

# La actuación colectiva y el mercado cafetero en el desarrollo colombiano

Rosemary Thorp

## RESUMEN <sup>1</sup>

En este documento se pasa revista a la función y el *modus operandi* de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Institución muy respetada y muy criticada a lo largo del tiempo, se dice hoy en día que su función ha dejado de ser útil en el marco de la nueva dedicación a una economía de libre mercado. En este documento se evalúa el papel histórico de la Federación, y se encuentra su razón de ser en los problemas de actuación colectiva y en la importante función que desempeña en relación con la continuidad histórica y la evolución cultural. Se examina también la función de la Federación en estos momentos, en el marco del nuevo paradigma de mercado, y se llega a la conclusión de que sería precipitado no tener en cuenta el valor añadido que se deriva de las características históricas especiales que se construyeron con el tiempo. Ese valor añadido se aplica tanto a los resultados en términos de eficiencia como de capital propio.

## INTRODUCCIÓN

En este documento se examina la función y el *modus operandi* de una entidad notable y controvertida: la Federación Nacional de Cafeteros

de Colombia. A lo largo de los años, la Federación ha despertado respeto y críticas, intensas muchas veces. Hoy en día su función se discute y se alega que es inapropiada en el marco de la nueva dedicación, en América Latina y concretamente en Colombia, a una economía de libre mercado, y que supone un obstáculo al establecimiento de unas reglas de juego uniformes. Para poder evaluar tanto el pasado como el reto con el que se enfrenta en estos tiempos, precisamos examinar los orígenes y el papel histórico de la Federación en sus setenta años de existencia, ofrecer un intento de imaginar una Colombia sin su Federación y, con esos medios, evaluar cuál es su auténtica función hoy en día.

El estudio examina primero el enigma que representa el nacimiento de la Federación y su continua supervivencia. Como señaló Mancur Olson en una conferencia que se celebró en Bogotá, basándose en su propia teoría de actuación colectiva, la Federación de Cafeteros de Colombia no debería existir<sup>2</sup>. Los problemas de aprovechamiento gratuito de los beneficios creados por la Federación llevaron una y otra vez a la ruptura de asociaciones de productores rurales con un gran número de pequeños productores. Sin embargo, la Federación está en su octava década de

1 Mi agradecimiento a Judith Heyer, Frances Stewart y Pam Lowden por sus útiles observaciones acerca de un esbozo anterior. Mi agradecimiento también a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia por la colaboración y ayuda prestada con este estudio. Facilitó ayuda financiera WIDER.

2 Olson, 1997, documento presentado en Bogotá con ocasión del 70º aniversario de la Federación.

existencia. Olson llega a la conclusión de que la respuesta reside en el impuesto obligatorio que se impuso al sector cafetero; Robert Bates, que comparte la sorpresa de Olson y su opinión de la importancia del impuesto, subraya además que fueron los políticos, y no los productores, los que tomaron la decisión de crear la Federación y continuar con ella<sup>3</sup>.

Si bien compartimos la convicción de que el impuesto obligatorio tiene importancia, creemos que aún no está explicado cómo esto pudo sostenerse a lo largo del tiempo. No nos convence del todo la opinión que atribuye una importancia primordial a la función de los políticos. Este estudio se propone extraer un relato más completo de las complejidades institucionales, políticas y económicas que son el trasfondo de la Federación. Confiamos en que esto lleve a poder hacer una evaluación más clara de su función en el desarrollo y la estabilidad a gran escala de la economía colombiana, siendo este último aspecto el que ha intrigado durante mucho tiempo a los observadores.

Los antecedentes precisos para entablar este debate se centran en la índole particular de la economía cafetera de Colombia y de su economía política. Esto se describe en la primera sección. En la segunda sección se analiza la economía política de la formación y los primeros años de la Federación. En la tercera se examinan las consecuencias institucionales de la ruptura que supuso la segunda guerra mundial y la consiguiente evolución del papel de la Federación en el período de la postguerra. En la cuarta se examina la función de la Federación a medida que la importancia del café desciende en la economía colombiana y que parece cada vez más una anomalía institucional en un marco neoliberal.

## EL SECTOR CAFETERO DE COLOMBIA

Los hechos más fundamentales y que más se conocen acerca del café colombiano son, en primer lugar, su potencial de ofrecer una calidad muy elevada y, en segundo lugar, que no hay economías de escala en la plantación y la cosecha. El mejor café se cultiva a una altura en la que únicamente predominan laderas pronunciadas. No se puede usar maquinaria debido al terreno y a que la calidad depende de que se haga la recolección de las cerezas una a una, porque no maduran todas a la vez. La necesidad de actuar con disciplina en la recolección y la limpieza del terreno plantea el problema de quién lo hace, que ha cobrado mayor importancia con los problemas actuales que presentan las enfermedades<sup>4</sup>, con respecto a lo cual la solución tradicional y eficaz ha sido la mano de obra familiar. Con la disciplina adecuada puede obtenerse una elevada productividad y calidad en parcelas de menos de una hectárea<sup>5</sup>. Incluso la primera parte del proceso, el beneficio, que remueve la cáscara exterior, puede hacerse de una manera económica en muy pequeña escala, ya que el café puede secarse al sol, lo que, cuando la energía eléctrica es escasa, resulta con frecuencia económico. El problema es la gran cantidad de agua que se precisa (aunque las mejoras tecnológicas recientes han reducido drásticamente esto<sup>6</sup>). La posibilidad de cultivar alimentos intercalados con el café y útiles para darle sombra, proporciona una base de subsistencia para la familia que le da capacidad para adaptarse a los malos tiempos. Por todo ello, la pequeña finca familiar ha demostrado ser algo que vale la pena conservar en la caficultura. Las grandes fincas han desempeñado una función digna de tenerse en cuenta,

3 Bates 1997, p.60.

4 De momento, la mejor manera de controlar la broca, un insecto importado de África y muy dañino para la productividad, consiste en remover hasta la última cereza madura del cafeto, dejando así a los insectos sin alimento, y en remover del terreno con diligencia el fruto infectado, aunque en CENICAFE se está estudiando el uso de insecticidas y de parásitos que comen la larva (entrevista con el Director de Cenicafe, Manizales, 1998)

5 Para garantizar unos ingresos por encima del umbral de pobreza, sin embargo, en general es preciso tener más de una hectárea.

6 Por un factor de 40, nada menos. Y con una tecnología sencilla y de fácil acceso y una beneficiosa recuperación de productos derivados.

principalmente en Cundinamarca y Tolima, pero su papel ha disminuido con el tiempo<sup>7</sup>.

El problema reside en que las economías de escala existen, por supuesto, en la trilladura, en el almacenamiento, tueste y ulterior transporte, y en la comercialización de café de alta calidad, con la consiguiente necesidad de marcas, control de calidad, garantías y publicidad. En esto se centran los problemas de actuación colectiva, que cobran más importancia aún por el hecho de que la calidad del café es muy sensible tanto a la zona exacta en que se cultive como a su tratamiento en todas las fases. Estos dos factores hacen que sea preciso el control y la supervisión. La productividad también responde a la provisión de diversos bienes públicos, entre los que destacan las carreteras, la salud y la educación.

