

<https://doi.org/10.38141/10788/002-1-5>

El contrato marco del Fondo Nacional del Café

– Fundamentos y Desarrollo –

Por: Fidel H. Cuéllar Boada *

INTRODUCCION

19821

El Fondo Nacional de Café, el gran instrumento de la política cafetera colombiana, es una cuenta conformada por recursos que tienen el doble carácter de ser en su origen públicos y cafeteros. Son recursos cafeteros, puesto que provienen de la industria cafetera, es decir, de la actividad económica de producción, transformación y comercialización del producto café. También son recursos cafeteros en el sentido de estar destinados permanentemente a la defensa y desarrollo de la industria cafetera. Y finalmente, son recursos de origen cafetero porque económicamente proceden del ingreso de los productores del grano. Del otro lado, son recursos públicos debido a que su recaudo se realiza en virtud de disposiciones legales de obligatorio cumplimiento.

La Federación Nacional de Cafeteros, como organización del gremio de los cultivadores de café, ha venido administrando casi desde su creación en 1927 recursos públicos cafeteros mediante contratos con el gobierno.

El origen de este mecanismo pragmático de financiación de los servicios al gremio se remonta a 1928, cuando se estableció el primer contrato de **prestación de servicios** "para la protección y defensa del café colombiano". De entonces a hoy se han celebrado y cumplido siete contratos de este tipo. Además, desde 1940 se viene dando aplicación al contrato de **manejo y administración del Fondo Nacional del Café**, creado mediante decreto legislativo 2078 de ese año, con unos recursos públicos cafeteros y unos objetivos de defensa, protección y fomento de la industria cafetera colombiana. Tanto los recursos, como los objetivos y el alcance mismo del Fondo se han modificado en diversas oportunidades por parte de la legislación y de contratos complementarios, pero el mecanismo básico que enmarca la política cafetera en Colombia se ha preservado.

En 1978 se realizó una revisión amplia del régimen contractual cafetero en la cual se examinaron las lecciones de la experiencia, se actualizaron y mejoraron conceptos básicos de manejo y se recogieron importantes sugerencias de ajuste en la orientación del Fondo Nacional del Café, integrando en un sólo documento los dos contratos de prestación de servicios y de administración del Fondo.

El propósito del presente artículo es el comentar algunos aspectos importantes del **contrato marco** de 1978. Para tal efecto, se presenta en primer término una síntesis de los determinantes fundamentales del contrato marco, no desde un punto de vista jurídico sino de su importancia para la organización de la política cafetera. En la segunda sección se destacan algunas consideraciones acerca de la relación entre el contrato marco y la política cafetera, según se desprende de la experiencia reciente. En la tercera parte se analiza el desarrollo del contrato en el curso de estos diez años; allí se procura ilustrar con mayor énfasis el impacto económico de la política cafetera y de los recursos del Fondo Nacional del Café en relación con las finalidades del contrato marco y con los objetivos del Fondo. Finalmente se presentan algunas conclusiones en torno del desarrollo del contrato y de la política cafetera.

* El contenido del presente artículo compromete única y exclusivamente a su autor.

I. FUNDAMENTOS DEL CONTRATO MARCO

Hay dos grandes determinantes objetivos a los que debe acomodarse el manejo cafetero, el primero de carácter económico y el segundo de tipo institucional:

a) **El determinante económico.** La industria colombiana de café, sometida a grandes oscilaciones de ingreso debido a la estructura del mercado internacional del grano, continúa ejerciendo un impacto determinante en la economía del país. Su contribución al PIB puede haber oscilado entre el 4 y el 7% entre 1979 y 1988. Su contribución al empleo agrícola posiblemente duplica las anteriores cifras; en un departamento tan diversificado e industrializado como el Valle, por ejemplo, el café genera el 55% del empleo agrícola. Su impacto en las estructuras de consumo y en la distribución del ingreso cafetero es clarísimo si se aprecia que de cada diez colombianos depende en alto grado del ingreso cafetero. Es el sector con la mayor contribución a la generación neta de divisas, alrededor del 60%, pues aun cuando ya sólo origina cerca del 40% de los ingresos por exportación, casi no utiliza recursos de cambio extranjero para su actividad productiva ni para su financiamiento.

