

Óscar Hernán Cerquera Losada*
Cristian Felipe Orjuela Yacué**

Universidad Surcolombiana,
Neiva, Colombia.

Recibido: 9 de agosto de 2013

Concepto de evaluación: 16 de noviembre de 2014

Aprobado: 27 de noviembre de 2014

Artículo de reflexión

© 2015 Universidad Católica de
Colombia. Facultad de Ciencias
Económicas y Administrativas.
Todos los derechos reservados

El acompañamiento institucional en el desarrollo del sector cafetero colombiano

RESUMEN

En este artículo se hace una revisión del origen, la evolución, la consolidación y la pérdida de dinamismo del sector cafetero en Colombia. En cada uno de estos procesos se presentó un importante acompañamiento institucional, representado básicamente por la Federación Nacional de Cafeteros, que surge como un acuerdo de voluntades entre las dos zonas cafeteras por excelencia del país: la oriental, integrada por Norte de Santander, Santander, Cundinamarca y el oriente del Tolima; y la occidental, conformada por el sur de Antioquia, el Viejo Caldas y el occidente del Tolima. Este trabajo busca revisar y entender los inicios del café en estas zonas —regiones donde se inició la expansión cafetera del país— y las diferencias que se presentan entre ellas. También se intenta determinar la importancia de la Federación en el desarrollo cafetero, así como su papel a lo largo del siglo XX (después de 1930), periodo en que el café colombiano tuvo sus avances más significativos.

Palabras clave: café, Federación Nacional de Cafeteros, desarrollo económico, Guerra de los Mil Días.

JEL: N01, F56, O11, O23, R11, R58

Institutional Accompaniment in the Development of the Colombian Coffee Sector

ABSTRACT

This article examines the origin, evolution, consolidation and loss of buoyancy in Colombia's coffee sector. Each of these stages saw institutional accompaniment, basically in the form of the National Federation of Coffee Growers (Federación Nacional de Cafeteros), which emerged as an agreement between the two finest coffee producing areas in the country: the east, comprising Norte de Santander, Santander, Cundinamarca and eastern Tolima; and the

* Magíster en Economía. Economista.
Docente-investigador de la
Universidad Surcolombiana,
Neiva, Colombia. Dirección
de correspondencia: calle
25C sur N.º 29-65, Neiva,
Colombia. Correo electrónico:
oscar.cerquera@usco.edu.co

** Magíster en Economía. Docente-
investigador de la Universidad
Surcolombiana, Neiva, Colombia.
Dirección de correspondencia:
calle 5 sur N.º 19A-97, Neiva,
Colombia. Correo electrónico:
cristian.orjuela@usco.edu.co

west, made up of southern Antioquia, Viejo Caldas, and western Tolima. This study seeks to review and understand the beginnings of coffee production in these areas —the regions where coffee expansion started in Colombia— and the differences between them. It also attempts to determine the importance of the Federation in the development of this sector, as well as its role throughout the 20th century (after 1930), the period in which Colombian coffee made its most important advances.

Keywords: coffee, National Federation of Coffee Growers, economic development, Thousand Days' War

O acompanhamento institucional no desenvolvimento do setor cafeeiro colombiano

RESUMO

Neste artigo, faz-se uma revisão da origem, evolução, consolidação e perda de dinamismo do setor cafeeiro na Colômbia. Em cada um desses processos, apresentou-se um importante acompanhamento institucional, representado basicamente pela Federação Nacional de Cafeteiros, que surge como um acordo de vontades entre as duas regiões cafeeiras por excelência do país: o leste, integrado por Norte de Santander, Santander, Cundinamarca e o leste de Tolima; e o oeste, conformado pelo sul de Antioquia, o Viejo Caldas e o oeste de Tolima. Este trabalho pretende revisar e entender os inícios do café nessas regiões —nas quais se iniciou a expansão cafeeira do país— e as diferenças que se apresentam entre elas. Também se tenta determinar a importância da Federação no desenvolvimento cafeeiro, bem como seu papel ao longo do século XX (depois de 1930), período em que o café colombiano teve seus avanços mais significativos.

Palavras-chave: café, Federação Nacional de Cafeteiros, desenvolvimento econômico, Guerra dos Mil Dias.

INTRODUCCIÓN

El cultivo de café en Colombia ha traído notables aportes al desarrollo económico, social e institucional. El café ha sido el único producto que ha logrado estabilizar el crecimiento económico a través de las exportaciones; ayudó a la generación y consolidación de un mercado interno; permitió el desarrollo del transporte mediante la apertura de vías terrestres y el surgimiento del ferrocarril, lo que sirvió para integrar económicamente a todo el país, y generó un alto nivel de ocupación, que favoreció el crecimiento y desarrollo económico de la época.

La producción del café se desarrolló a partir de dos sistemas de estructuras productivas: a) las grandes haciendas que se establecieron en el oriente del país y dominaron la producción nacional hasta antes de la Guerra de los Mil Días y b) pequeñas parcelas de pequeños propietarios, desarrolladas en el occidente del país y que dominaron la producción justo después de esta guerra. Las relaciones institucionales, comerciales, policías y sociales que se gestaron, dada la interacción de estos dos sistemas, se convierten en un aspecto importante de revisión y estudio, pues dieron origen al desarrollo institucional de mayor impacto del país: la Federación Nacional de Cafeteros.

El papel de la Federación fue fundamental en la definición de un marco institucional, la promoción de la actividad cafetera, la defensa de los intereses de los caficultores y las negociaciones internacionales dentro del mercado internacional del café. La manera como se inició y se consolidó la economía cafetera y su incidencia en la sociedad colombiana siempre estuvo acompañada de la labor de la Federación.

Con este artículo se busca hacer una revisión sobre el origen, el desarrollo y la evolución de la actividad cafetera en Colombia, para lo cual se tiene en cuenta el importante acompañamiento institucional que ha realizado la Federación durante todo el proceso de inicio y consolidación de la producción y comercialización del café en el país. Esta revisión se hace a partir del estudio de diferentes escritos que sobre el tema se han realizado

en Colombia y el mundo; también fue necesario consultar compendios de historia colombiana y analizar las estadísticas históricas acerca del café. Para este propósito, el documento se divide en cuatro partes: en la primera se analiza el inicio y la consolidación de la producción cafetera desde mediados del siglo XIX y hasta comienzos del XX; en la segunda se estudia el proceso que dio origen a la Federación Nacional de Cafeteros; posteriormente, se examina el comportamiento de la industria cafetera después de 1930 y hasta la década de los años sesenta y setenta del siglo XX, al igual que el papel desempeñado por la Federación en los distintos acontecimientos económicos ocurridos durante este periodo; finalmente, se estudia de manera general la actualidad de la economía cafetera, comparándola con los periodos de gloria que esta ha tenido.

INICIO Y CONSOLIDACIÓN DE LA PRODUCCIÓN CAFETERA

El cultivo de café ha desempeñado un papel preponderante a lo largo de toda la historia del país, no solo por su impacto en la economía, sino también por el impacto en la vida social y cultural de casi toda la población del país, que estuvo de una u otra manera involucrada con su producción. La actividad cafetera tuvo efectos importantes en el desarrollo económico y social. En primer lugar, fue el único producto que logró estabilizar el crecimiento económico a través de las exportaciones, a pesar de las constantes crisis de precios en el mercado internacional, a la vez que ayudó a estructurar un mercado interno mediante el impulso y la consolidación del transporte interno. Este se potenció no solo a través del río Magdalena, sino mediante la construcción del ferrocarril y la ampliación de vías terrestres primarias y secundarias que permitieron interconectar a gran parte del país.

En segundo lugar, la constante demanda anual de mano de obra permitió ocupar a una ingente masa de campesinos y jornaleros en una economía agraria que sostuvo el modelo

primario-exportador durante buena parte del siglo pasado, al igual que incentivó el consumo interno a través de un flujo de ingresos (salario o jornal) que impulsó el desarrollo de otros sectores; no obstante, es importante destacar que el consumo interno de Colombia apenas llega al 10% de la producción nacional de café, el cual debería estar en un rango más alto en función de lograr dinamizar la economía.

En tercer lugar, la entrada de divisas y capitales extranjeros al país, producto de las exportaciones de café, posibilitó crear la infraestructura necesaria para la industrialización en este sector, dirigida a la recolección y el almacenamiento del café, pues la mayoría de la producción colombiana se vendía como materia prima para los grandes tostadores en el exterior¹. Finalmente, pero no menos importante, el impacto del café en el desarrollo regional fue considerable, en particular por la repercusión social y económica de los diversos sistemas de explotación, la estructura de la producción y los regímenes laborales en las zonas cafeteras (Junguito y Pizano, 1991; Saether, 1996; Machado, 1982, 2001; Ocampo, 1989a, 1989b).