Cabe señalar dos características más del sector cafetero colombiano que tienen consecuencias en cuanto a la actuación colectiva. La primera es la concentración regional de producción en pequeña escala, que ha facilitado la organización<sup>8</sup>. La segunda tiene que ver con la economía política del sector cafetero colombiano, en cuanto que hay productores de café pudientes y familias cafeteras pudientes, pero que con frecuencia (aunque no siempre) poseen sólo un finca modesta. Lo habitual es que el grueso de su riqueza haya surgido del comercio cafetero, de actividades financieras, comercio en general y propiedad inmobiliaria, actividades que a menudo provienen del café, pero no de la producción de café en gran escala. En años más recientes, por supuesto, la riqueza ha provenido también de la actividad industrial. Además, el trabajo intensivo que caracteriza a la producción cafetera ha limitado el potencial en cuanto a reinvertir el excedente otra vez en café. Así pues, en las dé-

cadass que hemos de examinar primero, las de 1920 y 1930, que fue cuando se creó la Federación, muchos políticos conocidos procedían de familias cafeteras, y puede que tuvieran un interés directo en una finca cafetera, aunque no cabría decir de ellos que eran ante todo y sobre todo productores de café. Lo habitual es que estuviesen buscando oportunidades provechosas de invertir en otras cosas el dinero que habían obtenido, directa o indirectamente, de la actividad cafetera. Esta notable característica tuvo tres consecuencias principales a lo largo del tiempo. En primer lugar, los que tenían capacidad de organización y recursos formaron una elite dentro del sector, aunque tal vez fuesen pequeños productores de café. En segundo lugar, los diversos políticos que a lo largo de los años se enfrentaron con la Federación, con mucha frecuencia compartían un *interés* común subyacente con el sector cafetero<sup>9</sup>. En tercer lugar, la elite cafetera estuvo interesada en utilizar las oportunidades de inversión que se presentaran en otra parte de la economía. Esos hechos modifican toda interpretación sectorial de que pudiese haber conflicto de intereses<sup>10</sup>. Puede que se hayan reñido batallas en cuanto a la manera de organizar el sector o a la manera exacta de cómo promover el café en el exterior, pero nunca en cuanto al papel fundamental del café y de la Federación como su agente clave en el ámbito internacional.

## LOS PRIMEROS AÑOS

En los primeros treinta años del siglo Colombia siguió la tendencia general, en cuanto que toda iniciativa de formar una asociación de productores fracasó<sup>11</sup>. En 1920, bajo la amenaza de un hundimiento del mercado, avanzaron las iniciativas hasta el punto de que se convocó el primer

7 La estructura de la propiedad se modificó mucho entre la década de 1920 y la de 1960, debido a que se dividieron las fincas y a que hubo expansión en las zonas caracterizadas por fincas pequeñas.

8 Montenegro, 1996 y 1999, amplía lo relativo a la importancia de este punto.

9 Un ejemplo clásico y extremo podría ser el del propio Presidente Alfonso López Pumarejo, quien en su primer gobierno (1936-40) riñó varias batallas con la Federación (por ejemplo, sobre si debería entrar a formar parte más plena del sector público, y sobre restricciones de la producción), aunque él mismo provenía de una de las mayores familias cafeteras de Colombia.

10 Para una brillante y sutil descripción de las políticas cafeteras, véase Palacios, en especial el capítulo 10.

11 Las iniciativas tempranas se describen plenamente documentadas en Junguito y Pizano (1997), que es la historia definitiva de las instituciones cafeteras, sobre todo de la Federación, y fuente fundamental para todo lo que vino a continuación.

Congreso Cafetero y se constituyó una Junta Delegataria para defender el café colombiano en el mercado internacional, organización que desapareció más tarde sin dejar rastro<sup>12</sup>. Con el final de la prosperidad y el advenimiento de la depresión económica en la década de 1920 el sector quedó en una posición vulnerable, ya que los grandes comerciantes se hundieron o abandonaron Colombia. Llegado 1927 los precios se estaban debilitando. La inminente crisis económica forzó de nuevo a entrar en acción, y esta vez los comerciantes y productores convencieron al Gobierno de Antioquia para que convocase otro Congreso que se celebraría en el mes de junio en Medellín. Y allí se creó la Federación de Cafeteros, a la que se asignaron las siguientes funciones:<sup>13</sup>

- adoptar y hacer que los organismos oficiales adoptasen medidas eficaces para asegurar el desarrollo y la defensa del sector;
- supervisar la aplicación efectiva de las disposiciones jurídicas que se relacionasen con el café;
- conseguir que se adoptasen medidas encaminadas a reducir los costos;
- conseguir las mejores condiciones posibles para el transporte de café;
- dirigir iniciativas publicitarias en el interior de Colombia y en el exterior.

En este primer congreso ya surgió una propuesta de gravar con impuestos el café, que se rechazó tras mucho debate. La propuesta parece haber provenido de representantes del Gobierno, concretamente del Ministerio de Industria<sup>14</sup>. Cabe suponer que el Gobierno vio la oportunidad de lograr lo que hasta entonces había sido impensable –un impuesto sobre la venta de café–, si las ganancias se entregaban casi por completo, y con arreglo a un contrato, al sector

cafetero, esto es, a la Federación. El Congreso, sin embargo, concluyó con una enérgica recomendación de que, aparte del ya existente impuesto sobre el transporte fluvial, no se gravase al sector con ningún impuesto de ningún tipo a ningún nivel<sup>15</sup>. El siguiente año, el Comité Nacional, creado por el Congreso en calidad de órgano permanente de la Federación, con plena autoridad cuando el Congreso no estuviese en sesión, volvió al tema y aceptó la idea, pese a los deprimidos precios internacionales. Los ingresos fiscales pasarían a la Federación en virtud de un contrato que regía el uso de los recursos y que tendría vigencia durante un período inicial de diez años.

Esto fue un avance histórico, sin el cual la iniciativa de la Federación habría ido por el mismo camino que las iniciativas anteriores. El avance fue el producto de una crisis, y se vio consolidado por la crisis que en aquel entonces empeoró. A medida que los precios del café descendieron, los productores y comerciantes de café se endeudaron cada vez más. Se hizo cada vez más evidente que era preciso acordar una acción con el Estado y por medio del Estado. Cobró suma importancia encontrar maneras de recortar los costos. El Congreso de 1929 aprobó la versión final de los estatutos de la nueva Federación, que se financiaría mediante un impuesto a la exportación de café, y en 1934 el Congreso propuso al Gobierno que aumentase el impuesto a fin de proporcionar recursos adicionales al sector cafetero. El avance fue institucionalizado, ayudado, sin la menor duda, por una crisis política y económica que "...permitió a la burguesía cafetera unir sus intereses de clase con el Estado de forma tan indisoluble como la de un matrimonio católico tradicional..."<sup>16</sup>

Nada había en la ortodoxia predominante en aquella época que se opusiese a esa evolución.

12 Junguito and Pizano, 1997, p2.

13 Citado en Junguito y Pizano, 1997, p7. Los autores se ocupan de las diversas versiones y textos.

14 Junguito y Pizano, 1997 (p6 fn 26).

15 Acuerdo II, citado en Junguito y Pizano 1997, p6.

16 Palacios, 1980, p211. Palacios documenta cómo en los años decisivos entre 1929 y 1934 el concepto de sí misma y la organización interna de la recién creada Federación *evoluciona* hacia un grupo muy controlado desde el centro con un papel político clave.

Intervenir en los mercados era la pura ortodoxia. La organización de la sociedad civil podía facilitar la función del Estado haciendo más fácil la tributación y asumiendo determinadas funciones que de otro modo podrían haber sido ejercidas por el Estado, tales como la supervisión y el control de la calidad, y la comercialización. No se tendría la impresión hasta mucho más adelante de que la Federación suponía un obstáculo en cuanto a establecer unas reglas de juego uniformes, en cuanto que fijaba las reglas y a la vez entraba en el mercado como uno de los participantes.