Sin embargo, la industria cafetera es aún más importante a causa de su capacidad para modificar el equilibrio macroeconómico. Las variaciones del ingreso cafetero son frecuentes y pueden representar hasta tres puntos del PIB de un año a otro, con un impacto decisivo en el comportamiento monetario, en el equilibrio entre el ahorro y la inversión, en el resultado de las finanzas públicas, en la balanza comercial y en la de capitales.

Como consecuencia, la política cafetera es fundamental para la política económica general. Esta tiene un interés vital en los propósitos de aquella para estabilizar el ingreso cafetero y en la configuración misma del ingreso cafetero. Dentro de esa coordinación necesaria, la política cafetera tendrá unas restricciones determinadas por la situación de superávit o déficit fiscal, expansión o recesión del resto de la economía, superávit o déficit cambiario y presión sobre la base monetaria.

De otro lado, la industria cafetera se encuentra inscrita dentro de un mercado internacional de tipo oligopólico, en el que las condiciones de la comercialización y la evolución de los precios plantean importantes exigencias para un productor tan importante como Colombia. Aquí sólo se mencionarán suscitadamente algunas de esas exigencias.

1. Se necesitan un tamaño crítico y una

organización fuerte, capaces de presentar un frente comercial sólido ante el mercado, ante los grandes tostadores, ante las casas comerciales y ante los demás países productores.

2. Se necesitan un conocimiento, una experiencia y una organización especializados, profesionales y ágiles, para responder ante las condiciones cambiantes del mercado con la continuidad que permita alcanzar con eficacia los objetivos de largo plazo de la industria cafetera colombiana.

3. Se necesita el apoyo permanente del Estado y por consiguiente, que el gobierno esté continuamente informado y preparado para actuar en el frente diplomático externo y en los de la política interna.

b) **El determinante institucional.** El doble carácter de los recursos del Fondo Nacional del Café, es decir, el de ser **públicos y cafeteros**, determina la presencia de dos intereses legítimos. De allí surge la necesidad de que en su manejo haya una participación conjunta del Estado, como representante del interés público, y de la Federación, como la organización del gremio y representante del interés de los productores en todo el país.

No sobra indicar aquí algunos de los títulos de la Federación para reclamar legítimamente la representación de los productores de café. Desde su origen fue fundada con el carácter de institución gremial de los productores de café que se inscriban como miembros de ella. Los cafeteros cedulados, que en la actualidad ascienden a 152.000 en todo el país le han señalado la condición de persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, que tiene por objeto principal la defensa de la industria cafetera colombiana (ver estatutos). La participación efectiva del gremio en las decisiones de la organización se aprecia en hechos tales como la existencia activa de 328 Comités Municipales de Cafeteros elegidos libre y voluntariamente por los productores, con registros de participación que en las últimas votaciones llegaron al 63.4%; y como la descentralización del manejo de los recursos, con lo cual se llega a establecer una autonomía práctica de los Comités Departamentales.

Al reconocer la presencia de dos intereses legítimos no se plantea un esquema de tipo corporativista. Por el contrario, el régimen contractual cafetero seguramente busca, en ese sentido, darle aplicación al famoso principio democrático según el cual "no habrá tributación sin representación"; en cuanto al mecanismo de percepción de los recursos, resulta claro que al administrar una tributación

(en el sentido económico, no jurídico) que sólo se aplica a los cafeteros, debe haber una instancia de presencia de éstos. En la medida en que tales recursos deben ser administrados con flexibilidad para adaptar su estructura a las condiciones cambiantes del mercado internacional y de la producción interna, la representación gremial debe poder ejercerse con eficacia dentro de las mismas condiciones cambiantes.

