

Sección:
Relaciones Económicas
Internacionales

Coyuntura
cafetera

Cristina Lanzetta*

El colapso de régimen de cuotas del Acuerdo Internacional del Café, ocurrido en julio de 1989, conllevó un cambio radical en el mercado externo, hecho que obligó a replantear la política cafetera colombiana. En este artículo se analizan las principales causas de la ruptura del Acuerdo y los efectos de esta crisis sobre el mercado externo del grano en el pasado y en el futuro cercano. En una segunda sección se hace un breve recuento de la política cafetera interna de los últimos años, poniendo énfasis en la estrategia de comercialización externa y de precios internos del grano, y en sus consecuencias sobre las finanzas del Fondo Nacional del Café (FNC). Posteriormente, se resumen las principales reformas introducidas por la nueva Ley de Cambios Internacionales a la legislación cafetera. El artículo termina con unos comentarios generales sobre las perspectivas cafeteras.

I. MERCADO EXTERNO

A. El colapso del Pacto
de Cuotas

El Acuerdo Internacional del Café surgió, entre otros motivos, como un mecanismo de ayuda económica de países consumidores desarrollados a productores con bajos niveles de ingreso per cápita. Mediante la reducción de la oferta y ante la baja sensibilidad de la demanda frente a cambios en los precios, se aumentaban las cotizaciones promedio del grano, hecho que derivaba en mayores ingresos por exportaciones para los países productores. Por su parte, los países productores se comprometían a controlar la producción o a retener los excesos de producción exportable sobre su cuota. Se ha estimado que la magnitud de la ayuda a los países productores ascendía a US\$ 3.662 millones anuales a finales de la década de los ochentas¹.

Visto desde la perspectiva de mecanismo de ayuda económica a países pobres, el Acuerdo presentaba una serie de deficiencias². En primer lugar, al estar atado al comercio del café, las transferencias eran recibidas por los productores en proporción a sus exportaciones a países miembros, hecho que impedía a los consumidores orientar sus donaciones hacia las zonas que, de acuerdo con sus propios criterios, debían ser las receptoras de estos recursos. En este sentido, los países africanos y centroamericanos recibían una proporción de la ayuda muy

* Economista adjunta de la Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos de Café. Los argumentos consignados en el artículo responden al criterio personal de la autora. Agradezco los comentarios de Felipe Jaramillo y Carolina Rentarúa.

1 Armando Montenegro, "Observaciones sobre la crisis del Régimen de Cuotas en el Pacto Cafetero", octubre. 24 de 1989.

2 *Ibíd.*

inferior a la que han dado lugar otros sistemas de apoyo económico por parte de los países desarrollados, basados en criterios discrecionales de los países donantes.

En segundo lugar, las recientes tendencias ideológicas tienden a favorecer la libertad de mercados, y bajo este punto de vista, un sistema como el Acuerdo Internacional del Café constituye una indeseable distorsión de las fuerzas de oferta y demanda, ineficiente como medio para lograr la buscada redistribución de recursos. Estos hechos, entre otros, dieron lugar a que Estados Unidos criticara el Acuerdo durante sus últimos años de vida, lo cual, sin lugar a dudas, dificultó la búsqueda de soluciones para los otros problemas que presentaba el Acuerdo y que condujeron a su crisis.

El aumento en el precio promedio del grano respecto a los niveles que hubieran prevalecido bajo un sistema de mercado libre, incentivaba la producción y desestimulaba levemente el consumo. Consecuentemente, la presión por acumulación de inventarios en gran parte de los países productores crecía permanentemente³. A lo largo de la década de los ochentas esta presión se fue agudizando principalmente al interior de los países exportadores de cafés "otros suaves", centroamericanos en su gran mayoría, debido a que sus bajos costos de producción del grano unidos a los favorables niveles de precio externo (trasmitidos a la caficultura a través del

precio interno), condujeron a un incremento del 19% en su producción entre 1980 y 1988, en tanto que la del resto de países disminuyó en un 2%.

Al mismo tiempo, en los países consumidores miembros, la evolución de la demanda se orientó principalmente hacia los cafés suaves. Sin embargo, la rigidez del sistema de distribución de cuotas entre productores impidió que la composición de la oferta según calidades del grano se acomodara a la estructura de la demanda. Como resultado, los diferenciales de precio de los cafés suaves sobre granos de inferior calidad se acentuaron.

