



# POLITICA CAFETERA Y POLITICA MACROECONOMICA

Diego Pizano\*

10592

Hace algunos meses fui invitado a presentar algunas ideas sobre el manejo de bonanzas de productos básicos ante un grupo de directivos de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda<sup>1</sup>. En esa oportunidad me permití adelantar una breve síntesis analítica de la literatura reciente relacionada con la llamada enfermedad holandesa y luego discutí la experiencia colombiana con el manejo de la bonanza de 1976. También comenté algunos de los aspectos básicos del enfoque utilizado en los últimos años para conciliar la política cafetera y la política macroeconómica. En esta ocasión quisiera complementar esa presentación con algunos elementos conceptuales y con un análisis detallado del acuerdo interno firmado por el Gobierno y el Gremio Cafetero en enero de 1986.

En la primera sección pienso discutir tres temas fundamentales: El sector externo como motor del crecimiento, la relación entre inestabilidad y desarrollo y los aspectos esenciales de la enfermedad holandesa. En la segunda sección haré unos comentarios sobre la política macroeconómica en la última década con referencia especial al manejo de la bonanza de 1976. Finalmente, la última sección entra a describir y a analizar el Acuerdo Cafetero Interno y sus efectos de tipo macroeconómico.

## I. EL MARCO CONCEPTUAL

### Productos básicos y desarrollo económico

La exportación de productos primarios o sea aquellos que no han sido sometidos a un proceso significativo de transformación industrial, ha constituido la principal fuente de ingresos externos de la mayoría de los países en desarrollo. Existe una amplia literatura conceptual encaminada a aclarar la relación

que puede llegar a existir entre el sector externo y el sector doméstico de un sistema económico. Entre los modelos más conocidos están el de los costos comparativos, el de la teoría del excedente, el del profesor Arthur Lewis y el del bien primario de la escuela canadiense. Hace unos años me permití realizar una evaluación crítica<sup>2</sup> de toda esta literatura con el fin de analizar su aplicabilidad a la historia económica colombiana. Encontré que ninguno de estos modelos parece ser aplicable en forma directa y sin adaptaciones importantes al caso colombiano. No obstante, el análisis crítico de estas formulaciones teóricas, me permitió sugerir un nuevo marco analítico que combina elementos de la teoría del excedente, de la teoría de los costos comparativos y del modelo de Lewis. Este esquema permite visualizar la forma como el sector cafetero operó en nuestro país como el impulso básico del proceso de crecimiento al generar no solamente las divisas para atender las importaciones sino también al generar un excedente que al ser invertido permitió la iniciación del sector moderno. La expansión del sector externo de la economía colombiana, que comenzó con siembras crecientes de café a partir de 1870, permitió incorporar al proceso productivo recursos ociosos, especialmente tierra y mano de obra. En otras palabras, el incremento de las exportaciones implicó un desplazamiento de la curva o frontera de posibilidades de producción mediante la ampliación del mercado, el aumento de la productividad del trabajo

\* Asesor Internacional Gerencia General de la Federación Nacional de Cafeteros. Este texto es una versión revisada de una conferencia dictada en la Universidad de los Andes.

<sup>1</sup> Diego Pizano, "La Enfermedad Holandesa y el Desarrollo Colombiano". En notas sobre Economía y Desarrollo. Presidencia de la República. Bogotá, 1986.

<sup>2</sup> Diego Pizano, La Expansión del Comercio Exterior de Colombia, 1875-1925. Fondo Cultural Cafetero. Bogotá, 1981.

y la incorporación de nuevas técnicas. No obstante, estas exportaciones han estado sujetas a ciclos y fluctuaciones relativamente fuertes. ¿En qué medida esa inestabilidad ha sido negativa? Este es el tema de la próxima sección.

### Inestabilidad y desarrollo

Desde la publicación del libro del profesor MacBean<sup>3</sup> en 1966, se ha venido desarrollando una fuerte controversia a nivel internacional sobre las consecuencias de la inestabilidad de precios de los productos básicos para el proceso de crecimiento de los países en desarrollo.

