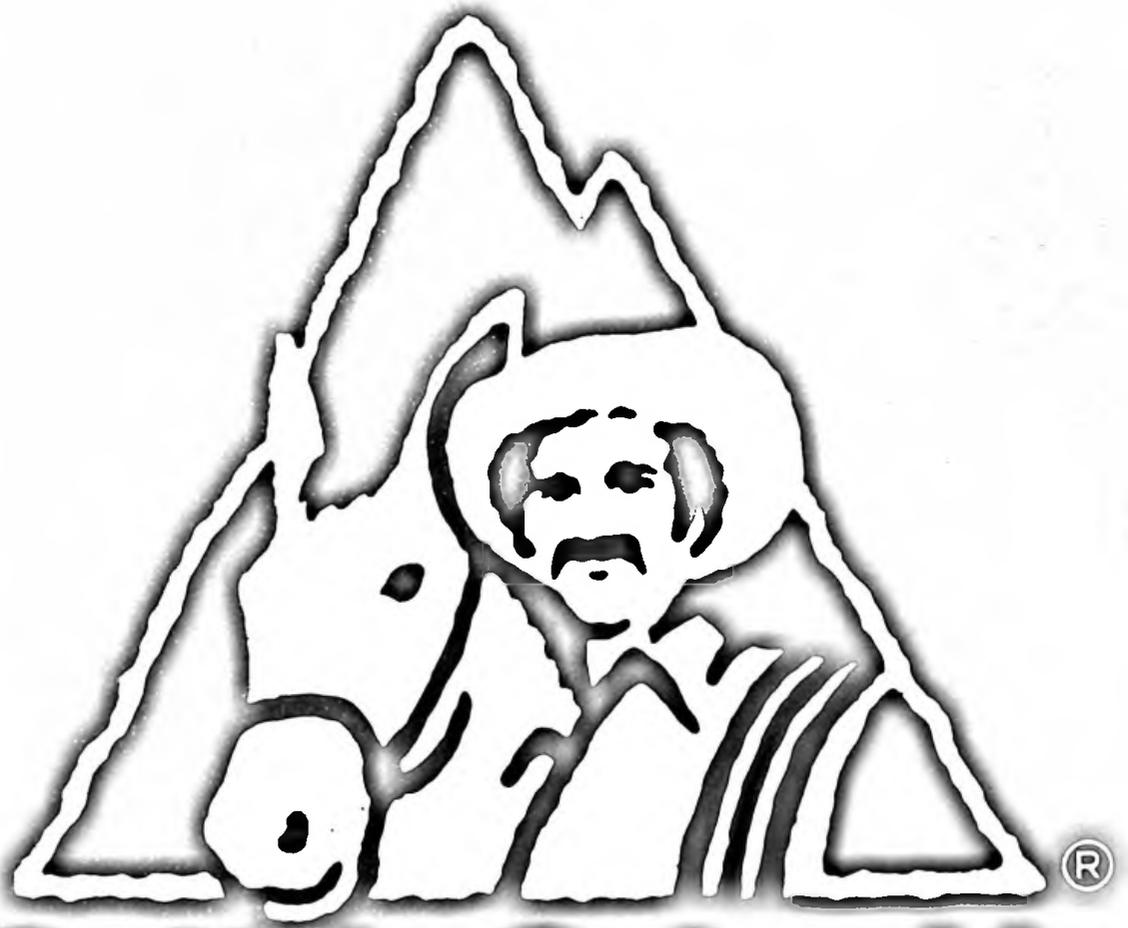
PRINCIPALES VARIABLES DE LA ECONOMÍA CAFETERA COLOMBIANA
1996 VS. 1995

<i>VARIABLES</i>	<i>1996</i>	<i>1995</i>	<i>DIFERENCIA</i>	
			<i>Unidades</i>	<i>%</i>
1. COSECHA (Mills s/s 60 Kg verde)	11,2	13,7	-2,5	-18,2
2. PRECIO INTERNO PROMEDIO (\$/Carga)				
\$ corrientes	211.730	200.630	11.100	5,5
\$ constantes de 1996	211.730	243.331	-31601	-13,0
3. VALOR COSECHA (Miles de mills \$)				
\$ corrientes	1.404,5	1.627,8	-223	-13,7
\$ constantes de 1996	1.404,5	1.974,3	-570	-28,9
4. CONSUMO INTERNO (Mills s/s 60 Kg verde)	1,5	1,4	0,1	7,1
5. EXPORTACION TOTAL (Mills s/s 60 Kg verde)	10,6	9,8	0,8	8,2
6. PRECIO PROMEDIO DE FACTURACION (US\$/Lb. Ex-dock)	1,30	1,61	-0,31	-19,3
7. VALOR FACTURACION (US\$ mills FOB)	1.726	1.979	-253	-12,8
8. REINTEGROS MONETIZADOS (US\$ mills)	1.615	2.346	-731	-31,2
9. EXISTENCIAS FINALES (Mills s/s 60 Kg verde)	6,2	7,3	-1,1	-15,1
10. FONDO NACIONAL DEL CAFE				
Superávit o (Déficit) Tesorería (Miles de mills\$)	42.247	-260603	-	-
Patrimonio (US\$ mills)	1.609	1.575	34	2,2

*Fuente: Federacafé - Gerencia Comercial
Federacafé - Estudios Especiales*

Impreso en Santafé de Bogotá
bajo la dirección gráfica de
Fundación Común Presencia.

Calle 64 No. 5 - 12 Int. 103
Telefax: 3461840



Café de Colombia
