

Desarrollo y Sociedad No. 8 - Mayo de 1982 - CEDE, Uniandes

Política cafetera 1920-1962

Absalón Machado C.

Absalón Machado C. Economista, Universidad de Antioquia, Postgrado en Economía, Universidad de Chile. Coordinador Comités de Alimentos de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI.

Política cafetera 1920-1962*

Absalón Machado c.

I. Los Problemas Cafeteros en los años veinte

La economía cafetera colombiana había sufrido sus primeras dificultades serias a comienzos del siglo, cuando se presentó una sobreproducción mundial de café, con las voluminosas cosechas del Brasil; esa crisis, estuvo acompañada internamente, por las perturbaciones sociales y políticas que produjo la Guerra de los Mil Días.

Después de la Primera Guerra Mundial, cuando el cultivo del café venía expandiéndose rápidamente en todas las áreas de colonización antioqueña, volvieron a presentarse perturbaciones en el mercado cafetero, que se manifestaron crudamente en 1920 con la crisis del capitalismo mundial. Los precios cayeron rápidamente, después de su recuperación en la posguerra y las heladas del Brasil, presentándose

internamente un factor que vino a agravar el descenso de los precios: las dificultades internas en el transporte. Eduardo Samper comentaba en la revista de la SAC que el problema del transporte se había convertido casi en una calamidad pública, ante los problemas de navegación en el río Magdalena, el creciente volumen de mercancías de exportación e importación y la insuficiencia de las bodegas en los puertos para almacenar los productos¹. Ello no solo causaba pérdidas económicas a los cafeteros en el negocio de exportación, también los colocaba a merced de los intermediarios y les impedía desarrollar políticas de valorización, que implicaban almacenar el producto en buenas condiciones.

En 1920, ante todas esas dificultades, la SAC convocó al Primer Congreso Cafetero, donde se propuso la retención y almacenamiento del grano para esperar mejores precios en el exterior,

* Este artículo es un resumen del trabajo elaborado para el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional en 1981, bajo el título de Ensayos sobre Política Cafetera 1920—1967.

¹ Samper C. Eduardo. *El problema de los transportes y su posible solución*. Revista Nacional de Agricultura (RNA) No. 189, marzo 1920.

el abaratamiento de los fletes internos, el establecimiento de un banco de emisión de billetes convertibles a la vista en moneda metálica, la intensificación de la propaganda al café colombiano en el exterior, el desarrollo de un plan de valorización del café, la expedición de una ley para la implantación de bancos agrícolas departamentales, una legislación sobre prenda agraria, la creación del Comité Cafetero Nacional, la realización de una Conferencia Internacional de Cafeteros, el control del alcoholismo en las haciendas, y otras acciones encaminadas a defender la industria cafetera².

Estas acciones, conjuntamente con las sugeridas en el temario que se desarrollaría en la Conferencia Internacional recomendada por el Congreso Cafetero, constituyeron lo que puede denominarse la primera plataforma cafetera, por la cual trabajaron los dirigentes cafeteros hasta terminada la Segunda Guerra Mundial. La Federación de Cafeteros, fundada en 1927, tomó como guía de acción las conclusiones del Congreso Cafetero de 1920, que aunque no pudieron cumplirse en su totalidad, si lograron consolidar el gremio y darle una gran preponderancia económica y política.

A nivel internacional, el gran problema para los cafeteros era el control de la oferta, de ahí que la idea de realizar una especie de Congreso Internacional de Cafeteros fuera apoyada por el Gobierno Nacional; ese congreso, fue convocado para el mes de febrero de 1924, después de varios aplazamientos. Sin embargo, dificultades políticas en los países participantes impidieron su realización, quedándose los cafeteros en la década de los veinte sin poder ver cumplidos sus anhelos de "encontrar la manera más práctica de disponer gradualmente de las cosechas, a medida que el consumo los vaya necesitando, pero dejando los stocks en los paí-

ses productores y no en los consumidores"³.

Aunque este objetivo de controlar el mercado no se pudo lograr, si se fueron obteniendo algunas realizaciones de mucho interés para los productores, lo cual demuestra el apoyo gubernamental que tenía la plataforma cafetera. En 1923 se creó el Banco Agrícola Hipotecario y se contrató la misión Kemmerer que recomendó la creación del Banco de la República. En 1921, la Ley 20, estableció los almacenes generales de depósito y se contrató una misión técnica extranjera para que estudiara su operatividad y reglamentación, conjuntamente con los bonos de prenda; los Almacenes empezaron a funcionar efectivamente en 1929 con la crisis mundial que obligó a almacenar existencias de café, adquiriendo la Federación el compromiso de establecerlos por su cuenta⁴.

Igualmente, el gran auge en la construcción de obras públicas a partir de 1925 y hasta fines de 1929, benefició grandemente a los cafeteros, ya que en buena medida los transportes por carretera y ferrocarril se dirigían casi todos a la articulación de las vías hacia los puertos de exportación, solucionando dificultades internas de movilización del grano que tenían altos costos para los cafeteros. En la orientación de esas construcciones de vías pesaron mucho los criterios del gremio.

Estos logros, sin embargo, eran pequeños frentes a las condiciones a que estaban sometidos los productores en el proceso de comercialización del café. El precio que recibían por su producto lo determinaban las casas tostadoras americanas e inglesas, que

² SAC *Revista Nacional de Agricultura*, agosto, septiembre y octubre de 1920.

³ Exposición de motivos del *Decreto 1941 de octubre 30 de 1923*, que convocó oficialmente al Congreso Internacional Cafetero. RNA No. 231 y 232, septiembre - octubre 1923.

⁴ José Chalarca, *Almacafé 10 años al servicio de la industria cafetera*. *Revista Cafetera de Colombia* No. 159, enero - mayo 1975.

hacían grandes utilidades usando mezclas de cafés inferiores, donde el grano colombiano entraba en porcentajes reducidos; se estimaba que las ganancias eran hasta del ciento por ciento⁵. Esta situación condujo a los cafeteros a intentar sistemas de venta y propaganda del café suave colombiano en el mercado americano, para dar a conocer el verdadero sabor de un café puro sin mezclas, ya que en la práctica el consumidor americano no conocía el sabor y gusto del café colombiano. Internamente se llegó a constituir en 1921, por intermedio de la SAC, una sociedad de Crédito Agrícola para favorecer los intereses de los exportadores colombianos, quienes intentaron nuevas prácticas comerciales presentando al mercado americano lotes uniformes del grano para la venta y a la espera de ofertas de compra en firme, terminando con la práctica corriente de consignar el producto a comisionistas en el exterior, que después ofrecían cualquier precio, quedando el exportador a merced del comprador⁶. Sin embargo esos sistemas no funcionaron y los cafeteros debieron esperar muchos años para liberarse de esos mecanismos que expropiaban parte importante de su ingreso.

Mientras los cafeteros hacían esos fallidos intentos, el capital extranjero se inmiscuía subrepticamente en el negocio de comercialización y exportación, adquiriendo casas exportadoras colombianas y estableciendo otras directamente extranjeras; ello acentuó las dificultades de los cafeteros. Esa entrada de capital al comercio cafetero fue parte del proceso general de incursión de capital extranjero que llegó al país en los años veinte, amparado directa e indirectamente por los gobiernos de la época. Mariano Arango hace una buena descripción de ese proceso en su trabajo *Café e Industria*, por ello

⁵ SAC. RNA No. 197, noviembre 1920, págs. 137 - 138.

⁶ SAC. RNA No. 206-207, agosto - septiembre 1921. Págs. 88 - 89.

solo quiero referirme con una cita a la situación que se presentaba a comienzos de los años treinta, que es indicativa del gran peso y exacción que soportaron los cafeteros en el comercio del grano.

Un comentarista refiriéndose al dominio del capital extranjero en la economía cafetera colombiana, y a la necesidad de que el país conociera las estadísticas sobre como se discriminaba el valor de la cosecha, indicaba "La mayor parte de las utilidades de las casas exportadoras se queda en el exterior, porque los exportadores, casi en su totalidad son casas extranjeras. Igual cosa ocurre con el valor de los sacos, los que son importados al país.

Por falta de flota marítima colombiana, el costo total del transporte marítimo también queda en el exterior. Siendo una parte de los ferrocarriles, cables y buques, de compañías extranjeras, la utilidad correspondiente a esas empresas por concepto de fletes se va al exterior. Lo mismo ocurre con la utilidad de algunas trilladoras que son de propiedad de casas exportadoras", y anota más adelante: "y en la lucha económica que tiene el país con los que manejan el control del negocio del café en el mundo, Colombia está desarmada, en tanto que la parte opuesta posee datos completamente precisos, recogidos por sus agentes en nuestro país, agentes que en su mayor parte son colombianos"⁷.

Las innumerables acciones que requería el gremio cafetero para sacar adelante su plataforma cafetera y defender sus intereses, los llevó a organizarse en 1927 en la Federación Nacional de Cafeteros. Ya se habían hecho varios intentos de organización, el más notorio el de 1904 cuando se creó la Sociedad de Productores de café que luego se amplió para poder

⁷ Orloff Nicolas. *Las bases de la necesidad de estadística económica en Colombia*. RNA No. 301-302. julio - agosto 1929, págs. 37-38.

subsistir, creándose la Sociedad de Agricultores de Colombia que representó los intereses cafeteros hasta la creación de la Federación. En 1917, Aquilino Villegas propuso la constitución de sindicatos de cultivadores de café, y efectivamente en Antioquia y Manizales se crearon Uniones Cafeteras, que desafortunadamente funcionaron poco tiempo y cuyo ejemplo no fue seguido por otros cultivadores del grano. Finalmente el Congreso Cafetero de 1920 fue el antecedente más inmediato de un intento de organización del gremio⁸.