Como ustedes seguramente sabrán, MacBean no encontró evidencia empírica para apoyar la tesis de que existe una relación inversa entre inestabilidad y desarrollo. Estos resultados han sido fuertemente criticados por diversos autores, entre ellos Glezakos<sup>4</sup>, quien encontró una fuerte asociación negativa entre la inestabilidad de las exportaciones y el crecimiento del ingreso per cápita.

Más recientemente los profesores Adams y Behrman de la Universidad de Pennsylvania<sup>5</sup>, revisaron los resultados conflictivos de toda esta literatura y llegaron a la conclusión de que una buena parte del desacuerdo era consecuencia de problemas metodológicos y de problemas de interpretación de la evidencia empírica. Ellos plantearon la necesidad de estudiar el tema mediante la construcción de modelos macroeconómicos de tipo econométrico que permitan visualizar la interacción entre el sector primario exportador y el conjunto de la economía. Esta sugerencia ha sido atendida por el Dr. Priovolos, un economista griego vinculado también a Pennsylvania. Este autor<sup>6</sup> ha construido un modelo econométrico bastante completo para el caso de Costa de Marfil, el tercer productor de café a nivel internacional. Después de realizar múltiples simulaciones y de trabajar con escenarios estables e inestables, concluye que las fluctuaciones del precio del café han afectado negativamente el proceso de desarrollo de este importante país africano. Específicamente encuentra problemas con el control de la inflación, con la fortaleza de la balanza de pagos en el mediano plazo, con la generación estable de empleo y con la distribución del ingreso. En síntesis, este estudio suministra valiosos argumentos para apoyar la tesis de que sí existe una relación inversa entre inestabilidad y desarrollo. Un aspecto de esta relación es naturalmente el asociado con el manejo de los ciclos ascendentes o con lo que comúnmente se denomina como bonanzas.

### La enfermedad holandesa

A comienzos de la década de los setentas, Holanda experimentó una bonanza externa derivada del descubrimiento de importantes pozos de gas natural

en el mar del Norte. Este fortalecimiento repentino del sector externo, llevó a un proceso de desindustrialización del país y a un cambio sustancial en la asignación de los recursos productivos. De esta experiencia surgió el término de la enfermedad holandesa y hoy en día se aplica a cualquier bonanza mal manejada. Como lo intenté explicar en el trabajo inicialmente mencionado, esta enfermedad se transmite especialmente por la vía de una revaluación del tipo de cambio, por la vía del desequilibrio fiscal y por la vía de un sobre-endeudamiento externo. La enfermedad conduce a crisis cambiarias, desempleo y estancamiento industrial. Sus ataques pueden ser fuertes o moderados. En el caso de Colombia, nos tocó experimentar un ataque de cierta significación entre 1976 y 1982 que paso a comentar.

## II. POLITICA MACROECONOMICA 1976-1985

Colombia es un país que se ha ganado la reputación de tener una economía razonablemente bien manejada. Los responsables del manejo macroeconómico del país en los últimos 20 años han mostrado ser pragmáticos y han introducido ajustes en las políticas cuando se ha considerado conveniente y necesario. El gradualismo es otra de las características de este manejo. Se ha preferido realizar los cambios en forma gradual ya que se considera que los ajustes de tipo dramáticos y espectacular son desestabilizadores.

La autodisciplina, el gradualismo y el pragmatismo le han permitido al país trabajar con una tasa de inflación moderada en el contexto latinoamericano, con un crecimiento económico más estable que el de muchos países en desarrollo y con un nivel de deuda externa mucho más manejable. Estas singularidades del proceso de desarrollo colombiano fueron reconocidas por la banca privada internacional, al concretarse en 1985 el crédito de los mil millones de dólares, aún cuando fue necesario realizar múltiples intervenciones en las principales capitales financieras del mundo. Como miembro del equipo económico de la administración Betancur, me correspondió participar en este proceso y les puedo asegurar que el mercado mundial de capitales se ha complicado mucho para los países en desarrollo y especialmente para los de la América Latina. De manera que el haber obtenido estos recur-

<sup>3</sup> A. MacBean, "Export Instability and Economic Development". Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1966.