Bajo estas circunstancias, el Acuerdo se convirtió en una barrera particularmente restrictiva para el mercado de los cafés "otros suaves", la cual exigía un importante esfuerzo de acumulación de inventarios en los países productores de ese tipo de café. Sin embargo, la inestabilidad política y las dificultades económicas que han afrontado algunos países centroamericanos durante la última década se reflejaron en incapacidad, e inclusive desinterés, en diseñar y aplicar los mecanismos requeridos para llevar a cabo una disciplinada retención de excedentes, y para asumir los costos relacionados con ella. Por el contrario, ante la existencia de un importante grupo de países consumidores no pertenecientes al Acuerdo, con una demanda muy dinámica, se generaron volúmenes crecientes de ventas hacia estos países a precios

inferiores hasta en un 50% con respecto a los pagados por consumidores miembros⁴, lo que resultó muy irritante para estos últimos. Dichas ventas, aunque fueron realizadas por gran parte de los países productores, fluyeron principalmente del sub-grupo de "otros suaves".

Así las cosas, las posiciones e intereses de los diferentes integrantes del Acuerdo se manifestaron a través de dos propuestas en la última reunión del Consejo Internacional del Café antes del colapso, celebrada en julio de 1989⁵. La primera, liderada por Colombia y apoyada por Brasil, los países africanos, la Comunidad Económica Europea y Filipinas, proponía prorrogar el Acuerdo existente por un año, período en el cual se negociaría un nuevo Acuerdo. Éste propendería por la creación de un mercado único, mediante la incorporación gradual de los consumidores no miembros a través de un esfuerzo diplomático por parte de los países miembros, hasta integrar al Acuerdo un 95 % de las importaciones mundiales, momento en el cual se unificaría el mercado. Durante el período de transición, se reforzarían los controles a las exportaciones a países no miembros, a través del establecimiento de una cuota que regulara estas ventas y del diseño de un mecanismo de retención de excedentes.

Por su parte, los productores de "otros suaves", con el respaldo de los Estados Unidos, condicionaron la prórroga del convenio a la fijación previa de una

3 Muchos de los productores africanos regularon el crecimiento de la producción mediante el manejo prudente del precio interno e impuestos a esta actividad.

4 José Antonio Ocampo, Rosario Córdoba, "La Coyuntura Cafetera Internacional en Perspectiva", en *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, marzo 1990.

5 Armando Montenegro, Mónica Aparicio, Andrés Langebaek, "Análisis de la votación que suspendió el Régimen de Cuotas en la OIC", mimeo, enero 1990.

participación de los cafés suaves —colombianos y "otros suaves"— del 48% de la cuota global. Para la unificación del mercado daban un plazo de un año, durante el cual se adoptarían normas para regular las exportaciones a países no miembros.

La votación realizada el 3 de julio favoreció la propuesta liderada por Colombia, pero ninguna de las dos logró la mayoría requerida para su aprobación. De esta manera, las cláusulas económicas del Acuerdo —v.gr. las cuotas— quedaron eliminadas, prevaleciendo desde entonces el mercado libre.

B. Evolución del mercado libre

Los primeros veinte meses de libertad de mercado se han caracterizado por altos volúmenes de exportaciones, consumo levemente creciente en países consumidores, traslado masivo de inventarios de los países productores a los consumidores y precios deprimidos.

En cuanto al primero de estos puntos, las exportaciones pasaron de 70.8 millones de sacos de 60 kilos en el año cafetero 1988/89 a 78.9 millones en 1989/90⁶. (véase Cuadro 1). Las ventas de cafés suaves, y en particular las de suaves colombianos, fueron las más dinámicas, al aumentar en 6.9 millones de sacos en promedio entre dichos períodos. Colombia fue el principal responsable de este resultado ya que sus exportaciones pasaron de 10.3 millones de sacos en

1988/89 a 13.7 millones en el año cafetero siguiente.

El consumo en países importadores creció sólo en un 1% entre 1988/89 y 1989/90, debido, entre otras cosas, a que sólo una mínima parte de la caída en las cotizaciones externas se reflejó en los precios al consumidor final en los países desarrollados. Por lo tanto, el aumento masivo en las exportaciones significó un traslado de 7 millones de sacos de existencias de países productores a consumidores, las cuales al finalizar el año cafetero 1989/90 ascendían a un 26% de su consumo anual.

En consecuencia, la suspensión de las cuotas generó una fuerte caída de los precios externos. Para el caso de los cafés suaves, la cotización se redujo de un promedio US\$1.39 por libra durante el primer semestre de 1989, a US \$0.89 por libra entre septiembre de 1990 y febrero de 1991.

Perspectivas

La caída en los precios externos condujo a una disminución generalizada de los precios al productor (véase Cuadro 2). Así, para una muestra de 17 países, el precio al productor expresado en dólares por libra se redujo en 46% en promedio entre 1988 y mediados de 1990. No obstante, esta no fue la situación del caficultor colombiano, quien en el mismo lapso de tiempo vio reducido su precio en sólo un 8.6%.