En los primeros tiempos, la Federación era pequeña y elitista por naturaleza, al provenir su fuerza del peso inmenso del café en la economía, de la gravedad de la crisis económica, el perfil público y las conexiones políticas de las principales figuras cafeteras y la necesidad apremiante, tal como la percibía el Gobierno y el sector cafetero, de resolver determinados problemas de actuación colectiva con objeto de mejorar la comercialización y la capacidad de negociación del café en el ámbito internacional. Su influencia se vio aumentada por el hecho de que sus miembros fundadores adivinaron con clarividencia que era preciso mantenerla por encima y aparte de las contiendas entre los partidos políticos que acosaban a la política colombiana y que originaron durante décadas un fuerte nivel de violencia<sup>17</sup>. Llevaría tiempo establecer la red de servicios que en su momento –principalmente en las décadas de 1950 y 1960– crearía una base popular. Al principio, el café que circulaba a través de los almacenes de la Federación en los primeros años de la década de 1930 representaba solamente el 10 por ciento de la cosecha. En 1938-39 la Federación no compraba más que el 6 por ciento de la cosecha. El papel que desempeñaba en las exportaciones era aún menor, representando el

3 por ciento<sup>18</sup>. Pero ya desde el comienzo, la Federación estaba actuando con arreglo a los intereses de los pequeños productores. Una de sus primeras actuaciones fue la de comprar café en las regiones de los pequeños productores, en las que el precio pagado al productor representaba una proporción más baja del precio externo que en regiones de fincas grandes, y al hacerlo así elevó el precio<sup>19</sup>.

La Federación estaba también empezando a funcionar ampliamente en defensa del sector cafetero en conjunto; en 1931 se autorizó una emisión de acciones para crear la Caja Agraria, que comenzó a facilitar algún alivio de la deuda, y en 1932 se consiguió una prima sobre la tasa de cambio para compensar en parte por la debilidad del mercado exterior<sup>20</sup>. Otra de las actividades fue el establecimiento de almacenes en 1929. Pero el principal foco de actividad fue la labor realizada en el ámbito internacional. El café colombiano precisaba representación en el exterior y una imagen internacional. En 1930 se inauguraron oficinas en Nueva York. El problema clave de actuación colectiva que precisaba resolverse para mejorar la calidad de la comercialización internacional era el de las marcas. En 1932, los funcionarios de la Federación, creando ya con ello el control central que marcaría su historia, consiguieron la inserción de una cláusula en su contrato con el Gobierno, en virtud de la cual se estableció un registro de marcas de origen. Consiguieron también un decreto presidencial en virtud del cual constituiría un acto ilegal enviar café procedente de una región con la marca establecida por otra y se autorizaba la creación de una red de inspectores encargados de velar por el cumplimiento del decreto. Como observa Bates " Con ello, los miembros del comité nacional se convirtieron en la práctica en un tribunal judicial"<sup>21</sup>. Esto fue sin duda tan importante como la disposición de acceso a los ingresos fiscales.

17 Esto quedó subrayado en entrevistas con Jorge Cárdenas, Gerente General de la Federación en la actualidad, Gilberto Arango Londoño y Diego Pizano, septiembre 1999, Bogotá.

18 Junguito y Pizano, 1997, Cuadros VII-1 a VII-4.

19 Ocampo, p249. En 1930 había 4.000 miembros, y en 1934 ya eran 50.000 (p 248).

20 Junguito y Pizano, 1997, p16.

21 Bates, 1997, p63.

La dirección central ya estaba demostrando su capacidad de darse cuenta de los intereses a la larga del sector, de cumplir y ejecutar lo que el Gobierno también creía que era indispensable, y de conservar la confianza de los miembros, aun cuando cada uno de ellos por separado luchara por satisfacer al máximo sus propios intereses a corto plazo. Desde una fecha temprana, los principales miembros de la Federación parecen haberse dado cuenta del valor de establecer confianza y credibilidad, tanto al nivel a gran escala de elaboración de las políticas como al nivel a escala mínima de los pequeños productores por separado. Trataron, pues, de establecer con sucesivos Gobiernos su autoridad técnica y su integridad, de una forma que los fue situando poco a poco en el centro de la elaboración de políticas en el ámbito nacional. La elaboración de políticas estaba relacionada con el café, pero tenía también un alcance más amplio, puesto que la elite de la Federación comprendía hasta qué punto sus propias fortunas iban unidas tanto a un amplio apoyo del café que contase con éxito como a la diversificación fuera del ámbito cafetero. Así pues, a partir de la década de 1930 los dirigentes sucesivos se propusieron reforzar una actitud que estableciese a la Federación como una organización de una gran profesionalidad, conocida por la austeridad y disciplina que la caracterizaba. Muchos de los entrevistados confirmaron el papel que desempeñó Manuel Mejía Jaramillo, Gerente General de 1937 a 1958, en cuanto a crear un ambiente de austeridad y probidad, que también adoptaron los Gerentes que vinieron a continuación<sup>22</sup>. Los miembros principales de la elite continuaron con su política de mantener a la Federación 'por encima' de las políticas de partido. Muchos observadores de la actualidad se inclinan a creer que esa estrategia fue la clave para mantener la 'ética' del grupo relativamente libre de corrupción<sup>23</sup>. Palacios re-

sume el elemento de competencia profesional cuando afirma que: "Llegado 1935, estaba claro que el grupo cafetero de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia era más capaz de comprender el mercado internacional y actuar en él que unos Ministros del Tesoro siempre en relevo"<sup>24</sup>.

Esa actitud colorea nuestra interpretación de los forcejeos políticos entre la Federación y el Gobierno. Esas batallas fueron auténticas. El Gobierno comenzó en aquel entonces a tratar de establecer un pacto con el Brasil, en virtud del cual se asignaban cuotas de exportación; sin embargo, los productores regionales que integraban el Comité Nacional no eran favorables a esa idea y preferían actuar con libertad. Aunque el Gobierno consiguió lo que se proponía, los productores rompieron el pacto en 1937<sup>25</sup>. Al mismo tiempo, la renegociación del contrato de la Federación con el Gobierno en 1935 aumentó la representación del Gobierno en el Comité Nacional, que pasó de tener un representante a tener seis, acontecimiento que algunos observadores interpretaron como un viraje significativo hacia el control gubernamental. Es discutible, sin embargo, hasta qué punto esa medida supuso una restricción del poder de la Federación. La administración central sabía perfectamente que el hecho de que estuviesen presentes representantes del Gobierno en la principal cámara de debate aumentaba el valor de esa cámara como medio de concertar las políticas cafeteras, y situaba sin duda a la Federación en el mismísimo centro de la elaboración de las políticas<sup>26</sup>. Con ello aumentaba también la autoridad de la administración y la capacidad de negociar soluciones en los intereses a la larga del sector, frente al instintivo pensar a corto plazo de cada productor en particular. Las batallas con el Gobierno eran la misma esencia de la política: los aumentos de impuestos al sector que tuvieron lugar de manera

22 Por ejemplo, Mejía tenía fama de negarse a usar los automóviles oficiales de la Federación. Arturo Gómez, que sucedió a Mejía, confirmó que eso era verdad y que él también había continuado esa práctica. (Entrevista, Buenos Aires, agosto 1999.)