<sup>4</sup> C. Glezakos, "Export Instability and Economic Growth". Economic Development and Cultural Change, 1973.

<sup>5</sup> F. Adams y J. Behrman, "The Commodity Problem and Goal Attainment in Developing Countries: An Integrated Econometric Investigation". Wharton. Philadelphia, 1980.

<sup>6</sup> T. Priovolos, Coffee and the Ivory Coast. Lexington Books, Mass. 1981.

sos es una demostración de confianza de la banca internacional con relación a la calidad de la política macroeconómica del país. La continuidad en las grandes líneas de esta política permitió concretar más recientemente el llamado crédito 'concorde'.

Habiendo hecho estos comentarios, voy a hacer la siguiente afirmación: el manejo macroeconómico del país entre 1976 y 1982, fue bueno pero no fue óptimo. Se cometieron errores importantes en el diseño de la política cambiaria y no se manejaron con todo el rigor necesario las finanzas públicas del país, sobre todo en el período de la post-bonanza. Esto implicó que los efectos del programa de esterilización monetaria fueran muy modestos dado que la expansión del gasto público en términos reales presionó en forma muy significativa la oferta monetaria.

### Los efectos de la revaluación

Uno de los aportes importantes de la Misión de Empleo<sup>7</sup>, ha sido el de la construcción de una serie de modelos macroeconómicos que permiten simular el funcionamiento de la economía colombiana. Se trata de un valioso instrumental analítico que facilita la evaluación de las posibles consecuencias de adoptar determinadas políticas o estrategias.

¿Qué efectos puede tener una revaluación de la tasa de cambio sobre el comportamiento de nuestro sistema económico? Este es uno de los escenarios simulados por la Misión. Si las autoridades decidieran revaluar el peso como medida esterilizadora de circulante en el corto plazo, la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de desempleo se verían afectadas negativamente en el mediano plazo. Este escenario supone una revaluación de un 10% en 1986 y 1987 como respuesta a la bonanza cafetera y una revaluación adicional del 5% entre 1988 y 1990 como reacción al posible superávit comercial generado por la exportación de minerales.

Si se conjugan estas circunstancias la tasa de crecimiento de la economía se reduciría del 5.4% al 3.3% en el transcurso de la próxima década. La tasa de desempleo se reduciría inicialmente del 14% al 10% pero después comenzaría a ascender rápidamente en la década de los noventa. Estos resultados suponen que el país continuaría recibiendo flujos importantes de crédito externo. Si como efecto de la revaluación se redujeran estos recursos, el escenario sería naturalmente más adverso.

En contraste con este escenario pesimista, se simuló otro en el cual las autoridades resuelven mantener una política activa en el frente externo ya sea mediante el uso de la tasa de cambio o la combinación de esta con aranceles y subsidios. En este caso, la economía colombiana seguiría creciendo a tasas superiores al 4% en lo que queda de este siglo y la tasa de desempleo sería del orden del 9% en 1990, 7.5%

en 1985 y 4.5% en el año 2000.

Al comparar estos dos escenarios surge un cálculo dramático. Si se tiene en cuenta que la población económicamente activa en el año 2000 podría llegar a ser superior a los 16 millones de personas, la diferencia en términos del número de empleos generados en los dos escenarios sería del orden de 1.5 millones.

Estos modelos también pueden ser utilizados para evaluar la historia económica reciente. Si el país no hubiera revaluado la tasa de cambio entre 1976 y 1982, la tasa de desempleo podría haber sido unos 4 puntos menos en la actualidad. Además, el rezago cambiario dio señales equivocadas a los empresarios quienes se endeudaron en moneda extranjera pensando que el crédito externo era barato. Esta errónea decisión condujo a gravísimos problemas financieros de muchas empresas públicas y privadas.