Esta reducción en la rentabilidad del cultivo comenzará a reflejarse en tasas de crecimiento decrecientes de producción mundial a partir de 1991/92⁷. Las proyecciones de producción para el año cafetero 1990/91 señalan la cifra de 91.7 millones de sacos, cifra que al descontarle el consumo en países productores y sumarle los inventarios poseídos por estos últimos, da lugar a

CUADRO1
BALANCE FÍSICO DE CAFE EN EL MUNDO: 1988/89 -1990/91 (Millones de sacos de 60 kilos)

	1988/89	1989/90	1990/91*
Inventarios iniciales	47.1	44.4	40.2
En países productores	37.3	32.8	21.6
En países importadores	9.8	11.6	18.6
Producción	89.2	90.4	91.7
Consumo en países productores	22.9	22.7	23.1
Exportaciones	70.8	78.9	73.0
Consumo en países importadores	69.0	69.7	70.4
Inventarios finales	44.4	40.2	38.3
En países productores			
En países consumidores			

* Proyecciones

Fuente: Cálculos de la autora con base en cifras de Fedecafé.

- Fedecafé, Informe del Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros al XLVIII

Congreso Nacional de Cafeteros, diciembre de 1990.

- OIC, Boletín EB-3258/92.

- Ed. D. and F. Man (Coffee) United, "Quarterly Coffee Report", enero de 1991.

6 El año cafetero es la unidad de tiempo en que se expresan gran parte de las estadísticas sobre café. Empieza en octubre primero de cada año y termina en septiembre 30 del año siguiente.

7 Estudios econométricos sobre producción de café han mostrado que la producción del grano responde a cambios en los precios al productor con un rezago promedio de aproximadamente 3 años.

	Promedio 1988	jun-90	Cambio poecentual
SUAVESCOLOMBIANOS			
Tanzania	55,2	44,6d	-19,20%
Colombia	74,4	68,0d	-8,60%
ARABICOS BRASILEROS			
Brasileros	70 a	57,5d	-17,90%
OTROS SUAVES			
Costa Rica	68,2	40,0d	-41,30%
Ecuador	71,6	28,8	-59,70%
El Salvador	67,9	48,9	-28,10%
Guatemala	81,4	57,4b	-29,40%
Mexico	94,4 a	68,7b	27,20%
Nicaragua	109, 8	16,9	-84,60%
Rep Dominicana	67,2c	47,3	-29,60%
Indias	98	41,2d	-58,00%
ROBUSTAS			
Costa de Marfil	56,6c	14,2	-73,50%
Indonesia	55,3	26,1	-52,80%
OAMCAF	62,8c	21,6	-65,60%
Filipinas	79,1c	34	57,00%
Uganga	43,9c	12d	72,70%
Zaire	25,1	6,9	72,50%

a Precio de diciembre de 1988.

b Precio de mayo de 1990.

c Precio de junio de 1988.

d Precio de septiembre de 1988.

Fuente: OIC

una oferta exportable mundial de 90.2 millones de sacos.

Por otra parte, se estima que en 1990/91 los países consumidores demandarán 73 millones de sacos, de los cuales 2.6 millones alimentarán sus existencias. De esta manera, a pesar de que el nivel de inventarios mundiales continuará reduciéndose durante 1990/91, se seguirán dando traslados de excedentes de países productores a consumidores, aunque en menor cuantía que los registrados en 1989/90.

Bajo estas circunstancias, las proyecciones de precio externo realizadas por el Banco Mundial prevén un incremento de diez centavos de dólar por libra del precio promedio de 1990/91 respecto al observado un año atrás, para situarse en US \$0.95 por libra. Según dichas proyecciones, el precio seguirá aumentando paulatinamente hasta alcanzar en el año 1994/95 niveles

nominales similares a los prevalecientes bajo el régimen de cuotas (véase Gráfico 1). No obstante, las cotizaciones podrían desviarse significativamente de estas proyecciones debido a factores climatológicos en el Brasil, los cuales han sido la mayor fuente histórica de inestabilidad en el mercado, y a su política de inventarios.

II. POLÍTICA CAFETERA INTERNA

Dos hechos principales han caracterizado la política cafetera colombiana desde la ruptura del Pacto de Cuotas. Una agresiva política de comercialización externa, tendiente a maximizar ventas, y en el plano interno, el sostenimiento del ingreso real del caficultor, el cual unido a los deprimidos precios externos ha dado lugar a un debilitamiento financiero

del FNC. Por otra parte, la nueva Ley de Cambios Internacionales, sancionada en enero de 1991, contiene una sección sobre café que simplifica y clarifica la legislación cafetera, y profundiza la liberalización de algunas actividades del sector.