La rápida penetración del capital extranjero en el comercio del café, acelerada por la quiebra del Banco López en 1923, y las difíciles condiciones a que eran sometidos los productores en las negociaciones del grano con las casas extranjeras, fue un motivo que impulsó a los cafeteros a buscar una organización que les permitiera defenderse en el mercado. Al crearse la Federación se produjo una unión de la burguesía comercial exportadora con la burguesía terrateniente cafetera, para enfrentarse al capital extranjero que amenazaba sus intereses; esa unión fue fácil de hacer si se considera que los grandes hacendados cafeteros estaban vinculados al negocio de exportación del grano, amenazado por las casas extranjeras.

Por otra parte, la crisis de 1920 y los continuos reclamos de los cafeteros para que se adoptaran políticas de defensa de la economía cafetera (Congreso Cafetero de 1920), fueron creando el ambiente para una mayor participación del Estado en el manejo de los asuntos cafeteros. Esa participación solo podría darse si el gremio contaba con una entidad que lo representara y con la cual el Estado pudiera entenderse y

concertar acciones conjuntas para la defensa de la industria.

Igualmente, fue importante en esa decisión la amenaza de conflictos agrarios en las zonas cafeteras, que empezaron a surgir a partir de 1925 cuando se aceleró la construcción de obras públicas y se produjo la salida de gran parte de arrendatarios, peones y aparceros de la actividad productiva cafetera, hacia el trabajo asalariado en las ciudades y la construcción de infraestructura. Esos conflictos inicialmente se produjeron por el reclamo de mejores condiciones de trabajo en las haciendas y seguidamente por la pretensión de los arrendatarios y aparceros de que se les dejara sembrar café en las parcelas que les eran asignadas en las haciendas, a lo cual se opusieron los cafeteros, generándose así un movimiento de luchas agrarias que solo culminó con la Ley 200 de 1936⁹.

La creación de la Federación fue un hecho trascendental para la vida institucional del país, ya que sentó las bases de una infraestructura y organización que jugaría un papel primordial en el desarrollo económico e institucional del país. La estructura que se dio a la Federación, con el Comité Nacional de Cafeteros, los Comités Departamentales y Municipales, fue un esquema sólido, fruto de una gran madurez y meditación por parte de los cafeteros, que hasta el presente se mantiene sin modificaciones esenciales.

El gobierno hizo un contrato con la Federación, para que ésta se encargara de organizar la industria cafetera e implementara todos los elementos necesarios para el desarrollo de sus objetivos. Para realizar esas acciones, el gremio convino con el gobierno en

⁸ Ver el artículo de Pinto José María. *De la crisis del café y medios de conjurarla*. Exposición hecha ante el Congreso Cafetero de 1920. RNA No. 196, octubre 1920.

⁹ Detalles y antecedentes de esos conflictos pueden consultarse en mi trabajo: *El café de la aparcería al capitalismo*. Editorial Punta de Lanza, Bogotá 1977.

poner un impuesto de \$0.10 por cada saco de 60Kg. de café exportado, el cual entraba a las arcas de la Federación; se firmó así un contrato que regía las relaciones gobierno-gremio, el cual se ha ido prorrogando cada 10 años y modificando a medida que las circunstancias lo han aconsejado. La Federación fue sometida a la vigilancia e inspección del Ministerio de Industria y de la Superintendencia Bancaria. El gremio pudo programar así el desarrollo de su industria con su propia financiación; ello demuestra la madurez y visión que había alcanzado la clase dirigente cafetera.

Conviene anotar, sin embargo, que los cafeteros agrupados en la Federación, eran los grandes productores y exportadores de la época, y que la representación de los pequeños caficultores no fue clara en 1927 ni posteriormente, pues el sistema de representación a través de Comités Departamentales y Municipales, no le daba mucha opción a los pequeños para llegar hasta el Comité Nacional, cuya mitad de sus miembros es elegida por los Comités Departamentales y la otra por el Congreso Cafetero. El Ministro de Industrias, Dr. Chaux decía en el IV Congreso Cafetero de 1930, que "en la práctica hay una absoluta desvinculación de la Federación Nacional de Cafeteros con los productores de café de los municipios. Pudiera decirse que todavía esa entidad no ha hechado raíces suficientes en el país. Es evidente que *la gran mayoría de los productores no se sienten vinculados a la Federación, no han llegado a saber siquiera que son o pueden fácilmente ser miembros de ese cuerpo nacional*"¹⁰. En ese sentido solicitaba el Ministro una vinculación más efectiva de la Federación con el productor del municipio.

En realidad, cuando aparece la crisis de los treinta, la Federación todavía no había alcanzado a organizarse en

forma, pues los recursos no eran suficientes y eran muchas las actividades que debía desarrollar, tantas como las que el Congreso Cafetero de 1920 había señalado con su plataforma cafetera. El Comité Nacional llevaba casi todo el peso del gremio en esos años.

Con la creación de la Federación, el cultivo se convirtió en una industria organizada; partiéndose así en dos la historia del café en el país.

Hasta la gran crisis mundial, hubo una política deliberada de fomento del cultivo, permitiendo que éste se expandiera por todas las zonas geográficas del país donde las condiciones climáticas y ecológicas hacían factible el desarrollo del cultivo. No hubo en ese periodo de consolidación del cultivo, ningún intento gubernamental serio para gravar las exportaciones del grano, o poner impuestos internos a las ganancias derivadas ya fuera del cultivo, de su comercialización o beneficio. La acogida del café suave colombiano en los mercados mundiales y la continua expansión de su demanda, fueron el soporte de la industria cafetera en esos primeros treinta años del siglo XX.

II. De la Crisis a la Segunda Guerra Mundial. La Intervención del Estado.

Después de los intentos brasileros para regular su producción de café a comienzos del siglo y en los años veintes, cuando ese país adoptó su tercer plan de valorización, el fantasma de la sobreproducción cafetera volvió a aparecer a fines de la década de 1920 cuando Brasil se disponía a salir de grandes existencias que venía acumulando. La gran crisis de 1929 coincidió con la gran cosecha cafetera del Brasil de 1929/30, que batió el récord de producción de ese país con 28,9 millones de sacos; los que sumados a las existencias de 21,0 millones acumulados en puertos, bodegas y fincas, alcanzaron a sumar dos veces el consumo mundial de un año.

¹⁰ RNA No. 317-318, noviembre - diciembre de 1930, págs. 268-269. El subrayado es mío.

El desplome de los precios fue inmediato, el café Manizales que se vendió en 1928 a un promedio de 27,26 centavos de dólar la libra, pasó a 22,81 en 1929, a 17,24 en 1930, para seguir descendiendo hasta 10,46 centavos en 1933. Brasil creó el Consejo Nacional del Café para que adoptara las medidas del caso y enfrentara la crisis y ante la imposibilidad de lanzar al mercado los sobrantes, a riesgo de poner los precios a niveles completamente ruinosos, decidió emprender la política de destruir físicamente el café. Entre 1931-39 Brasil destruyó 67.716.000 sacos de café, y al finalizar los años treinta se había regresado a un equilibrio en el mercado mundial.

Mientras la producción brasilera aumentó en un 431.8% en el período 1885-1934, el consumo solo varió en 189.7%. En otra situación diferente estaban los cafés suaves, su producción solo se había incrementado en 114.4% y su consumo había marchado paralelo con la producción. La producción y consumo de suaves colombianos crecieron en el período señalado en un 3.149% y la participación colombiana en el mercado americano pasó de un 5.2% del total de café importado por ese país en 1909 a un 21.1% en 1934; mientras las compras americanas del café brasilero habían descendido de un 80.8% a un 65.6%. El café colombiano había ganado mucho terreno en los mercados y por ello las exportaciones siguieron creciendo durante la crisis, aunque los precios descendieron por el peso de la oferta brasilera¹¹. Las divisas obtenidas por Colombia por concepto de exportaciones de café, pasaron de 76,8 millones de dólares en 1929 a 55,2 en 1931 y a 39,2 en 1939, no llegando a recuperarse los niveles de 1929 durante toda la década de 1930. En ese panorama se enmarcó la política

¹¹ Fedecafé. Boletín de Estadística No. 11, junio 1935, págs. 351-57. Véase también Liévano Enrique. *Estudio sobre el Café*. Tesis de Grado, octubre 1947.

cafetera adoptada por los gobiernos liberales de la época.

Ante la crisis, el gobierno usando facultades extraordinarias, implementó una serie de medidas de defensa de la economía nacional, entre las cuales estuvo, en primer término, la supresión del libre comercio del oro, el control de cambios y de las exportaciones; adoptando lo que se denominó el patrón de oro controlado, que mantenía una paridad de la moneda nacional con el oro, sobre la base del gold-point de exportación de 105 en relación con el dólar.