Estos ejercicios demuestran el gran impacto del manejo cambiario sobre el comportamiento global de la economía. Esto no debe sorprender si se entiende que la tasa de cambio es uno de los factores determinantes de la competitividad de todo el sistema económico (no solamente del sector exportador) y además influye en forma significativa en el desempeño de la cuenta de capital de la balanza de pagos. Una tasa de cambio realista no estimula la fuga de capitales ni el sobreendeudamiento en moneda extranjera. Esta es una lección que esperamos que el país haya aprendido plenamente.

Ahora bien, se podría argumentar que en 1976-77 no era posible anticipar estas consecuencias y que muchos economistas ilustres propusieron revaluar la moneda en aquella época. Sobre este particular, quisiera comentarles que el suscrito se opuso a esa tesis en varias oportunidades, entre ellas en el escrito que preparó para el Simposio sobre Financiamiento Externo realizado en Medellín en febrero de 1977<sup>8</sup>.

### Experiencias internacionales

¿Cómo manejaron esta bonanza de 1976 otros países cafeteros? Un funcionario del Fondo Monetario Internacional, el señor Davis, escribió en 1983 un interesante artículo<sup>9</sup> en el cual compara la experiencia de 10 países en los cuales el café representa más del 25% de las exportaciones totales. En la mayoría de los países, la bonanza sólo se transmitió parcialmente a

<sup>7</sup> El Problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas. Informe Final de la Misión de Empleo. Economía Colombiana, Contraloría General de la República. Agosto - septiembre de 1986.

<sup>8</sup> Este texto está contenido en el libro publicado por el Banco de la República y la Asociación Bancaria. Financiamiento Externo 1977.

<sup>9</sup> J. Davis, "The economic effects of windfall gains in Export Earnings 1975-1978". World Development, Vol. 11, No. 2, 1983.

los productores, ya que una buena parte de los recursos adicionales fueron a dar al Gobierno o a fondos de estabilización. No obstante, la política fiscal fue expansionista en la mayoría de los casos y esto presionó la tasa de inflación. Al mismo tiempo se permitió un gran aumento en las importaciones. El resultado es que en la mayoría de los países la situación global de la balanza de pagos no era sustancialmente mejor en 1978 en comparación a 1975. Cabe anotar que el desempeño en Colombia en esta comparación internacional es posiblemente el más positivo.

### Política cafetera

He indicado que en el manejo de la bonanza anterior se cometieron algunos errores a nivel de la política macroeconómica que implicaron un ataque moderado de la enfermedad holandesa. Sin embargo, me gustaría aclarar que el manejo de la política cafetera propiamente dicha fue satisfactorio. El país requería renovar sus plantaciones y el cambio tecnológico adoptado resultó ser ahorrador de tierra y generador de trabajo. Mientras algunos países como Costa Rica habían alcanzado en 1970 productividades del orden de 1.200 kilogramos por hectárea, Colombia solamente llegó a 537 kilogramos en el año cafetero 75/76. No es difícil imaginar lo que hubiera sucedido sin la adopción de ese cambio tecnológico. Nuestra caficultura no sería competitiva y nuestros niveles de producción serían inferiores a 7 millones de sacos anuales. Eso naturalmente hubiera implicado un descenso drástico en nuestra participación en el mercado mundial del café. Por otra parte, si se hubiera presentado esa situación, posiblemente no tendríamos inventarios importantes y nuestro nivel de ventas anuales en 1986 en vez de estar cerca a 3.000 millones de dólares, posiblemente no hubiera llegado al 50% de esa suma.

### III. EL ACUERDO CAFETERO INTERNO DE 1986

En enero de 1986 el Comité Nacional de Cafeteros elaboró un acuerdo especial encaminado a aprovechar en la mejor forma posible la coyuntura de altos precios externos del café. Este Acuerdo se desarrolló en el marco de la concertación entre el Gremio y el Gobierno y representa un gran esfuerzo para reconciliar la política cafetera y la política macroeconómica.