1. Política de comercialización externa

Las exportaciones colombianas de café aumentaron de 10.3 millones de sacos en 1988/89 a 13.7 millones en 1989/90 (véase Cuadro 3). Las firmas exportadoras privadas fueron las más dinámicas, al incrementar sus ventas externas en un 46% entre dichos años, en tanto las de la Federación de Cafeteros lo hicieron en 23%. Este gran incremento en las exportaciones fue posible en razón de los altos niveles de inventarios acumulados antes de la ruptura del Pacto, los cuales se redujeron en un 42% durante los dos últimos años cafeteros.

Gracias al incremento en las ventas, los reintegros de divisas por exportaciones del grano disminuyeron sólo en un 4.3% entre 1988/89 y 1989/90, al pasar de US\$1,412 millones a US\$1,351 millones.

Por otra parte, como consecuencia de los altos precios internos que han prevalecido en el país desde la bonanza de 1985, se espera que la producción colombiana continúe en ascenso, alcanzando la cifra récord de 14.1 millones de sacos en 1990/91, de los cuales 13.2 millones serán exportados. Se prevé que por primera vez desde 1976/77, más de la mitad de estas ventas serán realizadas por las firmas privadas. De llevarse a cabo estas proyecciones de exportación, los inventarios colombianos se reducirían

en 600 mil sacos durante el año cafetero.

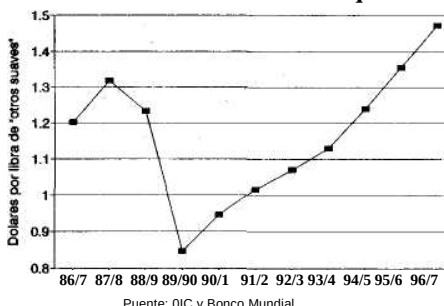
Bajo el supuesto de que el precio externo promedio en 1991 será de US\$ 0.95 por libra, se proyectan ingresos por divisas para 1990/91 por un valor de US\$1.471 millones, un incremento de 8.9% respecto al año anterior.

2. Política de precio interno y finanzas del FNC

Desde la bonanza de 1985, y aún después del desplome de los precios externos a raíz de la ruptura del Pacto, el precio interno real al productor colombiano se ha mantenido en niveles históricamente altos (véase Gráfico 2). Este hecho, en conjunto con el aumento en la producción cafetera registrado en 1989/90, dio lugar a un incremento del 20% en el ingreso real del productor respecto al de 1988/89.

Este sostenimiento del ingreso al productor ha sido posible gracias a los recursos acumulados por el FNC durante la bonanza de 1985. No obstante, el gran desfase en la evolución del precio interno real respecto a lo ocurrido con el precio externo durante el último año y medio,

GRÁFICO 1 PRECIO EXTERNO DEL CAFE 1984/B5-199q/91



Puente: OIC y Banco Mundial

ha dado lugar a una descapitalización del FNC cercana a los 110 mil millones de pesos entre julio de 1989 y finales de 1990. Así, para principios de 1991 las finanzas cafeteras han comenzado a dar signos de estrechez, hecho que obligará a llevar a cabo un ajuste gradual en el corto y mediano plazo.

3. Ley 9a. de 1991

Hasta principios de este año, la legislación cafetera estaba definida por el Decreto-Ley 444 de 1967 y otras normas anteriores. Ante la continua evolución de la estructura del sector, este marco legal había empezado a mostrar importantes vacíos y anacronismos, que con frecuencia obstaculizaban el alcance de objetivos de política cafetera.

Por estas razones, en la nueva Ley de Cambios Internacionales se incluyó una sección particular sobre café en la cual, aunque se mantiene el espíritu de la antigua legislación, se simplifica, clarifica y moderniza el marco legal del sector.

Así, la Ley reafirma el esquema institucional de concertación entre la Federación de Cafeteros y el gobierno, bajo el cual se ha manejado la política cafetera durante los últimos cincuenta años, pero refuerza la intervención del gobierno en el manejo de la economía cafetera.

Por otra parte, la Ley simplifica y da transparencia a la estructura tributaria cafetera, al eliminar los impuestos de pasilla y ripios y *ad-valorem*, y legalizar la retención en dinero, o cuchilla, a través de la creación de la Contribución Cafetera.

La cuchilla era el instrumento utilizado para absorber los excedentes de los exportadores privados. La naturaleza variable de este impuesto y la debilidad de su soporte legal dieron lugar a fuertes cuestionamientos a su existencia, problemas que han sido subsanados con el establecimiento de la Contribución Cafetera.