Con toda seguridad, se puede afirmar que el café fue el producto que permitió el desarrollo y la industrialización de Colombia durante la mayor parte del siglo XX (Junguito y Pizano, 1991). La expansión de la actividad cafetera en todo el territorio nacional se dio de manera diferencial, debido a que hacia la mitad del siglo XIX, este producto se desarrolló primero en la zona oriental, conformada por Norte de Santander, Santander, Cundinamarca, el oriente del Tolima y Antioquia; y luego, hacia el siglo XX, resultado de la expansión colonizadora, el café llegó a la zona occidental, conformada por el sur de Antioquia, el Viejo Caldas y el occidente del Tolima. Fue entonces cuando la producción se consolidó y empezó a ser importante para el país. Aunque es cierto que estas últimas regiones encontraron mejores terrenos para el cultivo, hubo otros elementos —como la organización

política e institucional y el mismo proceso tardío de colonización— que marcaron el hito de la producción en escala y dieron paso a la denominada *bonanza cafetera*, época que contribuyó al desarrollo y crecimiento económico del país y, en especial, de las regiones cafeteras, donde las condiciones de vida de la población mejoraron notablemente.

Esta dinámica permitió que gran parte de la población pudiera cubrir sus necesidades básicas y aumentara sus estándares de calidad de vida, dado el consumo de bienes destinados a satisfacer otro tipo de necesidades. De esta forma, se generó una externalidad positiva sobre las demás actividades: las comunicaciones mejoraron notablemente y la provisión de servicios, como salud, educación y otros básicos, aumentó en las zonas donde era mayor la circulación del dinero. En síntesis, el café se consolidó como el principal motor de crecimiento regional, lo cual generó, sobre todo en el sector agropecuario, uno de los desarrollos institucionales de mayor impacto en la región; prueba de ello es la creación de la Federación Nacional de Cafeteros y de un conjunto de organizaciones prestadoras de servicios a la industria cafetera que llegaron a todas las haciendas y veredas que producían café (Fernández, 2010).

Es interesante poder examinar detenidamente el desarrollo institucional potenciado por el café a lo largo de los siglos XIX y XX, porque es a partir de ese momento cuando se gesta el crecimiento y desarrollo económicos en el país. Según Douglass North (1990)², las instituciones, entendidas como las reglas de juego, las políticas y las normas, han desempeñado un papel de primer orden en el proceso de asignación de recursos y de desarrollo económico en todos los países. Estas reglas de juegos y códigos de conducta (formales e informales), diseñadas por una sociedad determinada, fijan las normas de cooperación y competencia y definen los sistemas de derechos de propiedad. Las instituciones establecen el marco en el cual interactúan

1 La producción de café con valor agregado, representada, por ejemplo, en Buen Café y las tiendas Juan Valdez, apareció recientemente durante el siglo XXI.

2 Premio nobel de Economía en 1993, junto a Robert Fogel, por su renovación de la investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales.

los seres humanos y, por consiguiente, limitan el comportamiento de los agentes económicos; por tanto, si las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones y los empresarios son los jugadores. Según North (1990), las organizaciones están configuradas por grupos de personas que se reúnen para alcanzar objetivos comunes, ya sean formales o informales; esta es una consideración importante, pues es precisamente la organización de los primeros caficultores a partir de las antiguas normas de colonización la que permite el desarrollo cafetero.

Según Pizano (2001), el esquema institucional propuesto por North se puede aplicar a la economía cafetera internacional a través de instituciones importantes en el contexto mundial, como el Acuerdo Internacional del Café, los mercados de futuros, el Sistema de Estabilización de Ingresos de Exportación (Stabex), el acuerdo de retención, las organizaciones pertenecientes al OIC, las bolsas de Nueva York y Londres, la Comisión Europea y la Asociación Público Privada Contractual. En el ámbito doméstico, tanto los países productores como consumidores tienen regulaciones institucionales; en los primeros, las políticas cafeteras y sus estructuras sociojurídicas fijan el esquema institucional, mientras que en los segundos, los nuevos esquemas de comercialización de, por ejemplo, los cafés especiales constituyen una innovación de tipo institucional.

En Colombia, la producción cafetera de grandes volúmenes empezó hacia mediados del siglo XIX, en regiones como Santander, Cundinamarca y Tolima (zonas orientales), herederas de la época colonial, con instituciones caracterizadas por la concentración de la propiedad y el manejo de los factores de producción, es decir, por parte de una élite que tenía el poder económico y político. Por lo tanto, ese primer desarrollo cafetero se originó en las grandes haciendas, donde el propietario estaba ausente y, por ende, la tierra estaba en manos de arrendatarios que manejaban a cuadrillas a cientos de trabajadores. Este primer sistema permitió que la producción se quintuplicara entre 1880 y 1898: pasó de cien mil sacos a medio millón; expansión

impulsada, en parte, por los altos precios internacionales del café hasta finales del siglo, lo que motivó que grandes haciendas de Norte de Santander, Santander y Cundinamarca se integraran a la producción nacional (Junguito y Pizano, 1991).

Sin embargo, esta primera bonanza se vio afectada por la caída de los precios internacionales del café en los primeros años del siglo XX, la cual disminuyó los ingresos de los caficultores y desincentivó la producción nacional; además, la Guerra de los Mil Días —guerra civil que azotó fuertemente a Colombia y concluyó con la separación de Panamá— contribuyó a la disminución de la mano de obra, especialmente masculina, y arrasó con terrenos enteros dedicados al cultivo. La separación de Panamá, a pesar de ser un hecho que afectó notablemente los intereses del país, fue importante *a posteriori*, pues permitió, sin ser justa, una indemnización por parte de los Estados Unidos, con la cual se financió en buena medida la creación del ferrocarril, infraestructura muy importante en la expansión cafetera. Solo hasta 1905, tres años después de la guerra, la producción de café se empezó a recuperar, debido a la colonización de nuevos territorios que llevaban consigo la semilla del café.

Después de este año, la producción cafetera empieza a adquirir importancia de nuevo; tras esta segunda etapa de expansión, se unen regiones especialmente del occidente del país, caracterizadas por su colonización tardía, donde los colonos tenían la necesidad de abrir monte y empezar a producir rápidamente, dado que las condiciones del mercado eran favorables para el cultivo del café, resultado de la creciente demanda externa. A partir de este nuevo tipo de colonización, se crearon nuevas leyes que otorgaban la tierra a quien estableciera cultivos. Esto permitió, en un primer momento, una mayor distribución de la tierra, una mayor participación de la población general en la construcción de las nuevas villas y una menor inequidad social. Así, este nuevo sistema de organización encajó perfectamente con el cultivo del café, pues este era ideal para los pequeños propietarios, por cuanto no requería grandes inversiones

de capital, era durable, su procesamiento era fácil, no requería grandes extensiones, no tenía economías de escala, podía combinarse con otros cultivos de subsistencia y era compatible con suelos de mala calidad. Sin embargo, el café constituía un cultivo de tardío rendimiento y solo podía integrarse a las fincas una vez los colonos estabilizaran su producción de subsistencia y contaran con el capital inicial para empezar la siembra (Bejarano, 1987).

En las nuevas regiones productoras: Antioquia, antiguo Caldas (Caldas, Risaralda y Quindío), el occidente del Tolima, Valle del Cauca y la Sierra Nevada, coexistían sistemas de grandes haciendas con relaciones laborales de aparcería y con pequeñas propiedades de trabajo familiar. Estas regiones registraron una expansión notable en la producción cafetera: entre 1923 y 1932, esta se triplicó, y el antiguo Caldas se consolidó como la principal región cafetera del país, con lo cual se desplazó a la región oriental, que había liderado la producción durante el siglo XIX (Junguito y Pizano, 1991). Tal liderazgo se extendió al mercado internacional del café: Colombia pasar a ser uno de los grandes productores en el mundo, por cuanto durante el siglo XX el café empieza a tener mayor peso en las cuentas nacionales por el efecto de las exportaciones. En consecuencia, se impactó el crecimiento económico del país y se vieron favorecidos otros campos claves del desarrollo, como el transporte, el empleo, la conformación del mercado interno, las finanzas públicas y la industria.

Es claro que entre estas dos etapas de producción cafetera existieron grandes diferencias que generaron múltiples desarrollos económicos y sociales entre regiones; pero estas diferencias no fueron solamente en la producción, sino también en los sistemas de organización y en las instituciones que se consolidaron:

Desde 1840, cuando aparecieron las primeras haciendas cafeteras en el Norte de Santander, Santander y Cundinamarca, hasta los años 1990s [sic], ocurrieron muchos cambios en el crecimiento económico de las regiones, en particular en

aquellas que se integraron a la actividad cafetera. El impacto de la economía cafetera no fue homogéneo en el país y esto ocasionó que las distintas regiones que se integraron a la actividad cafetera presentaran senderos de desarrollo muy diferentes. Entre 1850 y 1930 se dio un crecimiento acelerado de la producción de café a nivel nacional. Para el periodo de 1853 a 1890 la producción había crecido a una tasa del 21 % al año, y entre 1890 y 1930 el crecimiento fue de 7,8 %. Al final del periodo se estaban produciendo más de 3 millones de sacos (Fernández, 2010, p. 8).