El tipo de cambio se mantuvo fijo en 103,1/2% hasta enero de 1932, cuando se varió a 105%, siendo ello la base para liquidar las divisas cafeteras. Como se formó una especie de mercado libre con un cambio de 125 y 130%, los cafeteros protestaron por que dejaban de percibir un ingreso importante en momentos en que el precio externo seguía descendiendo y solicitaron una devaluación mayor, o la venta de sus divisas en el mercado libre¹². El gobierno entonces decidió dar una prima a las exportaciones del grano del 10% en marzo de 1932, pagadera en bonos a un año, descontables en el Banco de la República; con ello se mantenía inmodificable el tipo de cambio y se salvaguardaban los intereses de los importadores, comerciantes y de la industria gran importadora de insumos y bienes de capital. El beneficio de esa prima se repartió entre grandes productores y exportadores, pero su efecto fue muy reducido, si no nulo, para los pequeños caficultores.

De allí para adelante el gobierno adoptó una política de modificación del tipo de cambio para la compra de las divisas extranjeras, que mantenía un

¹² SAC. RNA. Noviembre — diciembre 1931, págs. 98-99.

diferencial con otras divisas. En marzo de 1933 se fijó en 113% para café y 116% para las importaciones, y en septiembre se limitó el derecho del Banco de la República en la compra de divisas cafeteras, para que pagara solamente el 15% de las mismas al 113%, dejando el 85% restante para que los cafeteros las negociaran en el mercado libre. Ello mejoraba el ingreso cafetero, pero el gremio siguió insistiendo en la modificación del 113% para el 15% de las divisas, con el fin de que el gremio no fuera el único gravado con un impuesto discriminatorio, y propusieron entonces un gravamen general que afectara a todos los sectores. Con estas medidas se inicia una política que sería aplicada en las décadas de 1950 en adelante, consistente en que el gobierno se apropia de parte del ingreso cafetero, a diferencia de otras exportaciones, contrarrestando así las ventajas comparativas que tienen los cafeteros en relación con otras exportaciones. Este manejo cambiario dio lugar a acalorados debates entre los cafeteros, los exportadores, los industriales y los importadores, en la medida que beneficiaba más a unos u otros.

En 1935 se rebajó a 12% la parte de las divisas cafeteras que se adquirían al 113% y se programó su rebaja a cero en 1938, además se destinaba el 10% de ese gravamen a la defensa de la industria cafetera, pasándole dichos recursos a la Federación. A partir de enero de 1938 se modificó el cambio de 113% al 125%, el cual operaría solamente para el 10% de las divisas cafeteras y su recaudo se destinó completamente a la Federación para la defensa de la industria, complementando así, los recursos que recibía el gremio con el impuesto a la exportación de \$0.25 centavos por saco exportado (este impuesto era de \$0.05 desde 1927)¹³.

¹³ Información sobre el manejo cambiario cafetero puede consultarse en la Revista de la Federación de 1932 - 1939 y en los informes del Gerente de la Federación a los Congresos Cafeteros.

La intervención del Estado en el manejo de la política cafetera se hizo cada vez más clara, a medida que la crisis fue demostrando esa necesidad y que el partido liberal empezó a desplegar su filosofía intervencionista en los procesos económicos para lograr equilibrios en el crecimiento y un manejo social y político compatible con las nuevas corrientes intervencionistas que venían de Europa y América. La organización del gremio cafetero en la Federación, permitió regular las relaciones con el Estado mediante una política que cada vez se hizo más concertada y cuyo amarre definitivo se dio con la intervención que López Pumarejo hizo en el Comité Nacional de Cafeteros.

Esa intervención estatal en el manejo cafetero se hizo más necesaria, en la medida en que empezaron a salir a flote algunas pugnas entre los cafeteros, los exportadores y el capital extranjero. Las pugnas entre la Federación y los comerciantes mostraban las contradicciones que se daban al interior de la burguesía cafetera, la cual tenía fuertes vínculos con el latifundio. La tierra cafetera cumplía una función de tipo rentista en las grandes haciendas del oriente y algunas regiones de occidente; pero era la base de una actividad empresarial capitalista en la comercialización del grano y a veces en la trilla del mismo, realizada en centros urbanos con trabajo asalariado, la cual estaba controlada por los mismos hacendados.

De un lado estaban los comerciantes cafeteros vinculados a la Federación por sus nexos con el cultivo, de otro los exportadores independientes agrupados en la Asociación Nacional de Exportadores de Café (ANEC) y por otro el capital extranjero, también inmiscuido en ANEC. Entre estos grupos y los cafeteros propiamente dichos existían intereses contradictorios que se reflejaron en acusaciones en la prensa, provenientes unas veces de ANEC contra la Federación por su política de compras internas, y otras de la Federación contra las casas comer-

ciales extranjeras. ANEC no quería que la Federación se convirtiera en un exportador que le hiciera competencia en el exterior y solo consideraba necesario su participación en envío de muestras, apertura de mercados y propaganda al café en el exterior¹⁴. Además se oponía a que los cafeteros establecieran trilladoras en sitios donde ya había capacidad instalada particular. Esas pugnas también se manifestaron en los momentos en que ANEC estuvo tratando de obtener algunas concesiones en fletes para el transporte a USA, en detrimento de los exportadores más vinculados a la Federación.

La habilidad del capital extranjero y de algunos exportadores interesados en desacreditar al gremio cafetero, se dejó ver claramente, pero la Federación desmontó rápidamente esas maniobras, al denunciar el mecanismo utilizado para hacerle creer a la opinión pública que entre la Federación y el gobierno había serios antagonismos¹⁵ y que la Federación pretendía constituirse en un poder independiente, en un Estado dentro del Estado, que no quería ni aceptaba la intervención del gobierno.

Estos ataques a la Federación, la necesidad del gremio de tener un fuerte apoyo gubernamental para luchar contra el capital extranjero, la urgencia de consolidar el gremio para enfrentar las difíciles condiciones del mercado, la política intervencionista del gobierno liberal y la conciencia de éste sobre la importancia que iba adquiriendo la Federación en el panorama institucional colombiano, condujeron en 1935 a una mayor intervención del Estado en la Federación, con el consentimiento del gremio. El Vicepresidente del VII Congreso Cafetero de 1935, anotaba la necesidad de la intervención gubernamental así:

“Para el cumplimiento cabal de su misión le era indispensable la virtualidad de la acción oficial, y el poder público no podía desatender ni descuidar una fuerza social y económica de tal envargadura. La Federación Cafetera, si quería llenar su misión, necesitaba de la intervención regulada del gobierno, y este se hallaba en el caso de pedirla y establecerla”¹⁶.

El Presidente López Pumarejo a su vez, refiriéndose a la intervención que se estaba extendiendo a todas las actividades económicas, indicaba en el VII Congreso Cafetero: “Para intervenir en la industria cafetera, el gobierno podía alegar varias razones, entre ellas dos principales: La misma importancia de la industria, y la participación que tiene los representantes de ella en las actividades del Estado. Sería por lo menos contradictorio que una gran industria cuyos representantes tienen asiento en el Consejo de la Economía Nacional, en las Juntas Directivas de los Bancos Oficiales o Semioficiales y que intervienen en la conformación del Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, se opusieran al mismo tiempo a que los representantes del gobierno y de aquellas entidades pidieran alguna participación en la dirección de esa misma industria. Sería una verdadera inversión de criterio que la industria se resistiera a la intervención del gobierno, pero que al mismo tiempo éste se dejara intervenir por ella”¹⁷.

Con la participación de tres ministerios en el Comité Nacional de Cafeteros y los gerentes de la Caja Agraria y el Banco Agrícola Hipotecario se institucionalizó el manejo concertado de la política cafetera. Este nuevo esquema de manejo de los asuntos cafeteros fue definitivo para que el gremio pudiera enfrentar después la crisis que produjo la Segunda Guerra Mundial, saliendo

¹⁴ Ver carta de Mariano Ospina Pérez al Ministerio de Industrias, defendiendo a la Federación de los cargos de ANEC.

¹⁵ Revista Cafetera No. 73-79 noviembre 1935. Intervención de Laureano García Ortiz en el VII Congreso Cafetero.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Respuesta del Presidente López al discurso de clausura del VII Congreso Cafetero. Ibid pág. 1956. Subrayado mío.

fortalecido de ese evento y consolidándose como el grupo económico y financiero más fuerte del país, y una de las instituciones más estables y eficientes que hayan podido surgir alrededor de un cultivo de exportación.

La crisis produjo otros efectos en la economía cafetera, que a su vez dieron origen a políticas gubernamentales en beneficio del gremio; una de ellas fue el problema de las deudas. La caída de los ingresos cafeteros produjo una situación angustiosa para los productores endeudados, con fincas hipotecadas y préstamos con tasas de interés que aparecían altas en un período de deflación económica. La gran labor del Gerente de la Federación, Mariano Ospina Pérez, hizo posible una solución que evitó la quiebra de muchos caficultores. Ya en 1931 el Dr. Ospina había logrado sacar en el parlamento una ley que creaba la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, que puso a disposición de los agricultores recursos crediticios a tasas de interés razonables, librándolos de los agiotistas y usureros. La caja fue el banco de los cafeteros hasta la creación del Banco Cafetero en 1953.