Los que participamos en la elaboración de dicho Acuerdo buscamos varios objetivos centrales: i) utilizar al sector cafetero como motor del desarrollo dado su gran multiplicador. En este contexto el mejoramiento de las condiciones de vida de la población cafetera se constituyó en el objetivo central del esquema. ii) Promover el ahorro de la mayor parte de los excedentes, dado que se sabe que las bonanzas cafeteras no son

permanentes. En este orden de ideas se buscó capitalizar en forma muy importante el Fondo Nacional del Café para permitirle cumplir con su función anticíclica. iii) Buscar la esterilización de la mayor parte de los excedentes para no presionar el crecimiento de los medios de pago. iv) Evitar a toda costa una nueva revaluación del peso y continuar cumpliendo con las metas trimestrales del programa de ajuste. v) Buscar el mantenimiento de unos niveles de producción cafetera que estén de acuerdo con la dinámica de los mercados internacionales y con la evolución del consumo doméstico del grano.

El Acuerdo define como excedentes, aquellos recursos que resultan después de adquirir la cosecha cafetera a los nuevos precios, después de pagar la deuda externa del Fondo (US\$390 millones) y después de atender los egresos previstos en su presupuesto. Se estimó inicialmente que este excedente podría ser del orden de 180.000 millones de pesos en el año civil 1986. Este estimativo resultó estar muy cercano a la realidad (ver cuadro No. 1).

¿Cómo se decidió aplicar estos recursos? El Dr. Francisco Ortega, Gerente del Banco de la República, ha elaborado un diagrama ilustrativo que publicó en las Notas Editoriales de febrero de 1986 y que resume en forma adecuada las decisiones adoptadas.

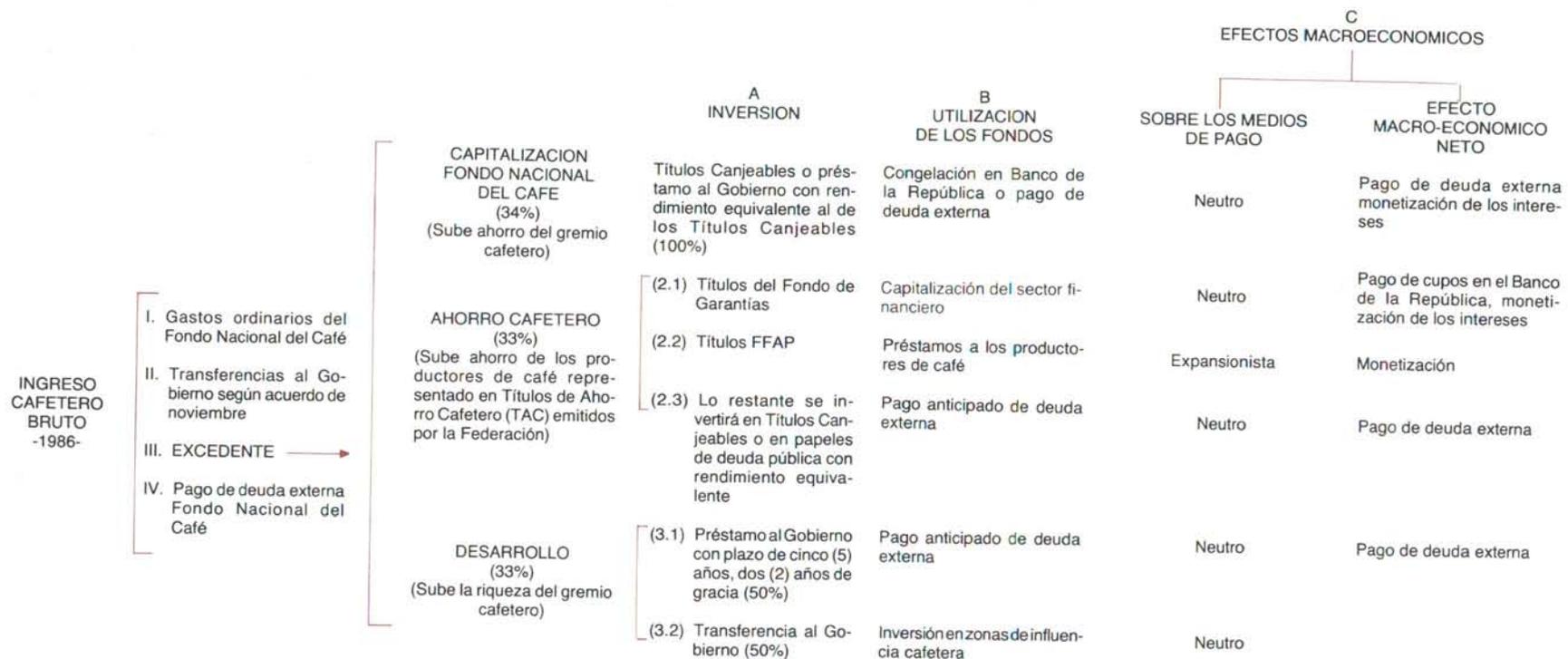
Como se puede observar en el diagrama anexo el excedente se divide en tres partes fundamentales: a) El 34% se utiliza para capitalizar el Fondo Nacional del Café para fortalecer su capacidad estabilizadora en el futuro. b) El 33% se destina para promover el ahorro de los caficultores mediante la expedición de Títulos de Ahorro Cafetero. En esta categoría está incluida la compra de títulos del Fondo Financiero Agropecuario. Con estos ingresos el Fondo del Café se comprometió a adquirir títulos del Fondo de Garantías para apoyar en esta forma la capitalización del sector financiero.