El planteamiento anterior es igualmente válido y aplicable desde el punto de vista de la prestación de los servicios, es decir, del uso, la aplicación y la destinación de los recursos públicos cafeteros. A diferencia de otros recursos públicos, aquellos tienen un carácter claro de **contraprestación** en la que hay lugar al principio de exclusión. En otras palabras, los cafeteros dejan de percibir directamente la totalidad del ingreso que generan, para recibir una parte del mismo por la vía indirecta de unos servicios especializados de regulación y de apoyo al desarrollo de su industria y al bienestar de la población cafetera. Es un caso distinto de la tributación general, en la que también participan los cafeteros, cuyo producto se destina a los servicios generales del estado.

Los servicios especializados a la industria cafetera difícilmente podrían ser provistos en forma eficiente por empresas privadas individuales, y requieren ser atendidos mediante acción colectiva debido a las razones de tamaño, de poder coercitivo y de poder de negociación antes mencionadas. Pero tampoco podrían ser provistos eficientemente por el Estado debido a razones asociadas con la definición misma de los servicios y sus prioridades, con la flexibilidad y agilidad de manejo que su provisión requiere y con los beneficios de la continuidad, la experiencia y la ausencia de politización en la administración de los mismos. Se requiere entonces la participación intermedia de un agente en el que concurran las condiciones necesarias para la prestación eficiente de esos servicios.

Establecidas la necesidad de participación conjunta del Estado y del gremio en el manejo de los recursos públicos cafeteros, así como la legitimidad de la participación cafetera en el manejo de tales recursos, la forma que históricamente ha tomado esa participación ha sido la de los contratos ya reseñados, y específicamente en la actualidad, la del contrato marco de 1978.

c) **La organización del manejo cafetero.** Dentro de ese régimen contractual el Estado participa en función de sus intereses básicos, arriba comen-

tados. Por consiguiente, el Gobierno participa en las decisiones que conforman la orientación de la política cafetera, pero no en la administración detallada y cotidiana de los asuntos cafeteros. Ello se inscribe dentro de la acción de seguimiento, dirección y control que las entidades especializadas del Gobierno realizan sobre los distintos aspectos de la evolución del café, dentro de sus respectivas competencias: tal es el caso de la Junta Monetaria, del Banco de la República y del Incomex entre otras. Al propio tiempo, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de los recursos públicos cafeteros y de la forma como los administra la Federación para dar cumplimiento al mandato de la ley, a los objetivos de los contratos y a las decisiones que se adopten en desarrollo de los mismos.

Entonces, el contrato marco viene a ser en últimas un instrumento que regula las relaciones de trabajo de la política cafetera entre el gobierno y la Federación sus cláusulas definen un cierto tipo de división del trabajo, unos procedimientos para la discusión de la política cafetera, para sus decisiones, para su aplicación y para su adecuado seguimiento y control.

II. EL CONTRATO MARCO Y LA POLITICA CAFETERA

Un aspecto de particular importancia en el estudio de las características del contrato marco es el de su alcance en relación con la política cafetera. El contrato no determina el contenido mismo de la política cafetera. El alcance de aquel llega sólo hasta el punto de ser un expediente para facilitar la adecuada coordinación de ésta.

a) **Los objetivos.** El Fondo Nacional del Café fue creado en 1940 con un cometido muy específico. La ley le ha ampliado sus objetivos posteriormente, hasta llegar a los señalados en el contrato marco de 1978, los cuales se refieren en forma general a la intervención en el mercado cafetero interno y externo con fines de regulación, al respaldo para que el país cumpla los pactos cafeteros y al fomento de programas de desarrollo de la industria cafetera y de bienestar de la población de las zonas de influencia cafetera. Estos son los objetivos del Fondo, fijados por la ley, no por el contrato marco. Tales objetivos indican un campo de aplicación de los recursos del Fondo, pero naturalmente no señalan metas concretas ni prioridades específicas,

ya que éstas deben ser competencia de la política cafetera.

En efecto, aun cuando todos los recursos del Fondo Nacional del Café se administran conforme a las reglas de juego del contrato marco, la orientación concreta de las decisiones mismas de asignación de esos recursos no está preestablecida dentro del contrato. Esto es importante porque así se preservan la libertad y la flexibilidad necesarias para que la política cafetera pueda aspirar a ser no sólo eficaz sino ajustable y además compatible con el resto de la política económica. De otro modo se crearían rigideces que seguramente le restarían un margen de maniobra crítico en determinadas coyunturas al manejo cafetero.