En 1932 se expidieron varias medidas para aliviar la situación de los deudores y en 1933 se logró un acuerdo con el sector bancario para resolver los problemas más específicos de los agricultores y cafeteros. Se redujeron las tasas de interés, El Banco de la República estableció redescuentos al 3% para la Caja Agraria y operaciones de bonos de prenda al mismo interés, se prorrogaron las deudas hasta diciembre de 1934, el Banco Agrícola Hipotecario, rebajó en un 40% el capital de las deudas incluyendo las cuotas atrasadas, redujo los intereses y amplió los plazos. Hubo otras medidas no menos importantes, que constituyeron para muchos la única posibilidad de mantenerse en su actividad productiva. La Federación por su parte siguió fortaleciendo a la Caja Agraria con capitalizaciones que fueron haciendo de esa entidad la más

importante financiadora de las actividades agrícolas del País.

Pasados los efectos inmediatos de la crisis, la Federación empezó a desarrollar actividades de comercialización, utilizando los almacenes generales de depósito que fueron construyéndose a partir de 1929. Esa intervención fue el resultado de los compromisos adquiridos en 1936 en la Conferencia Americana del Café, convocada por los países productores para buscar formas de manejar la oferta en el mercado y defender el ingreso del productor; además de lograr un acercamiento a Brasil.

La Conferencia convino en poner en práctica un Pacto de Paridades que solo se concretó en la II Conferencia Panamericana del Café reunida en la Habana en 1937, a pesar de que las diferencias con Brasil sobre los precios diferenciales del café Santos y los suaves colombianos, persistieron. Se estableció una paridad entre los dos cafés de 1 1/2 centavos sin hablar de precios máximos y mínimos. Brasil pudo regular su oferta pero Colombia no lo logró por falta de recursos de la Federación para hacer una mayor intervención en el mercado, así pudo Brasil acusar a Colombia de incumplimiento. La actuación de las casas americanas en el comercio cafetero también impidieron al país cumplir el Pacto, ya que cuando la Federación trataba de provocar un alza de precios con sus compradores, esas casas coaligadas con los trusts distribuidores de Estados Unidos, hicieron esfuerzos por bajar los precios, con éxito.

Pero Brasil cambio su política en noviembre de 1937 y se lanzó a una abierta competencia que deprimió los precios entre noviembre/37 y abril de 1938, aunque Colombia no resultó afectada, manteniendo su posición en el mercado americano.

A tiempo que la Federación fortalecía su estructura de almacenamiento y usaba los almacenes de depósito para

brindar servicios a los cafeteros en el mercadeo, iniciaba una política de ventas y propaganda al café en el continente europeo, para no depender tanto del mercado americano. Esa campaña fue fructífera y entre 1931 y 1936 las exportaciones a Europa pasaron del 7,4% del total al 24,1%, mientras las de Estados Unidos descendieron de 91,4% al 73,2%. Ello no solo diversificaba los mercados, además, permitía mantener las cotizaciones en el mercado americano adecuando la oferta a la demanda. La Conferencia Americana de Café de 1936, debió realizar varias gestiones para lograr reducir gravámenes y restricciones existentes en los países europeos. Los países aceptaron aportar 5 centavos de dólar por saco exportado para financiar la propaganda al café.

Esa campaña agresiva de conquistar y diversificar mercados, no podía hacerse sin controlar y manejar las calidades, pesas y medidas. En ese campo la Federación cumplió un papel histórico que pocos han reconocido por su importancia para el comercio e imagen del país en el exterior. Valiéndose del contrato suscrito con el gobierno, la Federación emprendió una campaña agresiva para poner orden en la anarquía existente en el país en materia de pesas, medidas y marcas. El primer paso se dio con la Ley 76 de 1931 que autorizó al gremio para que clasificara las diversas calidades de café de cada departamento, señalando las marcas que debía llevar cada uno de los lotes.

Posteriormente, mediante los Decretos Nos. 900 y 1461 de 1932, se señalaron las características de cada clase de café, se determinaron las marcas y se dictaron medidas de vigilancia e inspección del comercio cafetero. Además se estableció que cada saco exportado debía llevar la leyenda "Café de Colombia o Producto de Colombia" con una marca indicativa de la región de procedencia y se reglamentaron los tipos de café que podían ser materia de exportación. En esa forma se le imprimía serie-

dad y confianza a los negocios que el país celebraba.

Estas reglamentaciones tuvieron sus críticas y opositores, en aquellos que aprovechaban el caos existente en el mercado para engañar a los productores. Representantes de firmas extranjeras y algunas nacionales, solicitaron al gobierno la modificación de los decretos mencionados, pero éste hizo caso omiso de esos reclamos. Las reglamentaciones incluyeron también el reposo obligatorio de los cargamentos en los puertos marítimos, como servicio prestado por los Almacenes de Depósito de la Federación, para evitar la evasión del pago de impuestos a la exportación. A partir de 1932 la Federación asumió el control del café tostado para consumo nacional y a principio de los años cuarentas se dictaron medidas que imponían sanciones a quienes no cumplieran las reglamentaciones sobre mezclas, calidades, empaques. En 1946 se le dio a los Inspectores de Tostadurías de la Federación el carácter de Inspectores Municipales de Policía para que pudieran desarrollar cabalmente sus funciones de vigilancia y sancionaran a los infractores de las normas sobre procesamiento y distribución del grano en el país ¹⁸.

En 1942 la Federación asumió el control sobre la producción y venta de café pasilla, a raíz de la Ley 66 de ese año que estableció la obligación para los exportadores de entregar dicho café a la Federación, evitando que esa calidad fuera comercializada en el exterior. Teniendo la Federación el control sobre calidades, era fácil adelantar las campañas publicitarias en el exterior, con la certeza de que el país estaba ofreciendo un grano de la mejor calidad. Con la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, cuando la Federación intervi-

¹⁸ Véase al respecto: Fedecafé, Boletín de Estadística No. 8, enero 1934 pág. 86; Memoria del Ministro de Industrias 1932, págs. 86, 88 y 89; Boletín de Estadística de Fedecafé No. 292 y Revista Cafetera No. 101 de 1938. *La guerra de calidades.*

no en el mercado comprando la cosecha cafetera y controlando toda exportación, se consolidó la campaña de calidades, y de allí en adelante se fue progresando en ese campo hasta que el café de Colombia se distinguía en el mercado internacional por su alta calidad.

Pese a la sobreproducción mundial cafetera de los años treintas, Colombia pudo colocar su producción que era utilizada para hacer mezclas con otros cafés de inferior calidad. Sin embargo existió una política entre la Federación y López Pumarejo sobre la conveniencia de seguir fomentando el cultivo en lugar de diversificar exportaciones para liberar al país del riesgo que tenía la dependencia monoexportadora. Esta polémica se originó en 1933 cuando Brasil propuso en la Conferencia Económica de Londres, la posibilidad de un acuerdo entre los países productores, tendiente a limitar la producción para alcanzar rápidamente el equilibrio perdido en el mercado.

La Federación, en cabeza de Mariano Ospina Pérez, se oponía nítidamente a cualquier limitación de siembras, mientras López compartía la política propuesta por Brasil. Entre estos dos dirigentes se produjo un intercambio de criterios y comunicados, donde cada cual defendía con estadísticas y diversos argumentos sus posiciones. Los cafeteros en un extenso comunicado, mostraron fehacientemente porque Colombia no podía lanzarse a una limitación de siembras. Ospina señalaba que ello no solo traería gravísimos perjuicios económicos, sino que podía dar lugar a serias perturbaciones políticas y sociales¹⁹. Además, la Federación no creía que Brasil pudiera controlar efectivamente las siembras, como para adquirir un serio compromiso internacional, y estaba convencida de que la propuesta Brasileira no era más que un sofisma de distracción

para engañar a los países productores de suaves y tratar de forzarlos a que restringieran su producción, ayudándole así a resolver su problema interno de superproducción de cafés inferiores, ya que de suaves no existía excedentes en relación a su demanda. La Federación ganó esta polémica y Colombia continuó fomentando su producción, pese a los riesgos que ello implicaba para la estabilidad económica del país y con el convencimiento de que el café era en ese entonces la única alternativa viable de generación de divisas en un país que apenas iniciaba un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

III. La Crisis Cafetera de los Años Cuarenta y los Primeros Años de la Postguerra

Cuando a fines de la década del treinta el mercado cafetero se encamina hacia una franca recuperación y estabilidad en los precios, un nuevo acontecimiento vino a romper esa anhelada meta, y los cafeteros debieron enfrentar dificultades inesperadas cuando se cerraron los mercados europeos y los precios empezaron a caer de nuevo. Era la aparición de la Segunda Guerra Mundial, que durante cinco años atormentó los mercados cafeteros e hizo que los gobiernos de los países productores pudieran por primera vez, ponerse de acuerdo sobre el manejo de la oferta en unas condiciones imprevistas.

El precio del café Manizales que se cotizaba a 12,34 centavos de dólar en septiembre de 1939, bajo a 9,43 en diciembre, a 8,99 en marzo de 1940 y a 7,33 en mayo de ese año.

Entre septiembre de 1939 y octubre de 1940 el precio cayó en un 39.5% en el mercado internacional, y un movimiento similar se produjo internamente. Estos datos son indicativos de la gravedad y magnitud del problema cafetero, obligando al gobierno nacional a poner a disposición del gremio todos los mecanismos de la política

¹⁹ Ver suplemento del periódico La República, junio 13 de 1936 y también Revista Cafetera No. 54-57, octubre - diciembre 1933.

económica y la diplomacia, para salvar la economía cafetera de esta nueva amenaza. Igualmente, se crearon nuevos mecanismos e instrumentos de manejo cafetero, que serían definitivos para lograr la consolidación del gremio en las décadas siguientes, tal como el Fondo Nacional del Café (FONAC).