La literatura sobre la historia económica de Colombia (sobre todo Palacios, 1979; Junguito y Pizano, 1991; Bejarano, 1987; Ocampo, 1989a, 1989b) define dos hipótesis para explicar la diferencia entre el desempeño económico de las distintas regiones productoras de café: por un lado, la hipótesis geográfica plantea que las condiciones climatológicas y de suelo le dieron una ventaja comparativa a la región occidental; por otro, la hipótesis institucional sostiene que la dicotomía predominante entre los sistemas productivos de cada región acrecentó estas diferencias: mientras que en el oriente sobresalían las grandes haciendas con único propietario, en el occidente coexistían pequeños propietarios con mayores incentivos para aumentar la productividad e incrementar el área sembrada de café, pues eran menos vulnerables a los ciclos de los precios internacionales:

Partiendo de la hipótesis de que las diferencias en las formas de colonización que sufrieron estas regiones y la resultante inequidad en la distribución de la tierra definieron marcos institucionales y a su vez sistemas de producción diferentes, se plantea que fueron estos diferentes marcos institucionales los que permitieron que en la región occidental la actividad cafetera se expandiera significativamente; mientras que en la región oriental se

estancara y no pudiera ser competitiva en el ámbito nacional (Fernández, 2010, p. 13).

Los datos apoyan la conclusión de que los latifundios predominaban en las zonas oriental y central del país. Monsalve (1927), en su obra *Colombia cafetera*, muestra que las haciendas con más de 60.000 cafetales participaban con el 35,7 % del total de cafetales de Cundinamarca, el 29,7 % en Santander y el 26,5 % en Tolima; mientras que en Antioquia, las haciendas con más de 60.000 participaban con el 14,6 % del total de cafetales, y en el Viejo Caldas contribuían con el 5,4 %. El censo cafetero de 1932 sostiene que el 73 % de las haciendas con más de 60.000 cafetales se encontraban en los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Santander y Norte de Santander. Los diferentes niveles de concentración de la tierra implicaban distintos sistemas de producción y comercialización; en consecuencia, mientras que en Antioquia, Caldas y el Quindío existía una importante cantidad de pequeños propietarios, colonos independientes y arrendatarios que cultivaban tierras lejos de las grandes haciendas, en Cundinamarca y en el norte del Tolima predominaba un número reducido de productores. Esto implicaba, según Saether (1996), que la cantidad de jornaleros y trabajadores sin tierra fuera mayor en las zonas orientales y centrales que en las occidentales, lo que traía, además, efectos importantes para la comercialización del café.

ORGANIZACIÓN CAFETERA: FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS

Debido a la importancia que adquirió la economía cafetera en el país, los caficultores vieron la necesidad de organizarse como gremio, para poder negociar políticas pertinentes y coordinar esquemas productivos estandarizados y favorables. Así, en 1927 se crea la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como la organización encargada de promover la actividad cafetera y ser la vocera oficial del gremio ante el Gobierno nacional. La Federación definió el marco institucional

en torno a la actividad cafetera nacional, y en este contexto, desempeñó un papel fundamental en la promoción de la caficultura, la defensa de sus trabajadores y las negociaciones internacionales dentro del mercado global del café. Los logros de la Federación han sido ampliamente reconocidos; la política comercial y de estabilización de precios en el ámbito nacional y la provisión de servicios y bienes públicos a los cafeteros se convirtieron en sus mayores avances. Resta preguntarnos si estos beneficios han sido iguales en todas las regiones, o si difieren; y en este marco, establecer por qué existen estas diferencias y determinar si la organización promovió de cierta manera la consolidación de la economía agrícola en la región, pero limitando su potencial de industrialización. No obstante, estos son interrogantes que aún no están investigados, y la poca claridad en la información limita la consecución de resultados eficientes.

La creación de la Federación Nacional de Cafeteros dividió la historia del café colombiano en dos. Resulta interesante examinar el contexto desde el cual se estableció esta importante institución, para lo cual es necesario hacer una mirada al sector cafetero colombiano durante las primeras décadas del siglo pasado. Según Saether (1996), la constitución de la Federación fue el resultado de la unión, por un lado, de una burguesía conservadora terrateniente y comercial de Medellín y, por otro, una burguesía liberal, terrateniente y comercial de Bogotá. Tal articulación se produjo como una reacción frente a los graves problemas sociales que estas burguesías percibían en las zonas cafeteras de Colombia; además, la Federación contó con el apoyo entusiasta del Gobierno, que para ese entonces pertenecía al Partido Conservador.

En la sección anterior se explicaron las diferencias entre las dos grandes zonas productoras de café: la oriental, primera en desarrollarse, y la occidental, que desde esquemas distintos de producción y como consecuencia de la tardía colonización se constituyó unas décadas después. En las zonas cafeteras se produjeron grandes conflictos que se tornaron importantes en términos políticos, porque llegaron a involucrar a grupos

radicales y partidos revolucionarios establecidos durante los años veinte del siglo XX. Entre tanto, los conflictos en Cundinamarca y Tolima eran por lo general entre jornaleros y arrendatarios, por un lado, y terratenientes, por el otro; a su vez, los conflictos de tenencia y control de tierra en Antioquia y Caldas surgían frecuentemente entre pequeños propietarios y colonos³.

A partir de 1925, cuando se aceleró la construcción de obras públicas en el país, se evidenció un traslado de mano de obra desde la caficultura hacia las obras públicas que tenían lugar en las principales ciudades; esto derivó en una escasez de trabajadores, especialmente para la recolección del grano, lo que perjudicó la producción en general. Debe tenerse en cuenta que para esta época, la producción había aumentado considerablemente: el cultivo de café estaba en pleno auge, debido especialmente a las buenas condiciones del mercado internacional, lo que motivó el aumento en el área sembrada durante la cosecha anterior. Por lo tanto, si a este incremento de la oferta de café se le suma la escasez de brazos, se concluye que la demanda por factor trabajo aumentó drásticamente, lo que produjo una tendencia inflacionaria en los salarios que afectó a todos los cafeteros del país, fundamentalmente a los dueños de extensas haciendas, quienes tenían que contratar un mayor número de trabajadores. Para tratar de mitigar el efecto de estos problemas, algunos hacendados de Cundinamarca y Tolima incrementaron el número de arrendatarios y disminuyeron los peones, decisión que trajo continuos problemas de apropiación o expropiación de tierras por parte de los arrendatarios y afectó a los grandes hacendados del país.

A raíz de esto, el Gobierno central argumentó que la mejor opción para evitar los conflictos de apropiación de tierras por parte de los arrendatarios y colonos era que los dueños de las grandes haciendas, especialmente de Cundinamarca y

Tolima, vendieran sus propiedades a estas personas y se dedicaran a la comercialización en vez de a la producción, pues así evitaban seguir perdiendo tierras y en cambio, en el proceso de venta, recibirían alguna compensación. El Gobierno pretendía que la estructura agraria de la producción cafetera en la zona oriental se transformara en minifundios similares a los que existían en la región occidental⁴. Por supuesto, los terratenientes de Cundinamarca no estaban de acuerdo con tal proyecto: argumentaban que la partición de las grandes haciendas sería perjudicial para todo el sector cafetero, debido a que los pequeños productores no podían producir un café de tan alta calidad como para poder sostener el nivel de exportaciones cafeteras que requería Colombia en ese momento. Señalaban además que en el fondo se trataba de una cuestión de defensa de la propiedad y que el Estado no tenía derecho a intervenir en la industria cafetera, en contra de los principios de propiedad; lo que él debía hacer era precisamente defender los derechos de propiedad privada en vez de intervenir en las decisiones de su uso. Es importante recordar que los gobernantes del país en el primer tercio del siglo XX, por lo menos hasta 1930, pertenecían al Partido Conservador y procedían especialmente de regiones como Bogotá y Medellín, y en menor medida de Tolima y Boyacá; esto coligió que en el interior de este partido se gestara una cierta división territorial entre los representantes de Bogotá y los de Medellín.

Como puede apreciarse, las diferencias entre la burguesía cafetera de Bogotá y la de Medellín no solo se explicaban por las características de las estructuras agrarias, sino también por aspectos políticos bipartidistas: la burguesía bogotana defendía los derechos de la propiedad de la tierra en manos de grandes terratenientes, debido a su sistema productivo, mientras que la de Medellín perseguía que la propiedad estuviera más distribuida, por lo que aconsejaba que los grandes terratenientes de Cundinamarca vendieran sus tierras a arrendatarios y colonos. Este punto es crucial,

3 El tipo de organización de las regiones occidentales favorecía el desarrollo de estos conflictos, pues una mayor distribución de la propiedad de la tierra aumentaba los conflictos de tenencia de esta, debido a que era más difícil definir cuáles terrenos eran propiedad de cuántas personas.