23 Entrevistas citadas en la nota 17 de pie de página.

24 Palacios 1980, nota final 79, p309

25 Ocampo (1989), Bates (1997).

26 *Informes del Gerente*, informes anuales al Congreso Cafetero anual.

continúa en las décadas de 1940 y 1950 fueron a parar a los cofres del Fondo del Café que controlaba la Federación, como veremos más adelante, pero era importante para el Gobierno nacional poder presentar el resultado, a otros sectores de la economía, como si se hubiese obtenido a consecuencia de una batalla. No quiere decir ello exactamente que los políticos y la administración central orquestasen esas batallas, pero había una percepción en el fondo de su naturaleza inevitable y una confianza en el resultado.

## EL FONDO DEL CAFÉ Y LA FEDERACIÓN DE LA POSTGUERRA

Con la segunda guerra mundial llegamos al segundo punto de ruptura. Al producirse la pérdida repentina de importantes mercados europeos, los países productores de América Latina llegaron a la conclusión de que era esencial compartir entre ellos el mercado estadounidense de una manera ordenada, y enfrentarse con las consecuencias internas de las cuotas resultantes. En noviembre de 1940 se firmó en Washington el Convenio Internacional del Café. El Gobierno de Colombia decidió crear un fondo, el Fondo Nacional del Café, para comprar y vender existencias cafeteras. Ese fondo se constituyó en calidad de cuenta del Tesoro Nacional, pero se asignó su administración por contrato a la Federación<sup>27</sup>. El Gobierno acreditó al Gerente General de la Federación con poderes para representar a Colombia en el exterior y para aprobar acuerdos en nombre de Colombia. Esa innovación representó un paso decisivo en la aceptación de un modo de pensar en el que cabían las cuotas, frente a la práctica anterior de beneficiarse gratuitamente del Brasil, lo que supuso un paso del que ya no habría marcha atrás.

Las enormes dimensiones de esa ruptura con el pasado sólo se vieron cuando acabó la guerra y se tomó la decisión de conservar el Fondo y de

permitirle invertir en "actividades cafeteras"<sup>28</sup>. El auténtico desarrollo institucional ocurrió ahora de manera gradual, a medida que el concepto del Fondo se fue ampliando e incorporando actividades que ofrecían al sector cafetero oportunidades de diversificar, y que podían abarcar toda actividad generadora de ingresos. Los instrumentos principales para hacer eso fueron en su momento las diversas Corporaciones Financieras Regionales, que el Fondo creó como empresas del Fondo en las décadas de 1960 y 1970. De ese modo podía convertirse en una ventaja el hecho de que el café requería poca reinversión directa, y podía encontrarse acomodado para la necesidad de contar con otros cauces para la inversión, ya que el excedente cafetero era redistribuido en otra parte, bien mediante las inversiones directas de los caficultores que tenían suficiente producción como para contar con un excedente, o mediante las inversiones del Fondo del Café.

El aumento de ingresos de la Federación hizo posible que se ampliasen las funciones y se abarcasen actividades en sectores que no eran el cafetero. Se declararon nuevos o mayores impuestos, o impuestos implícitos mediante diferencias de tasas de cambio, en 1948, 1951, 1958 y 1959. Lo habitual fue que, tras debatirse la cuestión, los ingresos procedentes de los impuestos fuesen asignados en su mayor parte al Fondo. Las funciones del Fondo se ampliaron hasta abarcar operaciones crediticias destinadas a ampliar las oportunidades del mercado cafetero (1959) y, en la década de 1960, su función en cuanto a fijar y estabilizar precios aumentó notablemente. Se le prescribió la obligación de actuar como comprador residual a un precio mínimo con respecto a toda la cosecha cafetera. El Fondo desarrolló la comercialización de insumos al sector y aumentó los servicios técnicos. Poco a poco se convirtió en el organismo regulador de todo el sector cafetero, y tuvo a su cargo la aplicación de las decisiones del Comité Nacional<sup>29</sup>.

27 Junguito y Pizano 1997, p77. Véase también Ocampo 1989 para un relato autorizado de ese período.

28 Decisión del 15° Congreso en 1945. Véase Junguito y Pizano, 1997, p16. Se describen las inversiones del Fondo en pp172ff.

29 Se ofrecen pormenores en Junguito y Pizano, 1997, capítulo 2 y en Palacios, 1980 pp248ff.

Por todos estos medios pudo irse acomodando el declive gradual de la importancia del café en la economía, que se muestra en el *Cuadro 1*, sin que los productores más pudientes se vieran perjudicados, y sin que perdiesen de manera proporcional su influencia económica. Los equipos económicos de los Gobiernos sucesivos encontraron sumamente útil que de ese modo pudiese ocurrir la reestructuración sin que se rompiera la armonía.

### Cuadro 1

#### Participación del café en el PIB y en la producción agrícola, 1950-94 (a)

Promedios quinquenales, en porcentaje

	% del PIB	% del valor añadido agrícola
1950-54	10.1	25.9 (b)
1955-59	10.0	25.6
1960-64	8.2	25.9
1965-69	6.4	22.4
1970-74	2.8	12.1
1975-79	3.5	15.7
1980-84	2.6	15.1
1985-89	2.4	14.4

a) Se excluyen los productos basados en café

b) 1950, 1953 y 1954 solamente

Fuente: Junguito y Pizano, 1991, pp43-44

Esa diversificación ocurrió, por supuesto, en el marco de la estrategia de desarrollo centrado en el interior que era habitual en aquella época. Una evaluación completa de la importancia en cuanto al desarrollo que supuso la función del Fondo del Café exigiría la evaluación de sus diversas inversiones. Visto desde la perspectiva de la década de 1990, está claro que algunas no eran viables a la larga, pero cabe plantear la cuestión de hasta qué punto eso se debió a una imposición demasiado rápida de un modelo de economía abierta. (Ciertamente la Federación se opuso a la apertura en la década de 1990). En el marco de nuestra argumentación al respecto, queremos limitarnos simplemente a ofrecer una

descripción. La amplia función que la Federación desempeñó en la economía la hizo valiosa y le otorgó elementos de autoridad y poder, incluso cuando el café como tal parecía estar perdiendo su papel central en la economía.

De hecho, la Federación *amplió* su influencia, al contribuir a la formación de *nuevos* órganos de gobierno y participar en ellos, notablemente el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), que se creó en 1967. Es digno de nota que, de entre toda la sociedad civil, *únicamente* la Federación participa en este decisivo Consejo integrado por Ministros. Su otra presencia particularmente decisiva es la que tiene en la Junta del Banco de la República, ya que estuvo presente en ese Banco desde su creación. Otros organismos del sector privado se encuentran también presentes, pero se ha considerado siempre que la opinión de la Federación es la decisiva.

Así pues, en las décadas de la postguerra la voz del café siguió siendo importante en órganos decisivos del Gobierno. Como resultado, la Federación pudo conseguir que se manejase la tasa de cambio de tal manera que favoreciese a sus propios intereses. Cuando los precios del café fluctuaban, en vez de experimentar los típicos problemas de la enfermedad holandesa (a la baja) que experimentaban otros productores de productos básicos, Colombia logró una relativa estabilidad, y una gestión firme en la prosperidad y la depresión económica, que a su vez contribuyó a la estabilidad relativa de Colombia en términos macroeconómicos<sup>30</sup>.