En abril de 1940 y bajo la orientación del Ministro de Hacienda, Dr. Carlos Lleras Restrepo, se puso en marcha una política cafetera encaminada en lo interno a mantener el ingreso del productor y en lo externo a conseguir un acuerdo entre los Estados Unidos (único país consumidor que quedaba con sus mercados abiertos) y los países productores. El Decreto 831 de abril 25, estableció por el término de 8 meses a favor del productor cafetero, una prima de \$2.00 por cada saco de café pilado de 70 kg. que se exportará, y de \$1.50 si el café exportado era pergamino; esta prima se suprimiría cuando el café recuperara el nivel de 10 centavos de dolar la libra. También se autorizó a la Federación para pagar en café, mediante acuerdo con los importadores nacionales o exportadores extranjeros, el valor de las mercancías importadas. Se obtuvo una reducción de intereses para los créditos a los cafeteros y plazos mayores para cancelar sus deudas (Decreto 1156, julio de 1940). Además el Comité Nacional de Cafeteros facilitó a los productores el almacenamiento libre del pago de servicios habituales en los almacenes de depósito. La Federación intensificó las compras internas y se obtuvieron rebajas en los fletes en el transporte al mercado americano.

Estas medidas se tomaron mientras se adelantaban negociaciones y estudios entre los países productores y el gobierno americano, los cuales culminaron con la firma del Convenio Interamericano de cuotas de exportación, cuyo objetivo fundamental era restringir los embarques a Estados Unidos, buscando ponerlos a tono con la capacidad real de consumo de ese mercado, evitando así deprimir los precios. El

cumplimiento del convenio implicaba para los países productores la retención de excedentes y la adopción de medidas encaminadas a estabilizar los precios en los mercados nacionales.

El Convenio Interamericano de Cuotas se suscribió en Washington en noviembre de 1940, y el gobierno nacional expidió en forma casi inmediata un paquete de medidas, encaminadas todas a defender la economía cafetera y cumplir los compromisos acordados con los demás países productores y Estados Unidos. La Ley 45 del 22 de noviembre de 1940 le dio al ejecutivo facultades extraordinarias para dictar medidas y disposiciones de control de cambio, impositivas y de financiación, relativas al café. La concertación con el gremio cafetero volvió a mostrar aquí grandes beneficios para los agricultores con un ágil sistema de identificación de intereses entre el Estado y los cafeteros que hizo posible una política cafetera coherente para el manejo de la crisis.

Los Decretos 2078, 2080, 2079 de noviembre 22 de 1940 y los 2178, 2179 y 2180 de diciembre 9 de ese año, plasmaron la nueva política cafetera. El Decreto 2078 creó el Fondo Nacional del Café (FONAC) que se convirtió en un soporte financiero definitivo para la consolidación del grupo cafetero. Inicialmente el Fondo se financió con un impuesto a los giros sobre el exterior de \$0.05 por cada dólar o su equivalente y las utilidades obtenidas por el Fondo de estabilización del Banco de la República, en la venta de los dólares que se obtuvieran de un impuesto de \$1.00 por dólar o su equivalente, para aquellos dólares obtenidos en exceso sobre los precios básicos para exportar el café, fijados por el Decreto 2078.

El FONAC se creó como una cuenta especial manejada por el Banco de la República, estableciéndose que sus ingresos se aplicarían a la adquisición y demás gastos anexos a que diera lugar las cantidades de café que fuera necesario comprar para cumplir el pacto;

igualmente los dineros del Fondo estaban al servicio de las operaciones de crédito que se llevaron a cabo con el mismo fin. También se autorizó al gobierno a celebrar operaciones de crédito externo o interno para garantizar las operaciones de FONAC; en ese sentido se emitieron "bonos del Fondo Nacional del Café" para financiar las operaciones de intervención en el mercado cafetero, amortizables a 20 años y con un interés del 3% anual. A las entidades bancarias y a la Federación se les autorizó para hacer préstamos al gobierno con destino al FONAC y para invertir en bonos del FONAC hasta el 20% del capital y la reserva legal bancaria. Además el Banco de la República podría efectuar préstamos a los bancos con garantía de los mencionados bonos y aceptaría éstos como garantía adicional de las operaciones de descuento de bonos de los almacenes de depósito. Los bonos FONAC quedaban exentos de todo impuesto, excepto el de renta. El gobierno podía abrir en cualquier tiempo apropiaciones en el presupuesto ordinario para aumentar los recursos del FONAC o para asumir las operaciones de crédito que efectuará en desarrollo del Pacto de cuotas.

En esas condiciones quedaban garantizadas las finanzas del Fondo para que realizara las operaciones de compra, venta y retención del café no exportado. Todos los instrumentos de la política económica quedaron dispuestos para la defensa de la economía cafetera.

Fijadas las cuotas que cada país podía enviar al mercado americano, se puso en práctica internamente, una política de defensa del ingreso del caficultor, consistente en fijar unos precios mínimos de compra (especie de precios de sustentación), superiores a los existentes en el mercado. Esta política y la regulación de la oferta en los Estados Unidos hizo que el precio en New York pasara de 8,52 centavos en noviembre de 1940 a 16 centavos en diciembre de 1941; lo cual condujo al gobierno americano a practicar una congelación de los

precios a fines de 1941, manteniéndose éstos estables durante todo el período bélico.

La Federación usando el FONAC realizó una intervención fuerte en el mercado durante 1941 y 1942, llegando a adquirir 2.087.898 y 2.146.467 sacos de café respectivamente; en los 3 años siguientes sus compras promediaron cerca de 650.000 sacos por año. La Federación se colocó así en una situación muy favorable para manejar el mercado, obligando por primera vez a las compañías extranjeras a pagar los precios mínimos. Sin embargo para realizar ventas en el exterior debió recurrir a las compañías extranjeras, ya que no disponía de una flota propia para transportar el grano, elemento indispensable para movilizar cargas en un período de dificultades del transporte marítimo, causados por la guerra. Las grandes compañías exportadoras tenían nexos con las compañías marítimas internacionales y se les facilitaba la movilización de los volúmenes exportados; la necesidad de disponer de una flota propia, se hizo aún más evidente para los cafeteros. Conviene destacar que la guerra dio oportunidad a algunas casas exportadoras nacionales de ganar terreno frente a las compañías internacionales que fueron seriamente afectadas por los disturbios que produjo la guerra en el mercado mundial, debiendo salir algunas de ellas del negocio o cambiar sus actividades.

Los cafeteros le dieron la importancia debida a estos cambios en el mercado cafetero y consideraron que la disposición de más avanzada adoptada durante el Convenio de Cuotas, fue la de mantener los precios mínimos internos y la capacidad financiera con que se dotó a la Federación para absorber las cosechas. El Ministro de Hacienda, Carlos Lleras Restrepo anotaba, la importancia de lo comentado, en estos términos: "La realidad es que por primera vez en nuestra historia económica, Colombia ha asumido el control de su producto exportable, influye directamente

sobre sus precios y transforma súbitamente un mercado que antes dominaba exclusivamente el comprador en un mercado dirigido por los vendedores''²⁰.

La congelación de precios hecha por el gobierno americano, causó protestas en muchos comités Departamentales de cafeteros y presiones a la Federación para que aumentara el precio interno de compra. Sin embargo, ello implicaba descapitalizar al FONAC, y por ello la Federación no accedió a esas solicitudes, pero inició una serie de gestiones ante la Oficina de Administración de Precios de USA para lograr la liberación de precios. Solamente en 1945 se aflojaron las riendas del control y a fines de dicho año el gobierno americano concedió un subsidio de tres centavos de dólar por cada libra de café que se importara a ese país antes del 31 de mayo de 1946, hasta un total de seis millones de sacos. En junio 30 de 1946 se suprimió la oficina de Administración de Precios y el café quedó libre nuevamente en el mercado, logrando aumentos importantes y rápidos que mejoraron el ingreso de los cafeteros.

Colombia logró aumentar su participación en el mercado americano durante el Pacto de Cuotas y sus exportaciones pasaron del 20,26% a un 25,13% en los tres primeros años; mientras Brasil disminuyó su participación del 59,83% al 49,66%.

El FONAC se recapitalizó rápidamente y en diciembre de 1944 ya había amortizado los \$10 millones de bonos autorizados en 1940 y en marzo de 1944 el gobierno lo autorizó para invertir \$5 millones de sus utilidades en bonos departamentales y municipales, para financiar obras de interés nacional. Igualmente la Federación había invertido en bonos de Defensa Econó-

mica Nacional para ayudar a financiar los problemas económicos y fiscales del gobierno. También se obligó al FONAC a invertir el 10% de su capital en Bonos de Tesorería (Decreto 2333 de septiembre de 1944); igualmente invirtió en el INA \$5 millones (el 50% del capital autorizado del INA), contribuyendo a regular los precios de los alimentos básicos y por ende el salario que ya empezaba a afectar la economía cafetera, por la congelación de los precios del grano.

Estas actividades e inversiones del FONAC mostraban ya la importancia que dicho Fondo iba a tener en la economía nacional; desde sus inicios los cafeteros lo usaron mediante una política concertada con los gobiernos, para financiar una serie de obras y organismos que realizaban operaciones de interés nacional, con lo cual los intereses de los cafeteros empezaron a identificarse más claramente con los intereses del país, lo que hacía más evidente la necesidad de defender a toda costa la economía cafetera. Esta coyuntura del período bélico mostró que en épocas de crisis un gremio bien organizado puede sacar tanto provecho como en las épocas de bonanza, cuando se tiene poder dentro del Estado para legislar e implementar medidas en beneficio gremial.