La tercera categoría del excedente se destina a programas de desarrollo, a inversiones públicas en zonas de influencia cafetera y a préstamos al Gobierno Nacional en condiciones blandas para permitirle pagar deuda externa especialmente de empresas de servicios públicos.

El efecto monetario de estas asignaciones es neutro en la mayoría de los casos. Solamente en el caso de los títulos del Fondo Financiero Agropecuario y en el caso del pago de intereses por los títulos canjeables se produce un efecto expansionista que el Banco de la República estima como equivalente a un 4% de la base monetaria. Estos cálculos permiten afirmar sin lugar a exageraciones que el Acuerdo Cafetero interno ha permitido esterilizar la mayor parte del excedente. En ausencia del Acuerdo los medios de pago hubieran crecido en cerca de un 80% según estimativos que discutimos en el seno de la Junta Monetaria a comienzos de 1986.

## DIAGRAMA No. 1

## DESCRIPCION DEL ACUERDO SOBRE POLITICA CAFETERA - 1986



FUENTE: Notas Editoriales revista del Banco de la República. Febrero 1986.

## CUADRO No. 1

EXCEDENTE DEL ACUERDO DE POLITICA CAFETERA - 1986  
LIQUIDACION FINAL A DICIEMBRE 31/86

(Millones de pesos)

	FONDO 34%	PRODUCTOR 33%	GOBIERNO 33%	TOTAL
DISTRIBUCION	\$ 61.720.4	\$ 59.905.0	\$ 59.905.0	\$181.530.4
Aplicación a:				
1. Fondo de Garantías		\$ 40.000.0		\$ 40.000.0
2. Crédito Med. Plazo Productor		\$ 1.510.0		\$ 1.510.0
3. Federacafé		\$ 1.998.0		\$ 1.998.0
4. Masa de Operación	\$ 7.012.9			\$ 7.012.9
5. T.R.E.C. (A)	\$ 54.707.5	\$ 16.397.0		\$ 71.104.5
6. T.R.E.C. (B)			\$ 30.898.0	\$ 30.898.0
7. Transferencia al Gobierno			\$ 29.007.0	\$ 29.007.0
<b>TOTAL APLICADO</b>	<b>\$ 61.720.4</b>	<b>\$ 59.905.0</b>	<b>\$ 59.905.0</b>	<b>\$181.530.4</b>