4 El Gobierno de esa época formaba parte del Partido Conservador de la burguesía de Medellín.

pues la Federación se creó desde este contexto: al ser una unión de voluntades fundamentalmente de dos frentes, debía representar los intereses de todos sus integrantes. Así, cuando estos intereses se diferencian mucho entre sí, empiezan a aparecer los conflictos; todo parece indicar que esto fue lo que sucedió al menos durante los primeros años de funcionamiento de la Federación.

El periodo de entreguerras durante las dos guerras mundiales, que adornó toda la transición hacia la creación de la Federación, estuvo acompañado de fuertes presiones internacionales en materia económica. Según Machado (1982), en el contexto internacional, el gran problema para los cafeteros era el control de la oferta, pues no disponían gradualmente de las cosechas para atender las necesidades a medida que estas iban surgiendo, por cuanto toda la producción se exportaba una vez era recolectada y los que almacenaban el café no eran los países productores, sino los consumidores; es decir, se consignaban los lotes completos de café a comisionistas en el exterior, quienes tenían el poder de manejar los inventarios. Esta dinámica tenía fuertes implicancias sobre los precios, debido a que después de despachado el café, los comisionistas ofrecían cualquier precio, por lo que el exportador quedaba a merced del comprador. De esta forma, el precio que recibían los productores era determinado por las casas tostadoras americanas e inglesas, que, además de tener el poder de la acumulación, hacían grandes utilidades al mezclar cafés de baja calidad y más baratos con el café colombiano.

A causa de las difíciles condiciones a las que eran sometidos los productores en las negociaciones del grano con las casas extranjeras, y con el objetivo de sacar adelante una plataforma cafetera sólida en la que pudieran defenderse los intereses nacionales, se creó en 1927 la Federación Nacional de Cafeteros. De esta forma, la Federación fue una unión de la burguesía comercial exportadora con la burguesía terrateniente cafetera, que por lo general eran las mismas personas, pues los grandes terratenientes cafeteros estaban vinculados al negocio de la exportación.

Algunos historiadores consideran que los primeros años de vida de la Federación fueron endebles e inciertos, sus recursos organizacionales eran insignificantes y débiles, con pocas probabilidades de sobrevivir. Palacios (1979) considera que esto se dio a raíz de la crisis de 1929-30, cuando la Federación sufrió un fuerte remezón en su estructura interna y en el carácter y estilo de liderazgo: “La idea es que la creación real de la Federación no sucedió hasta que la depresión la hizo necesaria”. Por su parte, Ocampo (1989a) no pone tanto énfasis en la depresión como causante de la débil estructura de la institución, sino en el incumplimiento por parte del Gobierno y de los caficultores en el pago del apoyo financiero acordado con la Federación. Estos pagos empezaron a realizarse a partir de 1930 y provenían del gravamen cafetero implícitamente introducido para fortalecer la Federación⁵. Ocampo (1989a) también sostiene que la crisis financiera del 29 empujó los planes para crear los almacenes de depósitos, contemplados posteriormente. Por tanto, estos dos hechos, según el autor, impulsaron el fortalecimiento de la Federación, pero solo a partir de 1930.

Palacios (1979) y Ocampo (1989a), entre otros autores, conciben que la Federación fue creada realmente en 1930, año en cual también se nombró como nuevo gerente a Mariano Ospina Pérez, de Medellín, perteneciente al Partido Conservador, quien fue presidente de Colombia en el periodo 1946-1950. Este último hecho refleja la importancia que tenía la Federación en la vida económica y política del país, pues el poderío económico que representaba el café para esa época permitía una mayor influencia sobre la sociedad colombiana.

DESPUÉS DE 1930

El periodo 1930-80 se caracterizó por una transformación estructural de la economía colombiana. El proceso de cambio hacia una menor dependencia

⁵ En los estatutos de creación de la Federación, el gremio cafetero convino con el Gobierno la implantación de un impuesto de \$0,10 por cada saco de 60 kg de café exportado, el cual entraría a las arcas de la Federación.

de los productos agrícolas fue más rápido de lo que predijeron los patrones internacionales de Kuznets y Chenery (en Londoño, 1989a, 1989b). En el periodo 1925-1929, la agricultura contribuía con el 47,7% de la producción nacional, mientras que las manufacturas lo hacían con el 7,8%, el transporte con el 2,3% y el sector de comercio y servicios financieros con el 9,6%. Para el periodo 1980-1984, todos los sectores aumentaron sensiblemente su participación en la generación de valor agregado de la economía, a excepción del agrícola: las manufacturas pasaron a representar el 21,3% de la producción nacional; el transporte, el 8,1%; y el comercio y los servicios financieros, el 18,9%. Por su parte, la agricultura redujo su participación a 21,7% para el periodo 1985-1987. Es importante comentar que esta disminución no ocurrió de forma abrupta, sino que fue un proceso lento, comportamiento que se debió al desempeño del café como el principal producto de la economía colombiana.

La producción cafetera se caracterizó por una dinámica decreciente a partir de 1930. La bonanza cafetera que impulsó las exportaciones desde comienzos del siglo era interrumpida de manera transitoria, a medida que la inercia de los cultivos anteriores perdía fuerza. Como resultado de las siembras realizadas en los años veinte y parte de los años treinta, las exportaciones de café continuaron aumentando en las décadas subsiguientes, pero a tasas muy por debajo del producto interno bruto (PIB). Esto derivó en que el café perdiera participación en la composición de las exportaciones del país, pues pasó de representar el 67,7% en el periodo 1925-1929 del total de las exportaciones a significar solo el 35,6% para el periodo 1985-1989 (tabla 1).

A comienzos de los años sesenta, la cosecha de café ascendía a 7,9 millones de sacos de 60 kg, un poco menos del triple de la producción registrada en la segunda mitad de la década de los años veinte (2,9 millones). Según Ocampo (1994), a pesar de este aparente panorama favorable, la dinámica de expansión en la producción cafetera fue cada vez menor: el crecimiento de la producción y las exportaciones de entre 6% y 8% anual

Tabla 1

Exportaciones de café colombiano, periodo 1900-1989

Periodo	Participación de las exportaciones de café sobre el total de exportaciones (%)
1900-04	-
1905-09	30,9
1910-14	47,4
1915-19	55,1
1922-24	75,5
1925-29	67,7
1930-34	60,5
1935-39	53,6
1940-44	60,7
1945-49	72,1
1950-54	78,7
1955-59	76,2
1960-64	68,9
1965-69	61,0
1970-74	50,5
1975-79	57,9
1980-84	48,7
1985-89	35,6

Fuente: Ocampo (1984).

significó un aumento rápido durante las primeras décadas del siglo XX; mientras que a partir de los años cuarenta empezó a crecer cada vez menos, hasta alcanzar menos de 2% durante los años cincuenta y sesenta (tabla 2).

Es importante destacar que la estructura productiva sobre la base de propiedades pequeñas y medianas se fortaleció aún más en los años treinta y cuarenta (Ocampo, 1989a). Desde principios de siglo, se evidenció el lento crecimiento de la producción en Cundinamarca y Santander, regiones caracterizadas por estructuras de propiedad de grandes haciendas; después de 1932, Santander y Norte de Santander mostraron incluso retrocesos en sus niveles de producción. La zona de Antioquia también perdió importancia a partir de 1930, y Valle, Caldas y Tolima siguieron expandiéndose a ritmos acelerados hasta 1945, pero a partir de entonces su producción también se desaceleró. Aunque se expandió la frontera de producción cafetera a Cauca, Nariño, Huila y Boyacá, estas regiones no tuvieron el suficiente dinamismo

Tabla 2

Dinámica decreciente de la producción cafetera, periodo 1900-1969

Periodo	Exportaciones		Producción	
	Miles de sacos	Tasa de crecimiento (%)	Millones de sacos	Tasa de crecimiento (%)
1900-09	573	--	--	--
1910-19	1041	6,9	--	--
1920-29	2178	7,7	--	--
1930-39	3581	5,0	3,9	--
1940-49	4900	3,2	5,6	3,7
1950-59	5430	1,0	6,7	1,8
1960-69	6107	1,2	7,9	1,7

Fuente: Ocampo (1994).

y volumen para sobreponer la baja producción del resto del país.

En cuanto a la participación del país en la producción y el comercio mundial de café, su comportamiento se debilitó a lo largo del periodo estudiado. A principios de 1930, Colombia controlaba el 10 % de la producción exportable y el 12,4 % del comercio mundial. Dichas participaciones aumentaron hasta llegar a 20 % durante la Segunda Guerra Mundial. Pero con la pérdida del dinamismo en la producción nacional, dichas participaciones empezaron a disminuir durante la posguerra, hasta estabilizarse en los años sesenta en 13 % y 12 %, respectivamente (Ocampo, 1994).

¿A qué se debió esta pérdida de dinamismo? Al margen de los fenómenos externos, como los precios internacionales de café —que por lo general fueron favorables especialmente durante la posguerra, a excepción del colapso de los precios de los productos primarios durante la gran depresión—, deben buscarse factores internos para explicar la desaceleración del crecimiento cafetero en la posguerra. Algunos autores coinciden en tres fenómenos:

La violencia política. Esta afectó notablemente las regiones de Caldas, Valle y Tolima y desaceleró ampliamente la siembra durante la posguerra.