López Pumarejo en su segundo período presidencial, no veía con buenos ojos ese creciente poder de los cafeteros, que se traducían en los ingresos del FONAC, los cuales crecieron de \$52.000 en 1940 a \$18,9 millones en 1941 y \$32,9 millones en 1942. Por ello consideró necesario limitar los ingresos del FONAC mediante el desmonte del impuesto a los giros entre 1944 y 1945; lo cual se hizo simplemente aumentando el precio básico por encima del cual se cobraba el impuesto de giros a las exportaciones cafeteras²¹.

²⁰ Citado por el Gerente de la Federación, en su Informe al XII Congreso Nacional de Cafeteros. Junio 1943, pág. 47.

²¹ Ver Mariano Arango. *Política Económica e intereses cafeteros 1930-58*. Centro de Investigaciones Económicas Un. de Antioquia, págs. 80-81.

La nueva coyuntura de post-guerra que significaba una especie de bonanza por los rápidos aumentos en los precios, fue otra oportunidad para que en los años cuarentas, el gremio cafetero fortaleciera su capacidad financiera, cuando ya era claro que el FONAC no se desmontaría, pese a haber sido establecido como una Cuenta Especial que desaparecería cuando cesara el Pacto de Cuotas. Por ello los cafeteros, se apresuraron a defender el FONAC considerándolo como un ente intocable, porque allí estaba la posibilidad de seguir fortaleciendo al gremio en los años siguientes. Don Pedro Uribe Mejía, Presidente del XVI Congreso Cafetero, le transmitió ese mensaje al Presidente Mariano Ospina Pérez en 1947, como para que no quedaran dudas al respecto; dijo don Pedro Uribe: "Entiendo que la labor fundamental de este congreso se encaminará a obtener que el país se convenza totalmente de la necesidad inaplazable que hay hoy de que el Fondo Nacional del Café permanezca a cubierto de los embates que, en una u otra forma, se hacen constantemente para financiar con él actividades total y absolutamente ajenas a su finalidad. Ese Fondo constituye para los productores cafeteros un ahorro sagrado e intocable, y de su liquidez depende el porvenir de la industria cafetera, por lo cual nosotros estamos en el imperioso deber de dictar las medidas adecuadas para asegurarle a los productores que su dinero no será destinado a ninguna actividad distinta a la de fomento y protección de la industria cafetera"²². La prórroga del contrato entre Fedecafé y el gobierno en 1947, institucionalizó esa política y reconoció que el FONAC era una necesidad nacional.

El FONAC se convirtió en el principal mecanismo de acumulación del gremio cafetero. En los años cuarentas y cincuentas esa acumulación se hizo con base fundamentalmente en una econo-

mía cafetera que se fue configurando cada vez más sobre una estructura productiva sostenida por pequeños y medianos agricultores; quienes pudieron resistir el período de bajos precios hasta 1945. La gran hacienda cafetera de los años veintes y treintas estaba en crisis; como lo estaban las relaciones de producción precapitalistas ante el avance del desarrollo del capitalismo en la producción, que ya empieza a notarse en algunas zonas geográficas del país²³.

Las primeras inversiones importantes se hicieron en la construcción de Almacenes Generales de Depósito, la creación de la Flota Mercante Grancolombiana, (el gran sueño de los cafeteros desde 1920), la capitalización de la Caja Agraria, la creación del Instituto Nacional de Abastecimiento, INA, la Campaña de Defensa y Restauración de Suelos, la Campaña de Diversificación, la Campaña de Higiene Rural, y la actividad de fijar precios de sustentación al café y almacenar excedentes. Al iniciarse los años cincuentas, la Federación era ya el principal grupo financiero del país, siendo también claro que en sus decisiones no tenían participación los pequeños agricultores, los grandes artífices, junto con los trabajadores del agro y los asalariados del comercio y trilla del café, de la acumulación cafetera en esos años.

IV. De la Bonanza Cafetera al Convenio Internacional del Café

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la economía cafetera entró en un período de franca recuperación que culminó en 1954, para transitar luego hacia una superproducción que dio origen en 1962 al Pacto Internacional

²² Fedecafé. Revista Cafetera de Colombia No. 115, junio 1947 págs. 3274-75.

²³ Sobre este tema de la crisis en las relaciones precapitalistas cafeteras, ver mi trabajo: *El café de la aparcería al capitalismo*. Bogotá 1977, el libro de Mariano Arango. *Café e industria*. Bogotá 1979 y el interesante estudio de Marco Palacios. *El café en Colombia (1850-1970)*. Una historia económica, social y política. Bogotá 1979.

del Café. En todos estos años de grandes desordenes políticos, económicos y sociales que estuvieron enmarcados por el fenómeno de la "violencia", la economía cafetera logró sobrevivir, pese a la gran migración rural-urbana, la violencia en la cosecha cafetera y la acentuación de la crisis en las relaciones precapitalistas del trabajo. Todos estos fenómenos no lograron minar las bases del poderoso gremio de los cafeteros, orientado y manejado por Don Manuel Mejía, Mister Coffee como lo llamaban los gringos.

Aunque los precios y los ingresos cafeteros mejoraron hasta 1955, es decir, durante 10 años, el cultivo no logró modernizarse y los cafeteros no alcanzaron a mejorar su productividad para defenderse mejor en periodos de bajos precios. De una parte, la violencia en los campos frenó cualquier intento de modernización y de otro lado era cierto que la Federación aún no tenía a comienzos de la post-guerra, un paquete tecnológico importante para transmitir a los cultivadores. La organización de todo el aparato investigativo y de transferencia de tecnología de la Federación apenas se había iniciado a comienzos de los años cuarentas, y sería necesario esperar por lo menos 15 años para contar con una nueva tecnología que pudiera mejorar significativamente la productividad. Sin embargo, la presencia de un período de bajos precios como el de 1958-1968, tampoco permitió transferir esa tecnología. Además, el hecho de estar conformada la estructura del cultivo por medianos y pequeños caficultores, tampoco facilitaba la propagación y adopción de nuevas técnicas de producción. La política cafetera fue clara entre 1945-52, con bastante libertad de acción para el gremio, incierta y sorpresiva durante la dictadura militar y nuevamente ordenada y de corte más intervencionista de parte del Estado, durante el Frente Nacional, es decir a partir de 1958. La incidencia de la política cafetera sobre la política económica y viceversa, se hizo más evi-

dente e intensa durante todo el período de posguerra.

Si algo aparece bien definido en el panorama nacional al iniciarse los años cincuenta, es la consolidación definitiva del grupo cafetero. En 1951 la Federación participaba con el 33.5% del capital de la Caja Agraria, la principal entidad crediticia para el agro; había desplazado en el comercio interno y externo a importantes casas extranjeras metidas en el negocio cafetero Colombiano desde los años veintes, en 1955 ya exportaba el 13.8% de la cosecha cafetera y era la principal entidad exportadora; tenía una capacidad de almacenamiento de café de 3.045.000 sacos en 45 almacenes de depósito. Controlaba una capacidad de trilla de café de 2.500 sacos diarios en 11 trilladoras de su propiedad y toda esta acción sobre el comercio la hacía sustentándose en una legislación que le daba poderes omnimodos para controlar calidades, pesas, marcas, trilladoras, registros de exportación, licencias, distribución de café pasillas a los tostadores, etc.

En 1950 la Flota Mercante Gran-colombiana, creación de los cafeteros, transportaba el 8.9% del café y en 1955, el 19.3%, pasando a ocupar el segundo lugar como compañía transportadora; para 1960 era ya la primera transportadora con el 43.2% del café. La garantía de fletes más racionales fue un alivio para cafeteros y exportadores y el país pudo beneficiarse de esa infraestructura para manejar los volúmenes exportados e importados, sin tanta angustia como antes. La Federación también había logrado introducir nuevos mecanismos de intercambio en el comercio internacional, tales como los Acuerdos de Pagos y de Compensación, mediante los cuales se exportaba café a cambio de otras mercancías, incrementando así sus ventas y aprovechando la buena coyuntura de la posguerra. En 1952 ya existían 11 de esos

convenios o Acuerdos, que sumaban cerca de 90 millones de dólares, todos firmados entre 1949 y 1951²⁴, y en 1954 había aumentado su número a 19. Este sistema fue perfeccionado después en 1959 con las reglamentaciones de las operaciones de trueque y comercio cafetero; y fue tan importante este instrumento para vender café, que la Federación llegó a financiar a los importadores a través del Banco Cafetero, para facilitar las transacciones.

La Federación tenía además intereses económicos en 1952 en entidades como el INA, en el Instituto Nacional de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal; en la Compañía Agrícola de Seguros, en la Industria Colombiana de Pesca y en la Compañía Nacional de Navegación, y además algunos municipios y departamentos eran deudores suyos. Por otra parte la Federación financió a entidades oficiales y semioficiales en la compra de equipos usando el sistema de trueque, o la liquidación de pasivos en dólares de dichas entidades. Entidades como la Armada Nacional, la Central Hidroeléctrica de Caldas, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, el Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico, la CVC, las Empresas Municipales de Cali, el Distrito Especial de Bogotá y el Fondo Rotatorio del Ejército, se beneficiaron de estos créditos²⁵.