FUENTE: FEDERACAFE - Gerencia Financiera

## CUADRO No. 2

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO  
FINANCIAMIENTO DEFICIT OPERACIONES EFECTIVAS

(Millones de pesos)

Conceptos	Gobierno Central		Sector descentralizado		Fondo Nal. Café		SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO			
	1986	1987	1986	1987	1986	1987	Sin FNC		Con FNC	
							1986	1987	1986	1987
(Déficit) Superávit	(90.000)	(56.900)	(99.330)	(68.056)	212.300	(58.959)	(189.330)	(124.956)	22.970	(183.915)
Financiamiento	90.000	56.900	99.330	68.056	(212.300)	58.959	189.330	124.956	(22.970)	183.915
Crédito Externo Neto	101.800	(17.500)	127.123	11.070	61.800	10.070	228.923	(6.430)	167.123	3.640
Crédito Interno Neto	(11.800)	74.400	(27.793)	56.986	(150.500)	48.889	(39.593)	131.386	(190.093)	180.275

En síntesis, el Acuerdo ha permitido fortalecer el ingreso del productor, capitalizar el Fondo Nacional del Café y apoyar en forma muy significativa las finanzas públicas del país. El Cuadro No. 1 presenta las cifras definitivas de la liquidación final del excedente. Vale la pena destacar que más de 100 mil millones de pesos han sido facilitados al Estado como préstamos blandos, como inversión en entidades tales como el Fondo de Garantías, o como transferencias. Esta asignación explica la mayor parte de la corrección del desequilibrio fiscal que tuvo lugar durante 1986, como se puede apreciar en el Cuadro No. 2. En 1986 el sector público consolidado registró un superávit de 22.970 millones de pesos a pesar de que el Gobierno Central, el sector eléctrico y Carbocol registraron un déficit superior a los 180 mil millones de pesos. La explicación resultó del extraordinario desempeño del Fondo. En 1987 el Fondo registró un déficit cercano a los 60 mil millones de pesos que cubrió en su mayor parte con recursos propios que estaban congelados en el Banco de la República; también se recurrió a un pequeño aumento del crédito externo del Fondo. Se cumple en esta forma la función anticíclica del Fondo que consiste en transferir recursos de épocas de bonanza a épocas de bajos precios externos. Este manejo prudente permitió acelerar el crecimiento de la economía y aumentar el nivel de empleo en un contexto de estabilidad de precios.

Pienso que se puede afirmar que el Acuerdo cumplió en forma muy satisfactoria con sus objetivos básicos. Se trata de un buen ejemplo de la forma como

se puede reconciliar la política cafetera y la política macroeconómica. Este proceso de concertación ha sido evaluado recientemente por un investigador especializado en el manejo de bonanzas vinculado al Banco Mundial, el Dr. Cuddington<sup>10</sup>. Este autor señala que el Acuerdo tiene en cuenta las experiencias internacionales sobre la enfermedad holandesa y que su diseño permitió cumplir con efectividad los objetivos buscados.

En conclusión, si las autoridades mantienen la tasa de cambio real y continúan en el proceso de corregir el componente estructural del déficit de las finanzas públicas, la economía colombiana podría seguir creciendo y podrá disminuir en forma sustancial la tasa de desempleo. Así lo confirman las simulaciones realizadas por la Misión de Empleo en la cual varios economistas colombianos tuvimos la oportunidad de trabajar con el profesor Hollis Chenery, uno de los más destacados economistas internacionales.

En síntesis la experiencia colombiana de 1986-87 indica que la enfermedad holandesa no es inevitable. Con la aplicación de políticas adecuadas se pueden combinar la estabilidad y el desarrollo. Esta experiencia debería ser tenida en cuenta en el diseño de la política macroeconómica de los próximos años.

Bogotá, 14 de marzo de 1988

<sup>10</sup> J. Cuddington, "Management of Coffee Export Booms in Colombia". Documento de Trabajo. Banco Mundial, 1986.