Para tener la Federación esa clase de peso al nivel de la política macroeconómica, era decisivo que continuase desarrollándose el papel de la Federación a un nivel microeconómico. Sobre todo, la Federación precisaba tener una actuación importante y eficaz en el ámbito cafetero nacional e internacional. Precisaba, por tanto, contar con productores leales que se comprometieran a venderle su producto y a vender una parte sustancial de su cosecha cafetera. Una

30 Montenegro, 1996, 1999, Thorp 1991.



manera evidente de crear lealtades habría sido la de conceder un margen sustancial en el precio pagado a los miembros. Pero la Federación sabía que el consiguiente estímulo indebido a la producción habría socavado el funcionamiento del sistema internacional de cuotas. Así pues, había que encontrar otra solución. Y esa otra solución tomó la forma de inversión en la creación de una estructura de apoyo y un ambiente de lealtad. Esa misma estrategia a nivel microeconómico se puso también al servicio del apoyo político, para sostener y fortalecer el marco del contrato de la Federación para la administración de los impuestos sobre el café.

La función de la Federación a nivel microeconómico evolucionó lentamente, aunque ya existía en ciernes incluso en la década de 1930. Ya los primeros dirigentes dieron importancia al hecho de que para conseguir desempeñar su función a gran escala la organización precisaba ser una organización popular creíble y percibieron, además, que la incorporación de más productores facilitaría gradualmente la solución de problemas de actuación colectiva de supervisión y control. Para que pudiese haber una afiliación masiva, los productores particulares, grandes y pequeños, tenían que aprender a confiar en la Federación y pensar en ella como en "su" organización. Había que ofrecer servicios para que se crease un tejido de buena voluntad y lealtad. En el proyecto original se habían creado Comités departamentales y municipales para que los productores pudiesen ir teniendo la idea de que aquello era suyo. En la década de 1960 el sentido de propiedad se hizo más explícito con la adquisición de una Cédula Cafetera, que era una tarjeta de socio, y algunos servicios estaban disponibles únicamente para los que tenían cédula. Entre esos servicios figuraban algunos servicios técnicos y algunos crediticios. Arturo Gómez, Gerente General de la Federación desde 1957, amplió la prác-

tica de elegir miembros del Comité y otorgó a los comités locales facultades para administrar las obras públicas llevadas a cabo por la Federación, lo que a su juicio mejoró notablemente la calidad y conveniencia de las obras que se realizaban<sup>31</sup>. No se dispone de datos anteriores, pero, llegada la década de 1980, los Comités Departamentales estaban dedicando el 55 por ciento de sus fondos a obras públicas y servicios a la comunidad (mucho de lo cual se hacía a través de los comités municipales), y la mitad aproximadamente de los recursos de la Federación se canalizaban por medio de esos Comités<sup>32</sup>. Uno de los primeros acontecimientos de ese tipo fue la campaña sanitaria que se emprendió contra la malaria. Esto hizo una fuerte impresión en toda la población como bien público.<sup>33</sup> Fue factor importante en esto el hecho de que, al estar en las zonas cafeteras el destino de toda la comunidad tan estrechamente vinculado con el café, y al ocupar el café un puesto tan dominante en la actividad económica, el desembolso local en obras de carácter público efectuado por un comité cafetero pareció un desembolso en café.

El tipo de ambiente que se creó fue fuertemente jerárquico, de tipo P/C. Esto se aplicó a la posición del Gerente General, quien, desde la década de 1930, fue siempre persona de considerable influencia y poder, tanto dentro como (cada vez más) fuera de la Federación. Se aplicó al Comité Nacional del Café, que comprendía a las figuras cafeteras más notables de las regiones, hábilmente manejadas por el Gerente General pero que ejercían el indudable poder de sus regiones. Se aplicó a las relaciones en toda la cadena de los comités nacionales, regionales y locales, y a las relaciones de los pequeños productores con respecto a sus comités locales. A nivel local se formaron gradualmente cooperativas<sup>34</sup>. Es evidente, sin embargo, que éstas nunca comprendieron mucho elementos de la cooperativa "ideal" como se define en este proyecto, ya que, si bien

31 Entrevista con Arturo Gómez, Buenos Aires, agosto 1999. El entrevistado cree que la resultante confianza en la dirección central otorgó una gran fortaleza en las negociaciones internacionales que se estaban ampliando en la década de 1960.

32 Datos que figuran en las pp41,47 de Junguito y Pizano, 1997.

33 Entrevista, Hernán Uribe, gerente adjunto de la Federación, Bogotá, marzo 1999

34 Junguito y Pizano, 1997, pp58-59. Llegada la década de 1990 había 59 cooperativas, y 120.850 socios manejaban 609 lugares de compra

los pequeños productores podían asistir a las reuniones y proponer miembros del Comité, los procesos de toma de decisiones nunca se distinguieron por el grado de consulta que alcanzaron.

Como se muestra en el *Cuadro 2*, a comienzos de la década de 1960 las compras de la Federación representaban más del 40 por ciento de la producción. La proporción de las exportaciones era de alrededor del 25 por ciento. Con la creación en 1965 de un servicio de almacenamiento central, Almacafé, las compras y ventas de exportación se elevaron hasta alcanzar un promedio de más del 60 por ciento de la producción comprada y de más del 40 por ciento de las exportaciones al final de la década<sup>35</sup>. Las cifras fluctúan sumamente con las variaciones de precios y el protagonismo creciente de los exportadores del sector privado, que podían ofrecer mejores precios en los años buenos, pero se mantuvieron por término medio alrededor del mismo nivel como proporción de la cosecha y subieron, como proporción de las exportaciones, hasta la década de 1980.

Por todos esos medios y poco a poco se fue creando un ambiente e inculcando en importantes secciones de la población la idea de que la Federación era 'su' criatura. Lo que sabemos ahora —esto es, que el gasto *estatal* en educación y salud se *redujo* en las zonas cafeteras en comparación con el resto— no se percibió en aquel entonces<sup>36</sup>. El ambiente no fue nunca en la práctica participatorio tal como esto se entiende hoy en día, pero la Federación creó eficazmente una presencia local como 'nuestra' organización, gastando 'nuestro' dinero para 'nuestro' bien. El sentido de que aquello les pertenecía resultó en una supervisión eficaz de los comités locales efectuada por la base popular<sup>37</sup>.

## Cuadro 2

### Participación de la Federación en la compra y exportación de café (a)

Porcentaje comprado por la Federación como porcentaje del total de exportaciones de café

1930-34	(b)6.0	1.1 (b)
1935-39	10.6	2.4
1940-44	21.0	5.1
1945-49	19.5	3.7
1950-54	12.8	6.7 (c)
1955-59	11.5 (d)	14.0
1960-64	—	28.2

#### Creación de Almacafé

1965-69	58.8	35.5
1970-74	48.7	40.4
1975-79	40.0	49.9
1980-84	57.6	65.6
1985-89	48.0	56.2
1990-94	46.6	44.5

a) 1932-57: datos relativos a 'años cafeteros'. 1940 es la cosecha 1939-40.

b) Datos relativos 1933-34 solamente.

c) No se dispone de datos relativos a 1951

d) Datos relativos a 1955-57 solamente

Fuente: Junguito y Pizano 1997, pp 328-331.

Los productores, pues, se relacionaron con la Federación de varias maneras, que cabe resumir en monetarias, de reciprocidad y de P/C. La principal relación fue la venta de café, una transacción monetaria en la que se aceptaban unos precios por debajo del libre mercado en los buenos tiempos, debido a la serie de beneficios que parecían surgir de la amplia serie de otras relaciones que se mantenían con la Federación, es decir, mantenimiento de los precios en los malos tiempos, acceso a ayuda técnica y crédito, y el valor que los miembros con mayor conocimiento daban a las funciones de reclamación a escala macroeconómica que la Federación desempeña-

35 Almacafé se constituyó también en el servicio de marcas y graduación de la Federación.

36 Créce, 1998. Este hecho parece haber sido una sorpresa para mucho a todos los niveles de la Federación y para el público en general. La reducción en gasto público no se correspondió del todo con el gasto extra de la Federación, pero fue muy significativo.