También la Federación contribuyó a cancelar la deuda comercial externa del país, atrasada por diversos motivos. Para ello vendió café en distintos mercados, recogiendo los pagarés expedidos en dólares por el Banco de la República a favor de los acreedores, que el Banco abonó a la Federación por su equivalente en moneda legal, esas operaciones sumaron \$12,3 millones. La federación además era miembro del

Consejo de Economía Nacional, participaba en el Consejo Coordinador de Comercio Exterior e integraba el Consejo Nacional de Enseñanza Agrícola.

Toda esta actividad de la Federación tenía fundamento en las líneas de acción que el organismo venía trazándose desde 1927 e incluso desde que se emitió la primera plataforma cafetera en el Primer Congreso Cafetero de 1920. Podría decirse que hacia 1950, el gremio había agotado esa plataforma en cuanto a los objetivos más esenciales para la Federación: tener un manejo del mercado interno desplazando al capital extranjero, contar con una flota marítima, disponer de un órgano financiero que fuera la columna vertebral de la organización, el FONAC, establecer una capacidad suficiente de almacenamiento, contar con un banco de crédito para el desarrollo del cultivo (la Caja Agraria) y finalmente establecer una política concertada con el gobierno en bien de la industria cafetera. A partir de los años cuarentas, la Federación fue un modelo en la planificación, administración y organización de mecanismos de comercialización; en el manejo de las relaciones con el Estado y, en la imparcialidad política que se requiere para conllevar esas relaciones y evitar conflictos con otros gremios.

El gremio estaba así preparado para planificar el salto a la modernización del cultivo, iniciado en los años sesentas y consolidado en la década siguiente. También estaba en condiciones de resistir la época de superproducción cafetera y manejar las negociaciones del Convenio Internacional del Café. La creación del Banco Cafetero en 1953, con dineros del FONAC, fue el último eslabón en los años cincuentas, de esa política de fortalecimiento financiero del gremio.

La actitud de los cafeteros frente a la política económica, giró casi siempre durante este período alrededor del problema cambiario y fiscal, el cual se hizo crítico a partir de 1955, haciendo

²⁴ Fedecafé. Revista Cafetera No. 124, septiembre 1952, pág. 3936.

²⁵ Ver detalles en el Informe del Gerente de Fedecafé al XXI. Congreso Cafetero, septiembre 1959.

cada vez más complejo el manejo interno de la política cafetera. En junio de 1948, el Gobierno de Ospina Pérez estableció el control de cambios, ante la fuerte demanda de divisas que rápidamente agotó las reservas acumuladas durante la guerra. Se establecieron los certificados de cambio y un impuesto a los giros sobre exportaciones según el grupo en que se clasificaran las mercancías; en la práctica se crearon tipos de cambio diferenciales. Los cafeteros protestaron por las medidas en su conferencia cafetera de 1948, fijando una posición nítida de rechazo a los diferenciales cambiarios, considerados como injustos para los cafeteros. Solicitaron que se devaluara en un 10% como una alternativa a los impuestos sobre giros al exterior y los certificados de cambio, y pidieron una política de estabilidad monetaria interna, equilibrio fiscal, contención de la inflación y control de los medios de pago; además de un riguroso control de las importaciones²⁶.

Estos reclamos surtieron efecto y en diciembre de 1948 se fijó una prima de 10 puntos a las exportaciones tanto de café como de otros productos, produciéndose así una devaluación del 1,77 al 1,96, tasa adoptada oficialmente para el cambio externo en enero de 1949; pero el régimen de certificados de cambio se extendió a casi todos los productos exportables.

En la conferencia cafetera de junio de 1949, los cafeteros insisten en el establecimiento de un solo tipo de cambio y en la aplicación de una política que no discrimine en su contra. Su presión al gobierno no era tanto para que se hiciera una mayor devaluación, pero sí para que se eliminaran los diferenciales cambiarios. La decisión gubernamental de no devaluar más allá del 10%, benefició a importadores e industriales, y se acomodó a la política del Fondo Monetario Internacional, que recomen-

daba devaluaciones moderadas con un fuerte control fiscal.

En marzo de 1951 fue necesario devaluar al 2,50 y se estableció un diferencial cafetero que se desmontó en 1955 cuando los precios empezaron a caer. El Decreto 637 de marzo de 1951 estableció un tipo de cambio para el dólar cafetero así: 75% al cambio oficial de 1,95 y 25% al 2,50 lo cual daba un cambio neto de 2.0875 para el café, mientras las demás divisas se compraban al 2,50. El 25% se iría aumentando hasta llegar al 100% al 2,50, unificándose así los tipos de cambio. El rechazo de los cafeteros fue inmediato, pese a que parte del diferencial se destinaba al FONAC y a incrementar las acciones de la Federación en la Caja Agraria. Los industriales y comerciantes apoyaron los reclamos de los cafeteros, pues en la práctica esa apropiación de parte del ingreso cafetero por parte del gobierno, significaba restringir la capacidad de compra y el volumen de negocios en la economía nacional.

El café seguía siendo la principal fuente de divisas para el país y tal vez el único renglón exportable en esa época que gozaba de unos precios crecientes en el mercado internacional, de manera que se constituía en una buena fuente de recursos gubernamentales. Las presiones de los cafeteros condujeron en octubre de 1951 a introducir modificaciones al diferencial, en el sentido de que el 40% de los giros cafeteros se comprarían al 2,50; para un cambio neto de 2,17; el 60% se desmontaría en 40 meses a razón de un punto y medio cada mes. (Decreto 2277 de octubre 27/1951).

Como las dificultades fiscales y cambiarias continuaron y los precios del café siguieron ascendiendo, en marzo de 1954 se estableció un impuesto sobre los registros de contratos de exportación de café, equivalente al 50% sobre el valor en dólares que excediera del precio básico de US\$105 por cada saco de 70 kg. sin que pasara del monto

²⁶ Fedecafé. Boletín de Estadística No. 28, junio 1948.

fijado para el reintegro que era de US\$125. El impuesto se destinaba al FONAC para que éste lo invirtiera en la financiación de gastos o pagos en moneda extranjera de las empresas oficiales o semioficiales de energía eléctrica, o producción de hierro y acero. Los cafeteros nuevamente reclamaron y sugirieron US\$115 como base para cobrar el impuesto; y en mayo el gobierno accedió a esa solicitud y dispuso además que los ingresos irían al Banco Cafetero, a través del FONAC para que destinara el 15% a préstamos para construcción de vivienda rural y el 85% para las actividades de gastos en el exterior mencionadas antes²⁷ y la conservación de caminos o gastos en energía eléctrica, con la condición de que el 50% de ese 85% se invirtiera en las zonas cafeteras.

Esta política de diferencial cambiario produjo una polémica nacional muy intensa durante 1953 y 1954, sobre si debiera seguirse con el control de cambios o con la libertad cambiaria, siendo esta última la bandera de los cafeteros. Pero las variaciones en precios durante 1954, que llevaron al café por encima de los 90 centavos de dólar para luego emprender una descolgada, obligaron a introducir cambios en la política cafetera. En octubre desapareció el impuesto a las exportaciones, al reducir a 110 dólares el valor del reintegro que estaba en 125, la Federación rebajó internamente en \$25 la carga de café quedando como único comprador en el mercado ante el retiro de los importadores.

Los desequilibrios en la balanza de pagos se hicieron sentir con intensidad a fines de 1954, y varias medidas se tomaron para buscar un equilibrio, jugando con el control de cambios, listas de prohibida importación, recargos a las importaciones y reducción del reintegro cafetero (Decreto 3077, octubre/54).

²⁷ Fedecafé. Revista Cafetera No. 126, noviembre 1954, y Revista del Banco de la República, mayo 1954.

El período 1945-54, años de bonanza pero de dificultades cambiarias y fiscales, se caracterizó por la iniciativa gubernamental en materia de política cafetera; pero también por el hecho de que el gremio tuvo suficiente poder ante los órganos del Estado para introducir cambios en las políticas. La política cafetera funcionó cuando se hizo de manera concertada y los cafeteros actuaron con rapidez para corregir las desviaciones que se introdujeron en el mecanismo de concertación, cuando se promulgaron medidas sin su consentimiento. La política económica fue más decisiva para determinar la política cafetera y no al revés. Las dificultades económicas se originaron más por la política de gastos de divisas y por el gasto público, que por la bonanza relativa de los precios del grano.

En 1954 se obtuvo un precio promedio de 80,10 centavos de dólar para el café y en los tres años siguientes de 64,57; 73,95, y 63,94, de tal suerte que es difícil hablar de una crisis real en la economía cafetera. Esos precios eran los más altos alcanzados en la posguerra y las divisas cafeteras crecieron continuamente desde 1945, con un máximo de 550 millones de dólares en 1954; situándose en 487, 413 y 421 millones en 1955, 1956 y 1957. Pero los precios tuvieron fluctuaciones en estos años en un rango de 56 a 75 centavos, lo que obligó a tomar medidas internas que tuvieran repercusiones en la política económica.