El agotamiento de la tecnología cafetera tradicional. Hasta antes de los años sesenta, los avances tecnológicos en la producción cafetera eran inexistentes; la única forma de aumentar la producción era a través de la incorporación masiva de nuevas tierras al cultivo. A pesar de la estrategia que se implementó, pues el área sembrada con café aumentó de 586.000 Ha en 1945 a 569.000 Ha en 1970, fue cada vez más evidente que el aumento de la producción a través de este proceso tendría sus límites (Ocampo, 1994).

El envejecimiento de los cafetales. En la tecnología tradicional, los cafetos alcanzan su máximo nivel de rendimiento entre los diez y doce años, pero a partir de allí empieza a disminuir la productividad. A mediados de los años cincuenta, el 56 % de las plantaciones de café tenían más de quince años. Los casos más críticos se registraban en Cundinamarca, Norte de Santander, Antioquia, Caldas y Tolima. Hacia fines de la década de los años sesenta, los cafetos con más de quince años de dedicación llegaron a más del 70 %. De esta manera, a pesar del aumento del área sembrada (65 % entre 1945 y 1970), la producción solo creció en un 32 % entre 1945-1949 y 1960-1964 (Ocampo et al., 1987).

No obstante, en la desaceleración de la dinámica en mención hubo factores que beneficiaron la

producción y que contribuyeron a la generación de nuevas zonas cafeteras. Estas, si bien no crecieron en las tasas esperadas, sí permitieron aumentar las hectáreas de siembra, al vincular de manera más estricta a casi todas las regiones del país en torno a la producción. La constitución del café como producto dominante de la economía colombiana no hubiera sido posible sin el surgimiento de múltiples actividades económicas externas que contribuyeron a la consolidación de las exportaciones. El despliegue de una amplia red de comercialización, la creación de las bolsas de fique, la producción nacional de despulpadoras y el proceso de trillado industrial fueron subproductos de los procesos cafeteros que generaron las externalidades necesarias para el desarrollo sostenible de la producción.

Pero sin lugar a dudas, el desarrollo del sistema de transporte fue crucial para la integración de las regiones productoras con los centros de comercio. Con la aparición del ferrocarril, que a principios de 1930 contaba con 3262 km de red ferroviaria, 6,6 veces más que a finales del siglo XIX (McGreenvey, 1971), se consolidó la comercialización del café, proceso en el que la Federación desempeñó un papel fundamental. Conviene resaltar tres aspectos importantes en este sentido:

El vuelco de la política estatal en los años treinta hacia el fomento de las carreteras. Este giro permitió acceder al transporte público sin los elevados costos que representaba construir tramos adicionales de red ferroviaria. Así, el camión sustituyó a la mula en el transporte desde las localidades productoras hasta los principales centros de comercio. En el caso de los productores más pequeños, el proceso se hizo un poco más lento.

La consolidación de Buenaventura como el puerto cafetero de Colombia. Allí, a finales de los años cincuenta circulaba más del 80 % del café que exportaba el país. La ubicación estratégica de Buenaventura, mucho más cerca de las zonas productoras que de la Costa Atlántica, y la conexión con el ferrocarril y las nuevas carreteras permitieron desplazar el transporte a través del río Magdalena, donde se complicaba el proceso de navegación,

dadas las condiciones geográficas, los altos costos de trasbordo que debían asumir los caficultores, los constantes asaltos y la ausencia de seguros antirrobo.

La creación de la Flota Mercante Grancolombiana, en 1946. Según Ocampo (1989a), “la discriminación en los fletes marítimos por parte de las empresas navieras fue uno de los focos de conflicto entre la Federación y los grandes exportadores privados en los años treinta, y una de las bases del predominio en el negocio de exportación de las casas extranjeras y de algunas nacionales con amplios contactos en el exterior”.

La Federación desempeñó un rol importante en el desarrollo de las anteriores dinámicas, particularmente en relación con la Flota Mercante, pues apoyó constantemente su creación y aportó gran parte de los recursos para su surgimiento. Sin embargo, el papel de la Federación no termina ahí: su intervención fue crucial para romper con las ventajas que tenían firmas extranjeras e incrementar la participación nacional en la comercialización externa durante la posguerra (Arango, 1982). Desde 1920, la comercialización del café se concentró en manos de pocas firmas nacionales y extranjeras; las principales firmas extranjeras derivaban su poder de mercado de la integración vertical con el transporte marítimo o con los negocios de tostión y venta al por menor (Ocampo, 1989a). En consecuencia, en las áreas en que prevalecía la producción campesina, talas compañías pagaban altos márgenes de comercialización, por lo que se acrecentaban las diferencias intrarregionales (tabla 3).

Pero estos márgenes empezaron a disminuir a partir de 1930, gracias a la gestión de la Federación: primero, empezó a exportar café en cantidades modestas, a través de los Almacenes Generales de Depósito⁶ y de las compras internas durante la guerra, y después, hacia los años cincuenta y sesenta, lo hizo en cantidades mayores,

⁶ Los Almacenes Generales de Depósito fueron creados como resultado del Primer Congreso Cafetero, en agosto de 1920, y fueron implementados mediante las leyes 20 de 1921 y 115 de 1923.

Tabla 3

Indicadores de los ingresos de los productores, periodo 1926-1958

Periodo	Precio interno real*	Proporción del precio externo neto de impuestos recibidos por los productores (%)			Impuesto como proporción del precio externo (%)
		Manizales	Medellín	Girardot	
1926-27	146	--	--	--	--
1928-29	148	50	72	74	--
1930-31	124	48	68	69	--
1931-33	130	62	73	76	0,6
1934-35	137	69	76	76	6,5
1936-37	126	73	73	74	4,5
1938-39	100	71	71	73	3,1
1940-41	95	74	75	77	13,9
1942-43	109	77	76	78	20,9
1944-45	105	83	82	84	2,9
1946-47	135	83	81	84	1,3
1948-49	146	83	83	83	0,5
1950-51	201	80	80	82	6,5
1952-53	240	89	88	89	8,6
1954-55	267	88	89	89	3,4
1956-57	289	82	84	84	4,8
1958	279	81	81	81	20,2

Nota: en el periodo 1938-1939, el precio interno real es 100.

Fuente: Ocampo (1994).

hasta convertirse en el principal exportador del grano en el país. Este proceso estuvo ligado a la reapertura del mercado europeo y a la pérdida del dinamismo del consumo norteamericano. De esta forma, la Federación se concentraba en las ventas a Europa y en los nuevos mercados, mientras que los comercializadores privados atendían el mercado de los Estados Unidos.

Las principales polémicas de la época se centraron en tres aspectos: a) los problemas de crédito, b) la determinación del tipo de cambio y c) los tratados comerciales del país. La Federación, en su condición de administradora estatal para el sector cafetero, se puso a la cabeza de dichos problemas.

Respecto al crédito, existían dos problemas simultáneos: por un lado, uno de carácter estructural, debido a las tasas de usura a las que estaban sometidos los productores por cuenta de los créditos que concedían los fonderos; por el otro, un problema de carácter coyuntural que hizo insostenible el peso de las deudas hipotecarias, dada la violenta deflación que se evidenció durante y después de la gran depresión. Según Ocampo (1989a), en el caso de café, los precios se redujeron en un 60 % entre 1928 y 1932; de esta forma, una misma deuda valía dos veces y media más en 1932, en comparación con los años de bonanza de los años veinte.

Como medidas para resolver el primer problema, en 1931 se fundó la Caja Agraria con

recursos del Gobierno (\$10 millones), financiados por el Banco de la República, y con aportes de la Federación (\$400.000), los cuales, de acuerdo con el patrimonio inicial de la entidad, resultaron ser muy significativos. En cuanto al problema de las deudas hipotecarias, se crearon la Corporación Colombiana de Crédito y el Banco Central Hipotecario, para adquirir la cartera mala de las entidades financieras. Esto incluyó una estrategia más general de saneamiento de los portafolios de los bancos comerciales e hipotecarios. El papel de la Federación en este frente radicó en la presión ejercida para mejorar las condiciones de acceso a dichos créditos. En consecuencia, a comienzos de 1932 se estableció una tasa de interés máxima de 7 % para los productores de café (solamente con 2 % de mora), además se dispuso que el 50 % podía realizarse con cédulas hipotecarias, las cuales, en ese momento, se cotizaban en la mitad de su valor nominal.