Si se aceptan las proposiciones anteriores como razonables, entonces la evaluación del cumplimiento del contrato maestro tiene un perfil distinto de la evaluación de la política cafetera. A ésta se le juzgará por la propiedad de sus objetivos específicos, por la calidad del diagnóstico sobre el que se fundamentó, por la coherencia demostrada entre medios y fines, por la compatibilidad con la política económica y por sus resultados. Al contrato, en cambio se le debe evaluar en una dimensión más operacional, por la medida en que haya facilitado el cabal cumplimiento de la política cafetera, dentro del marco previsto para la operación del Fondo Nacional del Café.

Por esta razón, la destinación de los recursos del Fondo —dentro de sus objetivos generales— para asignarle un mayor énfasis a unos y otros programas no dice mucho en relación con el papel desempeñado por el contrato marco. He aquí un ejemplo: la regulación seguramente será el objetivo más importante de la política cafetera en todo momento. Pero la meta específica de regulación en una coyuntura dada puede incluir el uso de diversos instrumentos, algunos de los cuales pueden requerir recursos del Fondo y otros no. Esa determinación no hace parte del contrato y por lo tanto los resultados de la misma no pueden válidamente asociarse a resultados del contrato.

Una afición que se ha popularizado entre el medio académico es la de la redefinición de los objetivos del Fondo Nacional del Café, con el fin de implantar una u otra superestructura de asignación de recursos preferida por el técnico respectivo. Varias de las recomendaciones de este tipo se orientan en el sentido de eliminar los objetivos del Fondo asociados a programas de desarrollo de la industria cafetera y de bienestar de la población de

las zonas cafeteras, dejando espacio exclusivamente para los objetivos de regulación.

Esta recomendación con frecuencia parte de varios supuestos puramente teóricos, entre ellos el de que la generación del producto cafetero es un proceso económico autónomo e independiente de la remuneración de los factores productivos y por consiguiente de la distribución del ingreso. Por eso llegan a la conclusión de que los servicios especializados que se le prestan a la economía cafetera con los recursos del Fondo Nacional del Café son de carácter más bien accesorio, que se puede prescindir de buena parte de ellos, que en realidad no son sino un "excedente" mimetizado. De allí la recomendación de redefinir los objetivos del Fondo. En el mundo real de la escasez y de las necesidades insatisfechas parece clara la utilidad de esos servicios para una economía cafetera que continúa teniendo un potencial demostrado de desarrollo, que además requiere propiciar unas condiciones atractivas para el recurso humano del cual hace uso intensivo y que ha encontrado economías externas y ventajas claras en la prestación de esos servicios mediante la acción organizada. Sin embargo, un análisis completo de estos aspectos entra más dentro del campo propio de la formación de las leyes.

b) **Los instrumentos.** La política cafetera integra una variedad de instrumentos, de los cuales los recursos del Fondo Nacional del Café son apenas una parte. Entre las así llamadas **variables de política**, la determinación de instrumentos tales como el precio interno de sustentación, la cuota de retención, el precio de reintegro, el ajuste hacia abajo del impuesto ad-valorem y otros corresponden al gobierno o a organismos suyos por mandato de la ley. Tales decisiones no están reguladas ni mediatizadas por el contrato marco. Al propio tiempo, es claro que la configuración de estas variables de política determina en todo momento la magnitud relativa de los recursos públicos cafeteros del Fondo Nacional del Café respecto del ingreso cafetero total. De manera que es la política cafetera la que establece las condiciones económicas dentro de las cuales deben administrarse los recursos del Fondo y no al revés.