Adicionalmente, con el objeto de avanzar en el proceso de descentralización en el manejo y control de los recursos del FNC, la Ley dispuso una participación

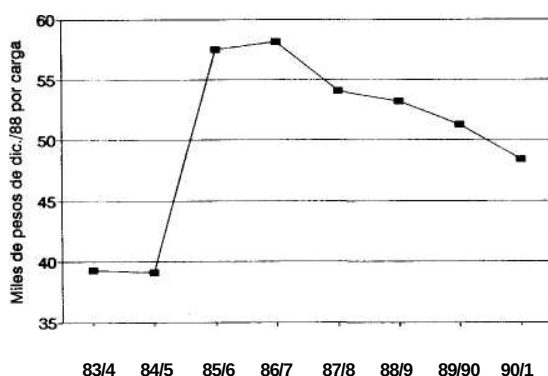
CUADRO 3
BALANCE FÍSICO DE CAFE EN COLOMBIA: 1988/89-1990/91
(Millones de sacos de 60 kilos)

	1988/89	1989/90	1990/91*
Inventarios Iniciales	8.3	6.9	4.8
Producción	10.5	13.1	14.1
Consumo interno	1.6	1.5	1.5
Producción exportable	8.9	11.6	12.6
Exportaciones	10.3	13.7	13.2
Federación de Cafeteros	5.7	7.0	5.9
Exportadores privados	4.6	6.7	7.3
Inventarios finales	6.9	4.8	4.2

* Proyección.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

GRÁFICO 2
PRECIO INTERNO REAL DEL CAFE 1984/85-1990/91



Fuente : Federación de Cafeteros.

mayoritaria de los Comités Departamentales de Cafeteros en los recursos recaudados a través de este nuevo impuesto.

Finalmente, la reforma de la Ley buscó propiciar la modernización de los instrumentos de comercialización externa del café, autorizando la participación de los exportadores del grano en los mercados de futuros y opciones, y la libre selección de sus compradores.

IV. UNA MIRADA HACIA EL FUTURO

Las bajas probabilidades de que se concilien los diferentes

intereses de los agentes que componen el mercado internacional del grano permiten asumir que en el mediano plazo prevalecerá el régimen de mercado libre. Este hecho conlleva mayor inestabilidad e incertidumbre sobre el comportamiento del mercado externo, lo cual, sin embargo, puede ser afrontado con tranquilidad por el sector cafetero colombiano, debido a la fortaleza institucional y financiera que lo caracteriza.

No obstante, el cambio en la estructura del mercado mundial deberá reflejarse en un replanteamiento de los criterios básicos que han guiado las decisiones sobre política cafetera interna hasta el momento, los cuales

han estado dominados por el respaldo a los mecanismos de control del mercado externo. En este sentido, sería muy útil que se estudiaran diferentes estrategias de comercialización externa del grano, ya que, dado el efecto significativo de Colombia sobre los precios internacionales del café, una política de maximización de ventas, como la aplicada en el último año y medio, puede no ser la más rentable en el mediano plazo. Así mismo, se deberían aliviar las restricciones existentes a la entrada al mercado exportador del grano y propender por el aumento en la participación de las firmas privadas en el volumen total de exportaciones. De esta manera, la Federación de Cafeteros podría concentrar sus esfuerzos en programas de carácter gremial, tales como el aumento en la eficiencia de producción y la disminución de costos. Aunque parezca increíble, Colombia es el tercer país a nivel mundial con mayores costos de producción del grano⁸, hecho que en épocas de mercado libre puede constituirse en un serio obstáculo para la preservación del liderato en el mercado mundial del café.

BIBLIOGRAFÍA

Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, *Informe del Gerente General al XLVIII Congreso Nacional de Cafeteros*, diciembre de 1990.

Armando Montenegro, "Observaciones sobre la crisis del Régimen de Cuotas en el Pacto Cafetero", mimeo, octubre 24 de 1989.

Armando Montenegro, et al., "Análisis de la votación que suspendió el Régimen de Cuotas en la OIC", mimeo, enero de 1990.

José Antonio Ocampo y Rosario Córdoba, "La Coyuntura Cafetera Internacional en perspectiva".

En *Coyuntura Económica*, marzo de 1990, Fedesarrollo.

Donna U. Vogt, "International Coffee Agreement A Status Report". En *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service — The library of Congress, marzo 22 de 1990

8 "A World Survey of Coffee Production Costs 1987/88", *landell Mills Commodities Studies*, Oxford, England, 1990.