37 Esto quedó acentuado en una entrevista con Gilberto Arango Londoño, Bogotá, septiembre 1999. Él no recordaba que se hubiese llevado a los tribunales a ningún miembro de un comité; la vigilancia se hacía efectiva en fase más temprana.

ba, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Esos elementos de reciprocidad apoyaron la aceptabilidad de la modalidad de P/C que había en el fondo (los campesinos estaban más contentos con la pobreza en que vivían, había un nivel de violencia menor y menor penetración de los guerrilleros).

Las conclusiones a que se llegó en investigaciones recientes de hasta qué punto la Federación estaba haciendo la labor en cuanto al gasto social que hubiera correspondido al Estado nos ofrecen una clave importante en cuanto al valor que tenía la Federación para el Gobierno: si la Federación estaba sin duda utilizando dinero fiscal para fines públicos, en escuelas, carreteras, salud y demás, esto era una delegación útil. A medida que la Federación fue aumentando su pericia y actitud profesional, desempeñó muchas funciones útiles para el Estado, dados los intereses cafeteros de Colombia, y no fue la menor de todas el éxito con que logró situar a Colombia en el mercado internacional y en las negociaciones internacionales.<sup>38</sup>

La amenaza más grave con que hubo de enfrentarse todo el sistema en el período de la postguerra fue la capacidad de los exportadores del sector privado de comprar a mejor precio en los buenos tiempos, y de beneficiarse en efecto de la labor que hizo la Federación en cuanto a comercialización, creación de marcas y publicidad. Las finanzas de la Federación dependían de modo decisivo de la gestión de los precios internos, no sólo de que se mantuviesen estabilizados, sino a un nivel que dejase un margen que representaba un ingreso útil para el Fondo del Café, además del impuesto cafetero. Llegada la década de 1980, la cuantía recaudada por ese medio era más o menos equivalente

al valor de los servicios prestados a los socios productores<sup>39</sup>. Si los exportadores del sector privado se hubiesen quedado con una parte demasiado grande del mercado en las épocas de prosperidad, eso podría haber socavado el equilibrio del sistema. Que eso no ocurriese se debe en buena parte al hecho de que, ya en la década de 1960, el modo de hacer que cultivaba la Federación estaba bien desarrollado, aunque la afiliación a la Federación nunca abarcó más del 70 por ciento de los productores. La lealtad a la Federación y la confianza en la gestión de la cooperativa local y de la estructura superior a ella, fue una importante ventaja para la Federación y una de sus principales características institucionales. Llevó tiempo crear un ambiente de confianza y lealtad, pero esas cualidades ya resaltaban claramente en la cuarta década de existencia de la Federación. Bastaba habitualmente una mala experiencia de haber sido engañado por un comprador de fuera de la Federación para que los productores sintiesen que 'podían confiar en su Federación'<sup>40</sup>.

La afiliación no fue la fuente originaria del poder que alcanzó el café, o del peso político de la Federación. Cobró importancia con el tiempo porque ofrecía una defensa contra los que se aprovechaban desde fuera de los beneficios que ella creaba. Esa importancia fue siempre en cierto sentido indirecta, más como un componente de la legitimidad y autoridad de la Federación a nivel nacional que como la obtención directa de votos o de dominio entre los productores de café. Pero ello explica en parte el que muchos observadores estén de acuerdo en que la influencia de la Federación no disminuyó como, según el Cuadro 1, tendría que haber disminuido, ya que el peso del sector descendió tanto en el PIB como en la exportación<sup>41</sup>. A medida que aumentó la

38 En las entrevistas que se llevaron a cabo, a comienzos de la década de 1980, en el curso de un proyecto anterior, con una serie de miembros del Comité Nacional del pasado y el presente, se confirmó hasta qué punto la continuidad y el profesionalismo llevaron a que la delegación colombiana eclipsase a todas las demás a lo largo de los años en las negociaciones cafeteras del período de la postguerra.

39 Los datos relativos a 1986-94 muestran unos ingresos totales provenientes de este fuente de 1.092 millones de dólares EE.UU., calculando la diferencia entre el precio pagado al productor en Colombia y en otros países exportadores. (DOC 012-93, Asesores Nacionales en Asuntos Cafeteros, Bogotá, junio 1993). Se calculó que el valor de los servicios prestados al productor era el mismo aproximadamente.

40 Basado en entrevistas con productores campesinos en Caldas. La confianza que manifestaron algunos tuvo su contrapartida en las críticas vociferantes que hicieron otros grupos. Grupos tales como la Unidad Cafetera han hecho críticas feroces, y con motivos para hacerlo.

41 La otra razón es la continua función más amplia que desempeñó la Federación.

preocupación acerca de la violencia rural y las drogas, los Gobiernos sucesivos fueron valorando más la base popular de la Federación y la paz relativa de las zonas cafeteras. Como también se valoró cada vez más la capacidad y buena voluntad del Fondo del Café para colaborar en la diversificación, aunque solamente en cuanto al uso del excedente cafetero, para inversión en otra parte y no como estímulo directo para que los productores colaborasen en una diversificación apartada de la producción cafetera, y en eso los resultados hasta ahora no fueron buenos<sup>42</sup>.

## LA FUNCIÓN CAMBIANTE DE LA FEDERACIÓN: LAS DÉCADAS DE 1980 Y 1990

La función de la Federación se transformó a partir de mediados de la década de 1980 y del final del período más reciente de prosperidad cafetera. Los bajos precios del café y el colapso del Convenio Internacional del Café en 1988 supusieron que la Federación continuó desempeñando su función macro y microeconómica únicamente a cuenta de los activos del Fondo<sup>43</sup>. Al mismo tiempo, el potencial para ejercer influencia a nivel de base aumentó, como resultado de la elección directa de alcaldes que empezó en 1988 y el aumento de transferencias de fondos estatales a nivel municipal. La falta de instituciones adecuadas que ayuden a canalizar los fondos ahora mayores resulta en que los comités cafeteros, donde existen, puedan desempeñar una función más importante. La manera en que esa influencia se ejerce en la práctica varía, dado que, como los Comités Departamentales tienen autonomía para establecer las normas que quieran, los comités municipales del café y la Federación de Cafeteros se relacionan de diversos

modos con el municipio. En Caldas, por ejemplo, el Comité Departamental de la Federación exige financiación a partes iguales para obras públicas y que el comité municipal del café se ocupe de conseguirlo. Esto les da influencia con el municipio. Si el alcalde local no quiere colaborar, se alienta a los productores locales a que ejerzan presión sobre el alcalde. La Federación impone rigurosos controles en la contratación y el presupuesto de esos proyectos conjuntos, y los grupos locales tales como los Grupos de Amistad y los Clubes de Madres llevan a cabo una supervisión espontánea en su mayor parte<sup>44</sup>. Incluso los críticos más severos de la Federación (véase a continuación) creen que a ese nivel ha mejorado, en definitiva, la eficiencia del uso de recursos<sup>45</sup>.

Esas funciones colectivas de ejercer presión y supervisar dependen de todo un ambiente, creado durante décadas, que otorga a la Federación legitimidad, eficacia y poder de convocatoria a nivel local. Esa misma legitimidad hace posible que trate de conseguir, en colaboración con los productores campesinos, el control de la broca e introducir '*café tecnificado*' y la nueva forma de cultivo de producción que va con ello<sup>46</sup>.