Desde luego, existen otras variables de política que constituyen decisiones de asignación de los recursos del Fondo y por lo tanto sí se administran dentro del contrato marco. Tal es el caso de instrumentos como los convenios de comercialización externa del café, las líneas de crédito al

productor, programas como el de control de la roya, las inversiones en infraestructura, etc. Las decisiones correspondientes entran al proceso de concertación cafetera con la participación conjunta del gobierno y de los representantes del gremio dentro del Comité Nacional de Cafeteros, y en el caso de las determinaciones más importantes se adopta un procedimiento distinto que le da un control aún mayor al gobierno, mediante la necesidad de voto afirmativo del Ministro de Hacienda y en ciertos casos mediante la ratificación de los acuerdos por decreto ejecutivo.

La discusión de la política cafetera suele tornarse especialmente intensa en las épocas consideradas de bonanza, cuando muchos sectores expresan sus aspiraciones de que les sea transferido parte del ingreso cafetero, de modo tal que no vaya a los caficultores ni por la vía directa del precio ni por la vía indirecta de los servicios especializados del Fondo Nacional del Café. Son propuestas destinadas a romper el principio de la contraprestación arriba mencionada, las cuales usualmente adoptan el criterio de que esos otros sectores son más "meritorios" para la sociedad que el café. El análisis detenido de la gran variedad de recomendaciones que en tal sentido se han conocido en distintas oportunidades queda por fuera del objeto de este artículo. A veces se busca procurar tal tipo de resultado mediante medidas tributarias, a veces mediante tasas de cambio diferenciales y a veces mediante alteraciones al contrato del Fondo, para que deje de ser un contrato **marco** y se convierta más bien en un contrato **reparto**. Una vez se ha entrado a precisar cuáles son los fundamentos del contrato, marco, resulta claro que ese tipo de iniciativas cae dentro del ámbito de la política cafetera.

En resumen, el recuento anterior ilustra con claridad cómo el contrato marco tiene un alcance bien delimitado, de tipo formal, que no se debe confundir con el alcance mucho más amplio, de tipo formal y de tipo sustancial, de la política cafetera.

III. EL DESARROLLO DEL CONTRATO MARCO

En esta sección se trata de las modificaciones introducidas al contrato marco en 1978 y del papel que ese instrumento le ha permitido desempeñar al Fondo desde entonces.

a) **Las finalidades del contrato.** El texto del contrato marco de 1978 indica en forma explícita tres grandes finalidades que se buscaban al introducir ajustes al régimen vigente hasta ese momento:

— darle mayor flexibilidad a los mecanismos contractuales, a fin de facilitar la capacidad de ajuste y adaptación de la política cafetera;

— fortalecer el papel del Fondo Nacional del Café como instrumento de esa política; y

— asegurar la continuidad de una política concertada para el manejo de la industria cafetera, ampliando y definiendo con mayor precisión el alcance de la intervención del Estado en la dirección y control del Fondo Nacional del Café.

Estos son los objetivos cuyo cumplimiento conviene aforar en el momento de estudiar el desarrollo del contrato marco.

b) **Invocaciones.** Los ajustes de mayor importancia práctica del contrato marco de 1978 se concentraron en las siguientes áreas:

1. **Manejo de recursos.** Se estableció un presupuesto para el Fondo Nacional del Café, como herramienta fundamental para dirigir y controlar la asignación de recursos en forma más organizada y con toda la transparencia necesaria. Este es probablemente el cambio de mayor relevancia, el cuál ha dado lugar a toda una estructura de administración de especial utilidad como soporte en la definición de políticas y en el señalamiento de prioridades.

2. **Papel de La Contraloría.** Así mismo se convino en establecer un régimen especial en vigilancia y control por parte de la Contraloría General de La República, adaptado a las circunstancias particulares de la operación financiera y contable del Fondo y de la Federación.

3. **Participación del Gobierno.** Se fortalecieron las salvaguardias del Gobierno, el cual ganó capacidad negociadora, de dirección y de control de la política cafetera.