Cuando en 1955 se hizo evidente que los precios tendían a la baja, la Federación fijó precios mínimos de compra y mediante el Decreto 332 del 16 de febrero se estableció que quien pagara un precio inferior a ese mínimo, incurriría en una multa equivalente al café comprado, además de someterse a la suspensión del registro de contratos de exportación. Además se determinó que si el FONAC tenía pérdidas al comprar café a ese precio mínimo, el gobierno nacional las asumiría. Bajo las nuevas circunstancias se eliminaba también el

diferencial cafetero, Aumentando el precio de compra de las divisas cafeteras de 52,38 a \$2,50; y se establecería que cualquier pérdida del FONAC sería sufragada con los mayores impuestos de timbre a las importaciones; así los importadores pagarían al gremio cafetero para sostener su ingreso en lugar de que los cafeteros subsidiaran a los importadores. De nuevo los instrumentos de la política económica se ponían a disposición de la economía cafetera para defenderla de una situación incierta en el mercado.

La debilidad de la economía colombiana y la gran dependencia de las exportaciones cafeteras se dejó ver claramente cuando entre 1954 y 1955 el ingreso de divisas disminuyó en US\$63 millones y empezaron grandes dificultades cambiarias, siendo necesario adoptar una serie de medidas para encarecer las importaciones y regular el uso de las divisas. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes, presentándose en 1955 un déficit en la balanza cambiaria de US\$124,7 millones, el más grande desde 1951, y un déficit comercial de US\$85,3 millones. Aún así, las mayores dificultades provinieron del manejo del gasto público, del despilfarro de divisas y de los ineficientes controles monetarios, aunado ello con una creciente acumulación de la deuda externa a corto plazo con los proveedores, que puso al país al borde de la bancarrota, como bien lo expresa Mariano Arango ²⁸.

Aunque en 1956 el precio del grano alcanzó niveles mejores, los cafeteros siguieron presionando por la devaluación y las medidas gubernamentales hicieron más confusa la situación al expedir en noviembre los "títulos de divisas", con lo cual la tasa de compra para los cafeteros se hizo fluctuante, dependiendo del precio de dichos títulos, el cual estaba condicionado a su vez por "la tasa que estuvieran dispuestos

a pagar los importadores por los distintos tipos de bienes, lo cual a su vez dependía de los grupos y de los impuestos de timbre y de los depósitos previos"²⁹.

Las medidas tomadas en 1956 para restringir las importaciones y poner en orden el mercado cambiario, no lograron disminuir el diferencial cafetero que empezó a aumentar, con lo cual el contrabando de café alcanzó proporciones importantes e incluso se llegó a acusar a la Federación de participar en él. Con la caída del régimen militar en mayo de 1957, se hizo evidente que se habían despilfarrado los dineros de la bonanza cafetera y el país se encontraba en una situación de incapacidad y dificultad para emprender el desarrollo que reclamaba la nación.

El problema cambiario era evidente: el cambio oficial continuaba a \$2,50 mientras en el mercado libre la cotización llegaba hasta \$7.00, de suerte que la devaluación y el tema de la libertad cambiaria seguían en pie y eran el caballo de batalla de los cafeteros y otros estamentos económicos. Pero el gobierno no consideraba muy viables estas alternativas, frente a una deuda comercial, atrasada de cerca de 300 millones de dólares. En junio de 1957, por el Decreto 107 se adoptaron una serie de medidas que llevaron el precio del certificado a \$4.85, y a \$5.90 el del "mercado de capitales"; pero la presión por importaciones llevó al certificado a \$5,37 en diciembre, siendo necesario devaluar, poniendo el precio de las divisas a \$6,10 en marzo de 1958.

La superproducción cafetera fue haciéndose más evidente en el mercado mundial, y los países productores más importantes empezaron a hacer esfuerzos por identificar mecanismos de control de la oferta. Estos esfuerzos no fueron fáciles dada la renuencia de los

²⁸ Arango Mariano. *Política económica e intereses cafeteros 1930-58*. Op. cit. pág. 97.

²⁹ Wiesner D. Eduardo. *Devaluación y mecanismo de ajuste en Colombia*. *Revista Banca y Finanzas*, Asociación Bancaria No. 159, marzo 1978, pág. 70.

países consumidores para participar en convenios o pactos cafeteros; Sin embargo en 1957 se logra firmar el llamado Pacto de México, donde los países latinoamericanos se comprometieron por un año a adoptar una política de retención cafetera para no deprimir los precios del grano. El problema era entonces como financiar esa retención, sin que ello implicara emisiones del Banco de la República para que el FONAC pudiera practicar la retención cafetera, con determinadas cuotas de exportación a que se comprometían los países.

El Decreto 080 (marzo de 1958) creó una retención especial del 10% para los exportadores de café, la cual se entregaba sin compensación alguna al FONAC, luego se aumentó al 15% para cumplir lo acordado en México. En ese decreto también se destinaron \$60 millones como aportes del gobierno al FONAC y además se pasaba a dicho fondo la diferencia positiva que resultara de la compra y venta de divisas. Por otra parte se autorizó a los bancos comerciales que no hubieran utilizado el 14% de sus depósitos en el fomento de la industria agropecuaria (según el Decreto 198/57), a que los usaran en préstamos a los exportadores de café. En estas medidas el país podía cumplir los compromisos adquiridos en el Pacto de México y se evitaba en lo posible la emisión por el Banco de la República. Estas medidas dejaban satisfechos a medias a los cafeteros, ya que el diferencial cambiario subsistía y en junio de 1957 se les había establecido un impuesto a las exportaciones del 15% (Decreto 107, junio/57).

El primer gobierno del Frente Nacional, instaurado en agosto de 1958, decidió adoptar cambios fundamentales en la política cafetera, para buscar una estabilidad económica en los campos monetario, fiscal y cambiario. El mecanismo previsto para la financiación del FONAC no había sido suficiente, presentándose financiaciones del Banco de la República a ese Fondo, con las

consecuentes presiones inflacionarias. Por ello, los postulados de la política del frente Nacional fueron muy claros en su inicio respecto a la política cafetera, la cual debía enmarcarse en el siguiente contexto de la política económica que buscaba estabilidad económica y financiera, lo cual implicaba: "Primero: detener la creciente devaluación económica de la moneda mediante la eliminación de las presiones inflacionarias que se han agudizado especialmente durante los últimos meses debido a la crisis cafetera y a los sistemas utilizados para hacerle frente. Segundo: modificar radicalmente, en primer lugar, la expansión monetaria inmoderada del Banco de la República, definiendo de manera estricta las relaciones entre aquella entidad y la Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café, en forma de evitar que continúe el proceso inflacionario registrado durante los últimos meses"³⁰.

La cuestión cafetera quedaba así metida en la médula de la política monetaria y cambiaria y solo un buen manejo de ella conduciría a la estabilidad económica y social. La política cafetera debería pues concretarse a dar liquidez al FONAC para evitar las emisiones del Banco de la República, desligando la política de financiación cafetera interna de la política monetaria; concretar términos de amortización a largo plazo de la deuda pendiente del FONAC con el banco emisor; hacer la defensa de los precios internacionales por medio de la retención en especie y el diferencial cafetero. Estas medidas irían complementadas con un manejo de la política económica que trataría de sacar al país del estado de estancamiento en que se encontraba, abriéndole al país nuevas vías de acumulación de capital.

³⁰ Declaración del gobierno nacional sobre política económica. Revista del Banco de la República No. 371, septiembre 1958. Págs. 1037-1043.

Pero una eran las intenciones y otra los hechos del mercado cafetero, el peso de la superproducción se empezó a sentir duramente a partir de 1958 y por ello la Federación siguió haciendo esfuerzos para buscar acuerdos con los países productores. En septiembre de 1958 se firmó el Convenio Latinoamericano del Café, que era una ampliación del Convenio de México, contemplándose allí retenciones del 15% para Colombia y del 40% para Brasil, abriéndose la posibilidad de mejorar los precios del grano y lograr una relativa estabilidad cambiaria.

Los esfuerzos continuaron para buscar un acercamiento con los países consumidores y en 1959 se firmó en Washington el Pacto o Convenio Internacional del Café con participación de todos los productores latinoamericanos y con la adhesión posterior de Africa. Igualmente se encargó al Grupo de Estudios del Café la elaboración de estudios y anteproyectos para conformar un Pacto Internacional de largo alcance con una organización mundial que permitiera comprometer a productores y consumidores en el manejo de mercado. Mientras tanto los precios internacionales siguieron descendiendo, presionando así la necesidad de buscar ese Convenio para salvar las economías cafeteras; entre 1957 y 1963

se redujo el ingreso real de los cafeteros en casi un 40%.

Con la nueva política de la Alianza para el Progreso y el apoyo del gobierno de Estados Unidos, se acordó en 1961 en Punta del Este, impulsar un Convenio Internacional del Café, que fue firmado en 1962. La aprobación del gobierno colombiano y las gestiones de la Federación, las embajadas y la cancillería colombianas, fueron el primer gran acto de la política cafetera del Frente Nacional; iniciándose un periodo de reestructuración de la política cafetera interna, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. El manejo del tipo de cambio, la retención cafetera, el diferencial cafetero y el reintegro cafetero se convirtieron en los instrumentos básicos de ese manejo interno, no sin producir dificultades entre el gobierno y los cafeteros por la definición del ingreso cafetero. Una nueva era empezaba en la política cafetera, y una pausa en la siembra del cultivo sería necesaria para poder adecuar la producción a las nuevas circunstancias del mercado. El manejo de la política cafetera pasaba a ser más determinante en el manejo de la política económica y su influjo sería mayor en la medida en que las dificultades de la balanza de pagos y de los ingresos fiscales se vincularon cada vez más con el problema cafetero.