Al mismo tiempo, al nivel macroeconómico se acusa a la Federación cada vez más de ser una superfluidad y un impedimento en un marco neoliberal. El ataque se intensificó con el hundimiento del Convenio Internacional del Café, que dejó a la Federación sin un importante y prestigioso papel en el ámbito internacional. Muchos querrían que se suprimiese el Fondo y que la Federación quedase reducida a una 'mera' asociación profesional. En el ámbito internacional, el Banco Mundial ejerció una fuerte presión en ese sentido. En el ámbito nacional, la oposi-

42 Un típico fracaso fue el de los frutos cítricos. El problema reside en que la Federación no está bien situada para desarrollar mercados con respecto a productos que no sean cafeteros.

43 Esta es la conclusión a que se llegó en un documento que prepararon para los representantes del Gobierno en el Comité Nacional de Cafeteros sus asesores, Bogotá, 3 de junio de 1993.

44 Basado en entrevistas con miembros del Comités Departamentales y de un Comité Municipal en Caldas y en visitas sobre el terreno, Caldas, marzo 1999.

45 Entrevista, Oscar Marulanda, Bogotá, marzo 1999.

46 Después de cuatro años los cafetos se cortan hasta dejarlos convertidos en una cepa y se deja que vuelvan a crecer, intercalando mientras tanto otros cultivos, en vez de dejarlos que crezcan como quieran durante su vida natural de 15 a 20 años.

ción provino principalmente de los exportadores del sector privado, que creen que la Federación representa una competencia desleal. En el nuevo contexto de pensamiento neoliberal, se cree que la Federación es un obstáculo al funcionamiento de unas reglas de juego uniformes, ya que establece al mismo tiempo las reglas y entra en el mercado como uno de los jugadores. Lo que en la fase más temprana se juzgaban funciones importantes –los aspectos de actuación colectiva que hemos destacado– se dan ahora por sentado. Los productores seguirán cooperando puesto que está en su interés hacerlo. Se hace caso omiso de las funciones a gran escala que hemos descrito, se desaprueban o no se comprenden del todo, y se juzga que los intereses no cafeteros de la Federación forman parte de un modelo que ya está desacreditado<sup>47</sup>.

Para poder reflexionar sobre ese reto y evaluar la buena (o mala) función pública que cumple hoy en día la Federación es preciso que tratemos de llevar a cabo un difícil ejercicio de análisis de una hipótesis contraria de la historia, con toda la arbitrariedad que ello supone<sup>48</sup>. Precisamos imaginar una Colombia de hoy en día sin la Federación en la forma en que existe en la actualidad, como producto de una historia concreta<sup>49</sup>.

El primer punto que cabe señalar es que el Convenio Internacional del Café nunca habría sobrevivido como el acuerdo de productos básicos con un éxito poco habitual que fue sin el importante papel que desempeñó Colombia a lo largo de toda su historia, y que Colombia nunca habría creado la red de oficinas internacionales de comercialización de café y la enorme organización a cargo de supervisar y controlar la calidad de que goza en la actualidad. El café colombiano no tendría hoy en día el nombre y la clientela que tiene. Nada de esto habría surgido espon-

táneamente hoy en día tampoco, dada la debilidad del mercado de café y la propensión a aprovecharse de los beneficios derivados de la Federación que todavía forma parte intrínseca de la actividad cafetera en pequeña escala.

Lo que hubiera podido ocurrir sin la Federación, por tanto, es que los ingresos procedentes del café habrían aumentado con más lentitud a lo largo de los años y que la riqueza acumulada del sector cafetero habría sido menor a lo largo del tiempo. En términos de distribución, Colombia habría perdido frente al resto del mundo. Podría argumentarse que habría habido más diversificación y que, visto en retrospectiva, esto habría sido positivo. Es dudoso, sin embargo, ya que, como hemos dicho, la elite del sector cafetero siempre tuvo interés en diversificar. Cabría incluso argumentar que Colombia en realidad consiguió, mejor de que lo que se hizo por regla general en las economías latinoamericanas grandes o medianas, distinguir con más finura entre su principal cultivo de exportación y el resto de la economía, y que esto tuvo algo que ver al menos con la pericia y el interés de la elite cafetera en colaborar en esa diversificación<sup>50</sup>. En el marco del sector, los salarios cafeteros y los ingresos de los pequeños productores fueron siempre resultado del mercado. Con el tiempo, el precio pagado al productor no se mantuvo artificialmente en el ámbito interno, pero el sector cafetero se benefició del extraordinario éxito de que gozó el Convenio Internacional del Café durante muchos años, y en eso la Federación tuvo un papel destacadísimo. En general, los ingresos cafeteros a la larga habrían sufrido en ese sentido si no hubiese existido la Federación y, lo que es más importante, habrían experimentado mayores altibajos. Si la estabilidad es cosa buena –y cabe suponer que lo es, para los pobres al menos–, entonces el que la haya habido

47 Oscar Marulanda, entrevista, Bogotá, marzo 1999.

48 Una investigación ulterior que podría dar mayor firmeza a esa historia hipotética sería la de hacer una comparación histórica pormenorizada con Costa Rica, donde también producen café pequeños caficultores y no se ha creado con el tiempo ninguna entidad con la autoridad de la Federación.

49 Para subrayar lo que Colombia podría perder hoy en día si se redujese radicalmente la función de la Federación, no parece que venga al caso examinar opciones que se basen en la aplicación de una modalidad intervencionista *más fuerte*, dado que las presiones que se ejercen para suprimir la Federación proceden del bando opuesto. Así pues, no examinaremos las posibilidades que ofrece, por ejemplo, la Junta de Comercialización del Café de Kenya, cuyas actividades gozan de bastante éxito.

50 Véase Thorp 1998, capítulo 3.

es una auténtica ventaja. Es un hecho, sin embargo, que los ingresos son muy bajos y que existe una gran pobreza en las capas más bajas del sector cafetero, pero habría sido aún peor sin lo que se logró con la actividad cafetera. También se ha visto con claridad ahora, como mencionamos anteriormente, que de hecho no se redujo mucho la pobreza mediante un gasto social por encima de lo habitual en las regiones cafeteras, dado que el gasto estatal se redujo en realidad en comparación con otras regiones, como compensación parcial por el gasto efectuado por la Federación.

En esa historia hipotética sin la Federación, podría haber quizá habido una modesta asociación de productores, sin recursos, sin instrumentos de P/C y más basada en la actividad cooperativa. Una organización de ese tipo no podría por supuesto desempeñar ninguna de las funciones macroeconómicas que hemos identificado con respecto a la Federación, y probablemente muy pocas de las funciones microeconómicas. La lealtad que en la actualidad despierta la Federación en los pequeños productores, el acceso de que gozan sus trabajadores de extensión, la confianza que éstos inspiran, todo ello no existiría. Lo que habría sería un gran número de productores campesinos muy pobres que producirían y gestionarían malamente un café "corriente". Aunque, según hemos argumentado, en toda su historia la Federación nunca resolvió el problema de los bajos ingresos en el sector cafetero, lo que sí hizo fue aumentar la productividad de las parcelas diminutas. Ese efecto quedaría muy reducido en nuestra hipótesis histórica de que no hubiese habido Federación, y no existirían instrumentos para el futuro. Este análisis nos lleva también a un punto de reflexión más amplio, que es el de que la violencia y la penetración de los guerrilleros es menor en las zonas cafeteras que en otros departamentos de Colombia<sup>51</sup>. Al reflexionar en torno a la posibilidad hipotética de que no hubiese existido la Federación, hay que

contemplar la posibilidad de que esa anarquía y violencia que caracterizan a muchos de los departamentos colombianos en la actualidad podrían ser aún peores, lo que da que pensar. Además, hoy en día los comités cafeteros locales y sus redes constituyen instrumentos de acceso para los productores pobres y, aunque no se hayan utilizado mucho en el pasado para luchar contra los ingresos bajos, representan una institucionalidad que está disponible para el futuro.