La Federación siempre luchó por obtener ventajas cambiarias o, alternativamente, por eliminar los diferenciales cambiarios que se discriminaban contra el sector. El tipo de cambio se había fijado desde comienzos de siglo y permaneció constante por lo menos hasta 1931. A partir de allí, empezaron las presiones de los cafeteros por tener un tipo de cambio libre, debido al establecimiento de un control de cambios en septiembre del mismo año que generó una cotización paralela y sirvió como argumento para las peticiones de los productores. La respuesta del Gobierno fue otorgar una prima cambiaria del 10 % en favor de los exportadores del grano a partir de marzo de 1932. Un año después otorgó a los exportadores una tasa fija por un año (\$1,13) como parte de un esquema temporal de cambio múltiple, con el cual prácticamente se mantenía la misma prima del 10 %.

El reajuste del tipo de cambio en septiembre de 1933 obligó al Gobierno a devaluar la divisa (\$1,23) y luego a liberarla. Pero este reajuste no sería total, pues instó a los exportadores a vender el 15 % de las divisas con la vieja tasa de cambio (\$1,13) para poder financiar los costos del Gobierno en moneda extranjera. Este primer

diferencial cafetero se denominó *impuesto de giro* y fue una de las primeras luchas que emprendió la Federación, en representación de los caficultores, por su abolición. Entre marzo y junio de 1934, este porcentaje se elevó al 20 %, pero gracias a la oposición frontal de la Federación, el impuesto empezó a bajar, hasta llegar a un máximo de 6,5 % en 1934-1935. Posteriormente, la décima parte del recaudo de este impuesto fue entregada a la entidad gremial, debido a la necesidad de financiar la compra de café. Finalmente, en 1938-1939 dicho tributo fue entregado totalmente a la Federación y se redujo a 3,1 %, hasta que en 1940 fue abolido definitivamente.

Sin duda, la gestión de la Federación en el tratamiento dado al impuesto de giro fue fundamental, primero para sumarlo a su favor y luego para eliminarlo totalmente en beneficio de los productores. La gestión del gremio caficultor continuó gracias a la intervención en la regulación del comercio exterior del país. En las negociaciones con Estados Unidos, su participación fue importante, pues cerró el acuerdo comercial de 1935, que permitió que el café colombiano siguiera exportándose a dicho país, libre de todo gravamen. Las distintas restricciones comerciales en el ámbito mundial motivaron a la Federación a buscar acuerdos de compensación con aquellos países con los que Colombia tenía un déficit comercial apreciable. Muestra de ello fue el acuerdo firmado con Alemania, que permitió aumentar considerablemente las exportaciones a dicho país durante la segunda mitad de los años treinta.

La participación de Brasil en la producción mundial de café ha sido muy importante a lo largo de la historia del grano. Hacia principios del siglo XX, este país controlaba cerca del 80 % de la producción mundial, por lo que comenzó a regular unilateralmente el mercado cafetero vía control de cantidades. Estas intervenciones se denominaron *valorizaciones*. La falta de apoyo del Gobierno federal y la crisis financiera internacional derrumbaron dicha política en octubre de 1929, lo que jalonó considerablemente los precios a la baja.

Brasil estaba sufriendo problemas de sobreproducción, y dados los precios actuales del mercado, la crisis cafetera no daba espera. Si a eso se le suma el continuo desplazamiento del consumo mundial hacia cafés suaves, el panorama brasileño se tornaba más complejo aún. Como parte de la solución al problema, el Gobierno federal intentó controlar la oferta vía destrucción del café excedente, que compraba a los productores a precios más bajos. Como este tipo de políticas eran poco eficientes, Brasil intentó llegar a acuerdos con los demás productores para establecer precios mínimos en el mercado.

Después de varias iniciativas, hacia 1933, Brasil presentó a la Confederación Monetaria y Económica de Londres una propuesta en la que los países productores se comprometían a defender unos precios mínimos del café. Debe resaltarse que en primera instancia la Federación, en cabeza de Ospina Pérez, no estaba de acuerdo con la firma de este convenio internacional: argumentaba que no había razones económicas favorables, pues el consumo mundial se estaba desplazando hacia el tipo de café colombiano. Pero el entonces delegado colombiano en dicha confederación, Alfonso López Pumarejo, quien después fue presidente de la República, manifestó estar a favor de dicho acuerdo, no solo por razones económicas, sino por razones políticas convenientes para el país, pues Brasil ofrecía apoyo al Gobierno colombiano en el conflicto territorial con el Perú.

En efecto, en 1935, cuando López Pumarejo accedió a la Presidencia, se las ingenió para imponer un cambio en la composición del Comité Nacional de Cafeteros a través del cual le daba al Gobierno una representación paritaria, en tanto al presidente de la República le otorgaba la capacidad para dirimir los conflictos. Como era de esperarse, destituyó a Ospina Pérez y en su reemplazo nombró a Alejandro López. Con el nuevo gerente, el convenio con Brasil se volvió una realidad, y en 1936, en la Primera Conferencia Panamericana de Café, en Bogotá, los dos países llegaron a un acuerdo formal para defender los precios mínimos

de los cafés Santos y Manizales⁷. De esta forma, la Federación empezó a intervenir a gran escala en el mercado; ya en abril de 1937 había adquirido el 8 % de la producción del país, que le había costado \$6 millones. Debido a que los ingresos de la Federación por concepto de impuesto eran menos de \$1 millón anuales, la política de intervención se interrumpió. La capacidad de intervención dependía ahora de la disponibilidad de créditos, especialmente del redescuento de los bonos de prenda (Ocampo, 1994). Ante el alza de los precios por parte de Brasil por encima del límite acordado y resultado de la negación del Banco de la República frente a la ampliación de los créditos, la política de intervención se hizo insostenible y la Federación suspendió las compras de café a mediados de 1937. Este episodio terminó con la renuncia de Alejandro López como gerente de la entidad gremial.

La guerra demostró que la sobreproducción seguía dominando el panorama cafetero mundial a finales de los años treinta. Así, la ruptura de hostilidades en Europa generó un rápido colapso del mercado desde fines de 1939; en concreto, los precios del café se redujeron un 64 % entre septiembre de 1939 y agosto de 1940, lo que representó grandes pérdidas para los caficultores. En vista de este panorama, el Gobierno y la Federación apoyaron las negociaciones orientadas a la firma de un nuevo convenio: el Acuerdo Interamericano, firmado en noviembre de 1940.

El nuevo acuerdo incorporó la participación de Estados Unidos como principal consumidor. Se establecieron así sistemas de cuotas para los países exportadores, fijadas según un proceso complejo de negociación, y no con base en la producción de cada país o en la participación en el comercio mundial. La cuota global para el primer año cafetero (1940-1941) fue de 15,9 millones de sacos; para el caso de Colombia, la cuota fue de 3,15 millones de sacos, que presentaban cerca del 80 % de las exportaciones promedio de los últimos cinco años. Debe aclararse que Estados Unidos,

⁷ El precio del café de Manizales era la referencia internacional del café colombiano.

como país comprador, tenía la facultad de aumentar la cuota de manera indefinida en caso de escasez; pero en caso de abundancia por disminuciones en el consumo, las reducciones superiores al 5 % debían ser votadas de forma unánime por todos los integrantes del acuerdo. Al parecer, este mecanismo sirvió para estabilizar los precios del café, al menos hasta antes de que Estados Unidos participara en la guerra, pues una vez entró, fijó los precios definitivos de compra de café en 15,9 centavos de dólar por libra para el café de Manizales.

En 1940, el Acuerdo Interamericano exigió la creación del Fondo Nacional del Café, pues requería retenciones de grano superiores a las fijadas en el pacto con Brasil. Así, la administración del Fondo Nacional del Café fue entregada a la Federación. Según Ocampo (1994), los ingresos que manejaba el Fondo provenían de tres fuentes: a) una emisión de bonos por \$10 millones; b) un impuesto de 5 centavos por dólar sobre todos los giros emitidos por el Banco de la República, cifra que a la tasa de cambio de la época equivalía a poco menos del 3 %, y c) un impuesto propiamente cafetero, que consistía en la obligación de vender a \$1 las divisas que se obtuvieran por aquellas ventas del grano que superaran un precio básico de 9 centavos de dólar por libra. Debido a que los precios internacionales aumentaron rápidamente, el impuesto cafetero se tornó rápidamente cuantioso: 20,9 % durante el periodo 1942-1943 (véase la última columna de la tabla 3).

El impuesto a las exportaciones de café desapareció en febrero de 1944. Durante el tiempo en que este tuvo vigencia, el Fondo Nacional del Café acumuló un patrimonio de \$88 millones, equivalente a la mitad de los ingresos del Gobierno nacional de la época. En efecto, los ingresos del Fondo fueron de \$18,9 millones en 1941, \$32,9 en 1942 y \$28 en 1943; montos muy superiores al millón recibido por la Federación durante la intervención de 1936-1937. Esto permitió que la entidad adquiriera una cantidad considerable de café de manera sostenida durante el periodo 1941-1943, lo que ayudó a regular el mercado y a aumentar las existencias en cerca de 2 millones de sacos en

manos de la Federación. Tales inventarios después fueron despachados, aprovechando los altos precios internacionales resultado de las dificultades de transporte que tuvo Brasil durante la Segunda Guerra Mundial, cuando Alemania retuvo algunas embarcaciones de café de este país con destino a los Estados Unidos.