El Gobierno ganó poder mediante la jerarquización de las reglas de votación para las decisiones más importantes de asignación de recursos del Fondo, tales como la de presupuesto, inversiones permanentes, convenios de comercialización, tarifas y comisiones por servicio de compra y almacenaje. El Gobierno también ganó tiempo, pues varias de estas decisiones deben pasar por una segunda instancia, la sanción ejecutiva, antes de poder aplicarse. Finalmente el Gobierno ganó en información y capacidad de formulación de la política cafetera, pues se establecieron mecanismos explícitos de suministro de información al Gobierno a cerca de la evolución financiera y presupuestal del Fondo y para poder evaluar el manejo de la política cafetera y ponderar las alternativas.

c. **Desarrollo de contrato.** El valor agregado real general por el sector cafetero colombiano en su

conjunto creció en un 62% entre 1970 y 1987, de acuerdo con estimativos preliminares de las cuentas macroeconómicas del café. El crecimiento de los primeros nueve años del contrato marco de 1978 fue el 16% en términos reales. En conjunto, la década de los años 70 registró un ritmo más rápido, particularmente acentuado por la revolución del caturra y el aumento significativo de la participación colombiana en el mercado internacional del grano. La década de los años 80 ha registrado más bien la consolidación de ese crecimiento y por lo tanto ha sido más exigente en materia de las necesidades de regulación. El crecimiento promedio de estos 17 años ha sido del 2.9% anual.

Hacia adelante, es conveniente recordar que el mercado mundial del café viene creciendo a una tasa cercana al 2% en volumen, sin tener en cuenta el precio y que la perspectiva del crecimiento de la demanda por café de Colombia está asociada a la capacidad del país para penetrar mercados nuevos de crecimiento más rápido que le permitan mejorar en el mediano y largo plazo su participación de mercado. En esta medida, la política cafetera continuará buscando necesariamente objetivos de regulación, de crecimiento y de bienestar.

El Fondo Nacional de Café fortaleció notablemente desde 1979 su capacidad de apoyo a la economía cafetera. El cuadro 1 presenta las princi-

CUADRO No. 1
PRINCIPALES CIFRAS DEL FONDO NACIONAL DEL CAFE
A PRECIOS DE 1975

	ACTIVOS	PATRIMONIO	PASIVOS	PRESUPUESTO INGRESOS	LIQUIDEZ
1970	8,991	2,408	6,583	0	(3,298)
1971	9,722	4,181	5,541	0	(3,707)
1972	9,020	5,342	3,678	0	(1,875)
1973	11,075	4,759	6,316	0	(2,786)
1974	11,784	5,018	6,766	0	161
1975	10,684	4,390	6,294	0	(637)
1976	8,513	5,586	2,928	0	1,047
1977	9,787	5,607	4,180	0	(233)
1978	14,788	7,288	7,500	0	(1,956)
1979	21,700	12,742	8,958	30,106	334
1980	2,191	16,846	5,344	42,376	4,872
1981	25,351	14,135	11,216	29,160	(3,787)
1982	21,766	9,066	12,700	20,285	(6,162)
1983	25,877	8,508	17,369	23,004	(11,350)
1984	24,202	10,427	13,775	19,089	(5,511)
1985	25,300	15,617	9,683	22,037	102
1986	27,080	20,619	6,460	27,987	5,912
1987	38,286	29,583	8,703	25,788	7,365
PROMEDIOS					
1970-78	10,485	4,953	5,532	0	(1,476)
1979-87	25,750	15,283	10,468	26,648	(914)
COEFICIENTES DE VARIACION					
1970-78	17.4%	25.1%	26.8%	ERR	-105.2%
1979-87	18.6%	40.9%	33.8%	25.0%	-649.5%

FUENTES:

FEDERACAFE - Gcia Financiera y Div. Inv. Econ. —Cuentas Macroec. Café

Cálculos: Div. Planeación

LIQUIDEZ = EFECTIVO + CTAS POR COBRAR - PASIVO CORRIENTE

pales cifras del Fondo a precio de 1975 (utilizando como deflactor el índice de precios del sector cafetero). Allí se aprecia el extraordinario fortalecimiento del Fondo entre el período de 1970-78 y el lapso 1979-87: el promedio de los activos creció en 145%, el promedio de los pasivos se incrementó en 89% y el promedio del patrimonio más que se triplicó.