Un punto más en el que cabe reflexionar es en la función de los comités cafeteros locales en relación con el gobierno local. Los comités cafeteros encauzan con eficacia la presión que se pueda ejercer en el gobierno local para hacer el gasto más eficaz, y para orientarlo hacia los bienes públicos que la población estima importante<sup>52</sup>. El gobierno local de las zonas rurales no se caracteriza por su eficacia en ninguna parte de Colombia, pero es casi seguro que en nuestra versión hipotética de una historia sin Federación sería peor de lo que es en los departamentos cafeteros.

Todo esto se resume en afirmar que hay bienes públicos que cabe atribuir a la existencia de la Federación en la forma que tiene hoy en día. Algunos de esos bienes dependen sumamente de un largo y lento proceso de construcción institucional (en particular de autoridad, credibilidad, confianza, etc.). Podría argumentarse que esos elementos no desaparecerían de la noche a la mañana aunque la Federación quedase despojada de sus funciones más amplias y se redujese a una 'mera' asociación de productores. Pero habría que preguntarse muy en serio cuánto tiempo podría superar la institución las consecuencias que supondría la pérdida de recursos, prestigio y autoridad. La función microeconómica que hemos descrito depende sin duda del ambiente de legitimidad, profesionalidad y autoridad que se creó a lo largo de los años<sup>53</sup>. Y eso

51 Entrevista, Emilio Echeverri, Federación de Cafeteros, Bogotá, septiembre 1999

52 Basado en entrevistas en Manizales y en el Departamento de Caldas, pero que precisa mucha más labor.

53 Esto precisa investigación acerca de los motivos por los que la Federación tiene influencia en los pequeños productores. No se ha llevado a cabo todavía un estudio de ese tipo.

es un asunto tanto de peso político como de actitud. Los profesionales jóvenes de hoy en día prefieren trabajar en la gestión básica de la Federación precisamente porque entienden que desempeña una importante función social en mucho niveles distintos, equivalente a un puesto en el servicio público pero sin las complicaciones de una carrera en el sector público, y en la que intervienen determinada actitud, una continuidad y unos elevados valores éticos<sup>54</sup>.

En Colombia, al igual que en toda América Latina, pero peor aún por las décadas de violencia rural, hay una falta notable de instituciones eficaces de desarrollo rural. Merece valorarse una actitud institucional que vigila y exige respuestas del Estado. Y también una organización como la Federación que está bien situada para ofrecer participación de la comunidad en educación y obras públicas, por ejemplo, y mejorar así la calidad de la inversión estatal. Lo que la Federación no puede de por sí ofrecer son alternativas adecuadas al café, porque no maneja la comercialización de esas alternativas, ni la clase de inversión en educación que podría eliminar la pobreza entre los pequeños productores de café<sup>55</sup>. En esto es en lo que tiene importancia decisiva la influencia a gran escala de la Federación, en cuanto a ejercer presión y facilitar acción estatal para proporcionar infraestructura de comercialización y un gasto adecuado en educación.

## CONCLUSIÓN

Hemos argumentado que, en términos de la importancia de los grupos, es imposible entender la historia o el funcionamiento actual de la economía colombiana sin tener en cuenta la existencia y el *modus operandi* de ese grupo grande y complejo —y de los grupos dentro de ese grupo— que es la Federación. Hemos también argumentado que la Federación ha desempeñado funciones sumamente importan-

tes de eficiencia y reclamación a lo largo del tiempo, y que esas dos funciones han tenido resultados que mejoraron el crecimiento. En la función de eficiencia destaca principalmente la supervisión y el control, así como la creación de una reputación internacional sobre esa base. Comprende también la provisión de servicios a los pequeños productores. De un modo más intangible, la función de eficiencia a gran escala y a escala mediana ha supuesto un sutil discernimiento de las relaciones intersectoriales y la adaptación de una economía monoexportadora a un ambiente internacional distinto.

La función reclamadora está clara por lo que se refiere a la posición internacional de Colombia. Con respecto a otros sectores, queda fuertemente calificada por nuestro análisis de los intereses intersectoriales de los principales actuantes. La función reclamadora en relación con la masa de productores es compleja: la función reclamadora en el ámbito internacional y nacional ha proporcionado a los pequeños productores más ingresos y más estables de lo que hubiesen recibido en la versión hipotética de que no hubiese Federación, pero no es la función que muchos habrían querido, que es la de ejercer presión a favor de una redistribución tanto dentro del sector como en relación con otros sectores. (No obstante, la redistribución no habría sido mayor en cualquier otro marco hipotético).

En relación con las modalidades de funcionamiento, hemos argumentado que P/C fluye por toda la organización, y que el dinero modificado por el espíritu de cooperación en los intereses económicos a la larga de los miembros constituye la base de las relaciones cotidianas. El proyecto Wider sugiere una hipótesis "romántica", una relación entre la cooperativa y la equidad. No es evidente que exista en este caso. Los elementos de cooperación que existen, lo hacen a pesar del marco en el que se dan y están encuadrados en un contexto de P/C y de suma desigualdad<sup>56</sup>.

54 Este es el análisis que hace Diego Pizano, asesor de la Federación; la idea encontró mucha resonancia en otras entrevistas.

55 En el estudio reciente de CRECE se muestra cómo la productividad tiene correlación con la educación, pero no (en general) con el tamaño.

56 Colombia tiene un nivel de desigualdad de ingresos superior al promedio de América Latina. Véase Thorp 1991

---

## REFERENCIAS

- R. Bates, (1997) *Open Economy Politics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997.
- Federación del Cafeteros, *Informes del Gerente*, informes anuales al Congreso del Café
- CRECE, (1997) Programa de reestructuración y desarrollo de las regiones cafeteras, Manizales, 1997.
- R Junguito y D. Pizano, (1991) *Producción de Café en Colombia*, Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo, Bogotá, 1991.
- (1997) *Instituciones e Instrumentos de la Política Cafetera en Colombia*, Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo, Bogotá, 1997
- S. Montenegro, (1996), "El papel de las regiones para la estabilidad macroeconómica de Colombia," en *Desarrollo y Sociedad* No. 38, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, septiembre 1996.
- (1999), "Estabilidad macroeconómica y el sistema político en Colombia," en M. Cárdenas y S. Montenegro, *Economía Política de las Finanzas Públicas en América Latina*, Tercer Mundo-Fedesarrollo: Bogotá, 1999.
- Ocampo, J.A. 'La consolidación de la industria cafetera, 1930-1958' in Tirado Mejía, A., ed. *Nueva Historia de Colombia*, Vol 5.
- M. Olson (1997), "La explotación de la agricultura," discurso pronunciado en el 70° aniversario de la Federación de Cafeteros de Colombia, Medellín, julio 1997.
- Palacios, M. (1980): *Coffee in Colombia, 1850-1970: an economic, social, and political history*. Cambridge U.P., 1980.
- Thorp, R. (1991) *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, Macmillan, Basingstoke, 1991.
- Thorp, R (1998), *Progress, Poverty and exclusion. An Economic History of latin America in the XXth Century*, Interamerican Development Bank and Johns Hopkins Press, Washington.