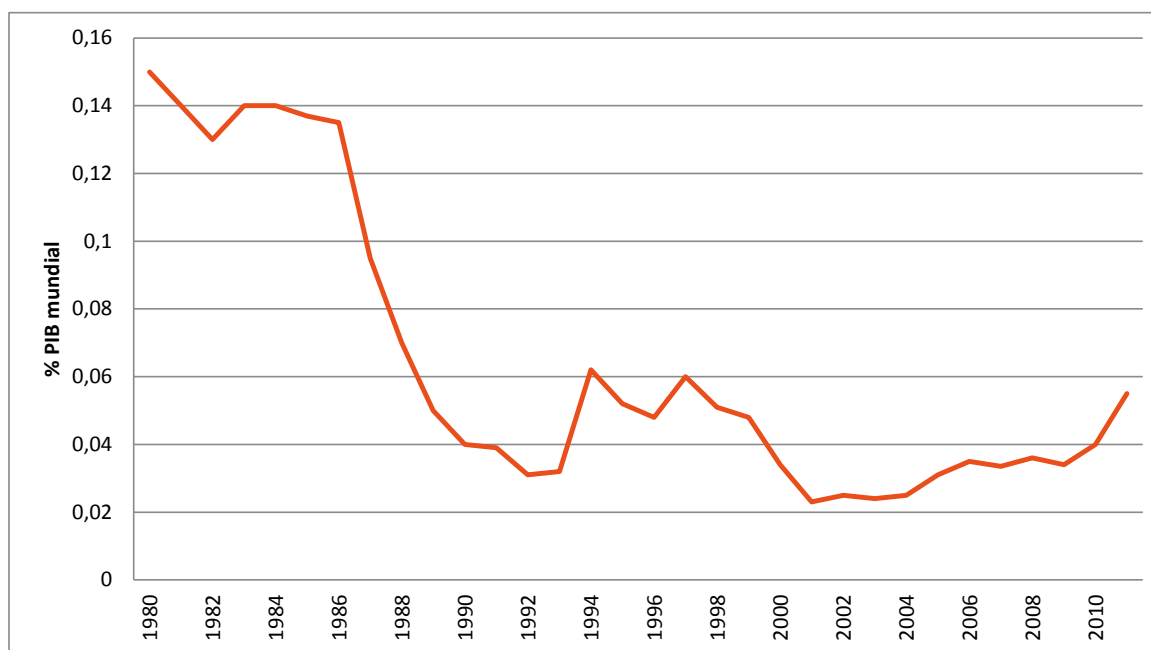
Durante la posguerra, la Federación promovió la firma de nuevos acuerdos comerciales de café, en función de contrarrestar la tendencia a la baja que registraban los precios internacionales del grano. Así, en 1958 se firmó un convenio más amplio que incorporaba a países productores y consumidores; y en 1962 se firmó el Acuerdo Internacional, que dio lugar a un largo periodo (por lo menos hasta 1989) de regulación conjunta del mercado por parte de países productores y consumidores. Todas las acciones emprendidas por la Federación Nacional de Cafeteros, antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial, fortalecieron el papel de la entidad gremial en la evolución y el fortalecimiento de la actividad cafetera del país. Sin duda, el apoyo ofrecido por la Federación fue fundamental en la defensa de los intereses de los productores.

LA ACTUALIDAD CAFETERA

El desarrollo de la agroindustria, la aparición y consolidación de nuevos productos agrícolas, el avance de las manufacturas y la importancia del petróleo, la minería y sus derivados implicaron que la importancia relativa del café empezara a caer en el ámbito de la economía global. La gráfica 1 muestra la pérdida de participación del café en el PIB mundial durante los últimos treinta años, resultado del desarrollo y la diversificación de la economía global.

Después del rompimiento del Acuerdo Mundial del Café y el Pacto de Cuotas en 1989, Colombia fue quizás el único país que no logró aprovechar las ventajas y neutralizar las desventajas de esta coyuntura (Cano *et al.*, 2012). El nuevo escenario mundial del café de libre competencia dejó sin mucha capacidad de maniobra a la Federación,

Gráfica 1

Participación del café en el PIB mundial

Fuente: Cano et al. (2012).

pues jugaron en su contra la falta de preparación para afrontar esta nueva dinámica y el debilitamiento de algunas instituciones que en su momento apoyaron y defendieron la labor del gremio. Al mismo tiempo, la falta de modernización de las instituciones cafeteras para adaptarse al nuevo escenario económico mundial y a la globalización del comercio dificultó aún más la labor. Así, Colombia evidenció cómo la aparición de nuevos jugadores, como Vietnam e Indonesia, y el aumento de la participación en la producción mundial de Brasil le hicieron perder 7 % en la participación mundial de café. La tabla 4 muestra el comportamiento de la participación mundial de café del país: pasó de representar el 13,5 % de la producción mundial entre 1965 y 1995 a participar solo con el 7,6 % entre el 2000 y 2011. La tabla muestra además que países como Etiopía, México y Costa de Marfil perdían terreno, mientras Brasil, Vietnam e Indonesia ganaban participación mundial. Sin duda alguna, en este contexto, Colombia fue el país que resultó más damnificado: tuvo que replegarse en el quinto

lugar de la participación mundial, cuando ocupó por muchos años el segundo puesto después de Brasil.

Luego de aportar más de la quinta parte de las exportaciones mundiales de café durante la década de los años sesenta y setenta, Colombia participó con el 6,8 % en 2008-09 y con el 6,3 % en 2010-11. En la actualidad, el país ocupa el tercer lugar después de Brasil y Vietnam; pero en los tipos de cafés suaves es el primer productor mundial, pues ha sabido implementar las nuevas técnicas que han ido surgiendo en este campo.

En el ámbito interno, el significativo crecimiento de otros sectores económicos del país (como el minero-energético), la aparición de otros cultivos de tardío rendimiento (como la palma de aceite, los frutales y las flores) y la producción y comercialización externa de otros alimentos procesados debilitaron la participación del café en el mercado nacional. Hacia finales de 1960, el café participaba con el 26 % del PIB del sector agropecuario y con el 3 % del PIB total; hoy solo

Tabla 4

Participación porcentual en el mercado mundial del café

Año País	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Brasil	20,91	30,16	33,27	26,86	29,88	26,82	28,85	27,12	35,96	35,36	39,96
Vietnam	0,13	0,09	0,07	0,17	0,23	1,02	3,61	9,70	11,96	14,60	13,74
Indonesia	3,77	3,77	3,21	5,86	6,20	7,32	6,60	5,87	6,97	8,29	6,84
Colombia	16,02	12,14	10,89	15,52	12,17	13,72	13,40	8,38	9,51	6,39	6,25
Etiopia	4,59	4,30	3,01	3,89	2,86	3,51	3,92	3,09	3,35	3,16	3,23
México	5,04	4,43	4,88	4,40	4,70	5,26	4,15	5,45	3,30	3,28	2,93
Costa de Marfil	6,35	6,34	5,43	4,85	5,10	4,88	3,85	5,02	1,49	1,85	1,17
Otros	43,20	38,77	39,24	38,45	38,85	37,48	35,63	35,38	27,47	27,07	25,88

Fuente: Cano *et al.* (2012).

participa con el 6% del PIB agropecuario y con el 0,6% del PIB total. La producción nacional paso de 16 millones de sacos de 60 kg en 1991-1992 a 7,8 millones en 2011. Las exportaciones de café pasaron de representar el 50% entre 1970 y 1986 de las exportaciones totales del país a participar con el 5% en 2011 (gráfica 2). Esto representó una pérdida de importancia del café en la balanza de pagos y en la dinámica cambiaria del país.

Al momento de determinar las razones de la pérdida de dinamismo en la producción y exportación cafeteras, parecen mantenerse algunas de las mismas causas que desaceleraron el crecimiento durante la posguerra. Los programas de renovación promovidos por la Federación, para solucionar el problema de la baja productividad de los cafetales a causa de su envejecimiento, demandaban el uso constante de fertilizantes y plaguicidas, los cuales estaban hechos a base de petróleo. Dadas las altas cotizaciones internacionales del crudo, los precios de estos productos aumentaron considerablemente, lo que dificultó el acceso a ellos por parte de los cafeteros.