Adicionalmente, la situación de liquidez promedio del Fondo (definida para los efectos del presente análisis como el efectivo más las cuentas por cobrar menos los pasivos corrientes), que refleja el manejo de recursos financieros a corto plazo también mejoró sustancialmente. La liquidez mostraba un resultado promedio negativo equivalente al 14% de los activos del Fondo en el período 1970-78 en contraste, ese promedio negativo se redujo en el lapso 1979-87, hasta el equivalente de menos del 4% de los activos.

Otro aspecto importante que cabe relieves es la forma como se intensificó la variabilidad de la situación financiera del Fondo. Para ello se ha utilizado la medida de los coeficientes de variación, los cuales indican la desviación relativa de las cifras anuales frente a los promedios de cada período. El cuadro 1 señala que los coeficientes de variación del patrimonio, de los pasivos y sobre todo la liquidez aumentaron fuertemente entre los dos lapsos considerados. Esta mayor variabilidad de la situación financiera del Fondo entre 1979 y 1987 puede considerarse un buen reflejo de la mayor capacidad reguladora del Fondo Nacional del Café y de su mayor flexibilidad. El Fondo demostró una mayor capacidad de endeudamiento, una enorme agilidad en el manejo de situaciones muy cambiantes de liquidez, y una ostensible aptitud para acumular y desacumular recursos en las distintas coyunturas del café.

Desde luego, sería incorrecto el tratar de atribuirle el fortalecimiento del Fondo y de su capacidad de apoyo a la economía cafetera exclusivamente al contrato marco 1978. Este fortalecimiento es el resultado de numerosos factores de política cafetera, de política económica y del desarrollo del café y de la economía colombiana. Pero sí resulta muy convincente la tesis de que el contrato marco tuvo éxito en proporcionar un diseño de coordinación de política muy eficaz y demuestra además que la política cafetera no ha sido perturbada de ninguna manera por el contrato.

El fortalecimiento del Fondo Nacional del Café no se ha dado solamente en valores reales absolutos sino además en términos relativos. El cuadro 2 muestra algunos indicadores del impacto

del Fondo en el conjunto de la economía cafetera. En relación con el valor agregado por el sector cafetero en su conjunto, el activo del Fondo pasó de representar el 53% en promedio durante el lapso 1970-78, a promediar el 91% durante el período 1979-87. El presupuesto del Fondo, adoptado a partir de 1979, refleja una magnitud similar, equivaliendo en promedio al 93% del valor agregado por el sector cafetero. Estos indicadores muestran el tamaño de la actividad de los servicios especializados del Fondo.

El valor agregado de la actividad agrícola de café, es decir, el concepto que señala la remuneración a los factores productivos que intervienen en la producción de café pergamino ha venido ganando en estabilidad. El coeficiente de variación del PIB del café agrícola pasó del 14.8% en el lapso 1970-78 al 5.5% en el lapso 1979-87. Este resultado de mayor estabilidad en el ingreso del cafetero marca un importante contraste con la mayor variabilidad en la situación financiera y de tesorería del Fondo y con la mayor actividad del Fondo y constituye la demostración más importante del avance en la función reguladora del Fondo Nacional del Café.

Como comprobación final, el mismo cuadro 2 presenta las relaciones entre el patrimonio del Fondo, y el valor agregado en la actividad agrícola del café, y entre la liquidez del Fondo y la misma base. Los coeficientes de variación de esas dos relaciones se elevan en forma sustancial de un período a otro, pasando del 22% al 41% en la relación patrimonio/PIB café agrícola y del -113% al -752% en la relación liquidez/PIB café agrícola. Esto es el reflejo exacto del impacto regulador del Fondo.

Desde luego, sería incorrecto el tratar de atribuirle el fortalecimiento del Fondo y de su capacidad de apoyo a la economía cafetera exclusivamente al contrato marco de 1978. Este fortalecimiento es el resultado de numerosos factores de política cafetera, de política económica y de desarrollo del café y de la economía colombiana. Pero sí resulta muy conveniente la tesis de que el contrato marco tuvo éxito en proporcionar un diseño de coordinación de políticas muy eficaz, pues demuestra que la eficacia de la política cafetera en el campo de la regulación no ha sido perturbada por el contrato.

Por el contrario, en esta sección se demostró que el contrato sí cumplió con los propósitos de alcanzar una mayor flexibilidad del Fondo, y de fortalecer el papel del Fondo como instrumento de la política cafetera.

CONCLUSIONES

Dentro de los objetivos generales de regulación, crecimiento y bienestar dentro del sector cafetero que le corresponde al Fondo Nacional del Café, la política cafetera puede utilizar este instrumento con prioridades y dentro de restricciones que no resulta fácil anticipar. Hasta ahora el Fondo ha demostrado la flexibilidad necesaria para contri-

buir a las distintas políticas cafeteras de cada coyuntura. Entre 1970 y 1978 fue más importante el crecimiento que la estabilidad de ingresos como resultado. Entre 1979 y 1987 la regulación predominó.

El contrato marco facilitó una buena coordinación de los instrumentos de la política cafetera, así como una buena concertación de los intereses públicos con los intereses cafeteros.

CUADRO No. 2

IMPACTO DEL FONDO NACIONAL DEL CAFE EN LA ECONOMÍA CAFETERA

	Activo/ Pib Café	Patrimonio Pib Prodtor	Presupuesto Pib Café	Liquidez/ Pib Prodtor
1970	49%	21%		-28%
1971	56%	39%		-35%
1972	52%	47%		-17%
1973	55%	35%		-20%
1974	68%	48%		2%
1975	49%	32%		-5%
1976	47%	47%		9%
1977	49%	39%		-2%
1978	57%	44%		-12%
1979	71%	76%	99%	2%
1980	72%	100%	137%	29%
1981	95%	81%	109%	-22%
1982	81%	53%	76%	-36%
1983	90%	46%	80%	-61%
1984	89%	64%	70%	-34%
1985	95%	97%	83%	1%
1986	97%	134%	101%	39%
1987	128%	166%	86%	41%
PROMEDIOS				
1970-78	53%	39%	ERR	-12%
1979-87	91%	91%	93%	-5%
COEFICIENTES DE VARIACION				
1970-78	11.1%	21.7%	ERR	-113.0%
1979-87	17.4%	40.5%	20.9%	-752.4%

FUENTES:

FEDERACAFE - Gcia Fin. y Div. Inv. Eco-Cuentas Macroec. Café

Cálculos: Div. Planeación

PIB CAFE = VALOR AGREGADO POR TODO EL SECTOR CAFETERO

PIB PRODTOR = VALOR AGREGADO EN EL CAFE AGRICOLA

CUADRO No. 3

FONDO NACIONAL DEL CAFE
INCIDENCIA DE LAS INVERSIONES TOTALES DE CAPITAL

Año	Invers. perm./ presupuesto	Boceas/ presupuesto	Total inversión/ presupuesto	Total inversión/ PIB Café	Bco. Cafetero/ Total inversión
1979	0.17%		0.17%	0.17%	
1980	1.86%		1.86%	2.55%	92%
1981	0.07%		0.07%	0.08%	
1982	0.17%		0.17%	0.13%	
1983	0.31%		0.31%	0.25%	57%
1984	0.72%		0.72%	0.51%	74%
1985	3.30%		3.30%	2.73%	80%
1986	1.12%	0.33%	1.45%	1.13%	72%
1987	1.57%	0.24%	1.81%	1.35%	73%
Promedio:	1.03%		1.10%	0.99%	
Coefte. de Variación:	97.7%		94.3%	99.3%	

FUENTES: Ver cuadros anteriores

TOTAL INVERSION = INVERSIONES PERMANENTES + BONOS OBLIGAT. CONVERTIBLES EN ACCIONES.

NOTA: Este cuadro se refiere solamente a las inversiones relacionadas con empresas; por lo tanto, excluye otras inversiones en bonos, títulos y fondos de fideicomiso.