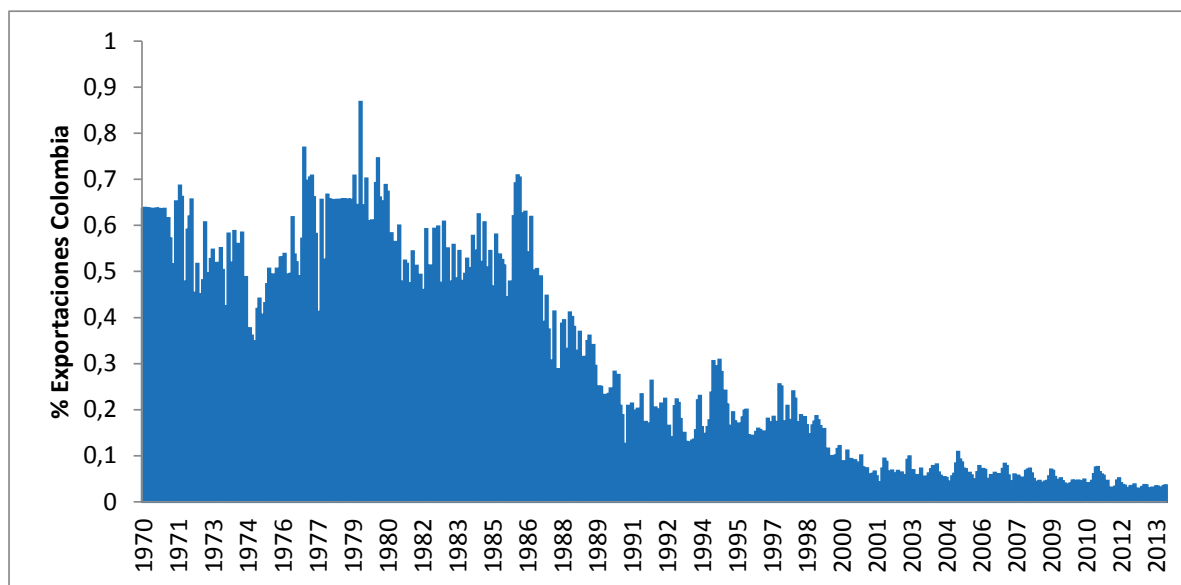
Según Rosas (2010), Colombia ha experimentado una ostensible reducción en el tamaño promedio de las plantaciones, hasta llegar a límites subempresariales no viables económicamente. Las estructuras productivas de la mayoría de los cafetales, en especial los de la zona occidental, se caracterizan por tener fincas con un área inferior a cinco

hectáreas, en promedio; de estas cinco hectáreas, a lo sumo se destina una cuarta parte al cultivo de café, con lo cual se conforma una microcaficultura que aporta poco a la subsistencia de la familia productora. Esto fenómeno se complementa con la baja eficiencia de la mayoría de dueños de estas fincas, que con su pobreza y bajo nivel de educación (aspectos que limitan el acceso al crédito y otros elementos importantes para la consolidación de los cultivos) contribuyeron al decrecimiento de la productividad del café colombiano.

El cambio climático fue otro de los factores que incidió negativamente sobre la productividad de los cultivos de café. El aumento de frecuencia del fenómeno de La Niña, que normalmente se asocia con mayores periodos de lluvias que favorecen la dispersión de la roya, y del fenómeno de El Niño, asociado con periodos más secos y mayores infestaciones de la broca, entre otros eventos climáticos, fomentaron la propagación de plagas y enfermedades que impidieron una adecuada floración de los cafetos. Estos problemas, que amenazaban con convertirse en permanentes, exigían la aparición de técnicas biotecnológicas de adaptación de los cultivos y recomposición regional de la producción hacia zonas de mayor altura y hacia tierras susceptibles de ser mecanizadas. En el primer caso, se lograron algunos desarrollos importantes, pero en el segundo se avanzó muy poco o casi nada, y

Gráfica 2

Participación de las exportaciones cafeteras sobre las exportaciones totales de Colombia, periodo 1971-2011

Fuente: Cano *et al.* (2012).

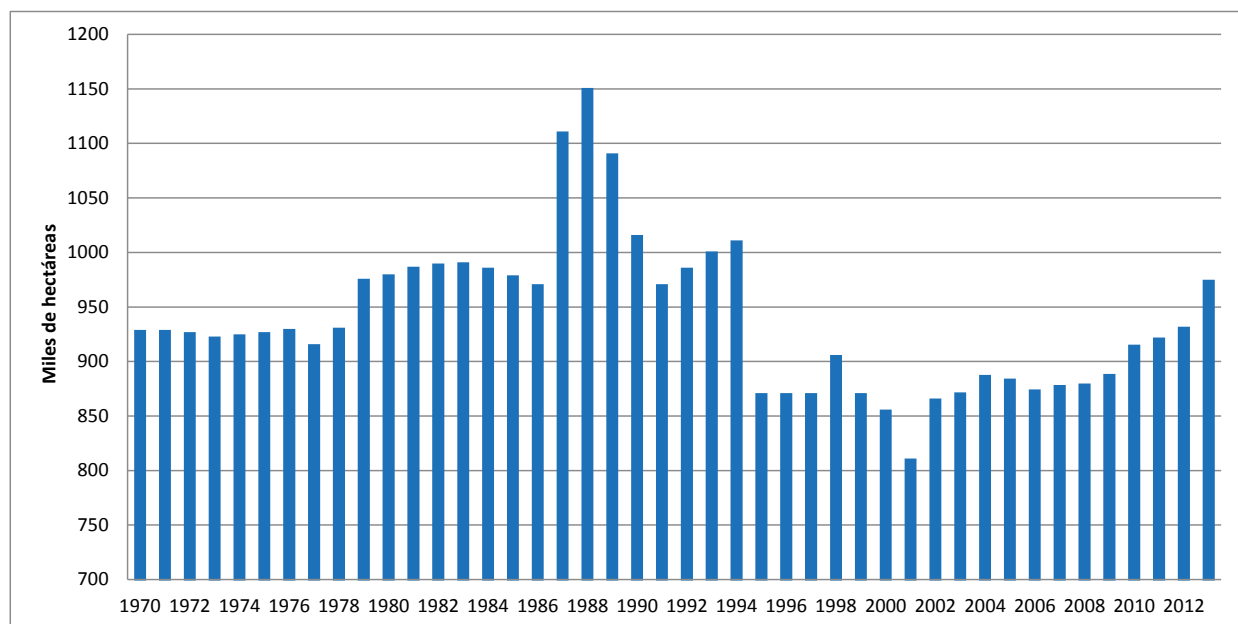
las consecuencias se reflejaron en la pérdida del dinamismo productivo y exportador.

De hecho, debe resaltarse que Colombia tiene uno de los mejores centros de investigación en café del mundo (Cenicafé) y ha exportado tecnología cafetera a otros países. Los esfuerzos en el campo de la investigación científica, de transferencia de tecnología y de adopción de prácticas eficientes en los diferentes procesos de producción del grano emprendidos por la Federación y Cenicafé derivaron en la obtención de granos genéticamente mejorados, primero de bajo rendimiento, como las variedades *Typica* y *Borbón* hacia 1955; y luego variedades de mayor rendimiento como la *Caturra*, cuya adopción masiva permitió que el país pasara de producir 7 millones de sacos anuales a 12 millones en los años ochenta. Posteriormente, se obtuvo la variedad *Colombia*, que demostró resistencia perdurable contra las diversas razas fisiológicas de patógenos, especialmente la roya, una de las peores plagas que afectó el cultivo del grano en el mundo en la década de los años ochenta. Contra la broca del café, un insecto-plaga originario de

África, Cenicafé diseñó una estrategia de manejo integrado de plagas que, además de la recolección oportuna de granos maduros, incluye el control biológico, derivado principalmente del empleo de hongos nativos (Cano *et al.*, 2012).

Entre las causas que explican la reducción de las cosechas durante los últimos años, al igual que en la posguerra, no puede considerarse la reducción del área sembrada, pues esta se mantuvo o aumentó en el mejor de los casos (gráfica 3). Pero es claro que el renovado dinamismo de la superficie sembrada de café se ha visto empañado por la fuerte caída en el rendimiento de los cultivos. Tampoco debe asociarse esta desaceleración con la revaluación de la tasa de cambio nominal, pues los incrementos en el precio internacional del café suave colombiano han compensado la revaluación nominal de tipo cambio. Ello ha permitido una tasa de cambio real un poco menos desfavorable, pues en el largo plazo debe aceptarse que el caficultor sí ha afrontado una tasa de cambio real desfavorable, tal y como se desprende del trabajo de Junguito y Concha (2010).

Gráfica 3

Áreas cultivadas de café en Colombia

Fuente: Cano *et al.* (2012).

Es evidente que el café ha perdido importancia en la estructura productiva del país, pues la desaceleración de su crecimiento y el rezago en la productividad han debilitado la participación económica del principal producto agrícola y motor del crecimiento económico durante gran parte del siglo pasado. A pesar de este panorama, el grano sigue siendo importante para algunos sectores de la sociedad; por ejemplo, tiene grandes impactos sobre el mercado laboral. Así, uno de cada tres empleos rurales es generado por el café, ocupa a más de 560 mil familias, mientras que otras dos millones de personas viven directamente de la producción de café. A su vez, genera 631.000 empleos al año, superando en 3,7 veces el total de empleo aportado por las flores, el banano, el azúcar y la palma.

Un ejercicio estándar de matriz insumo-producto realizado por Cano *et al.* (2012), con base en la información de las cuentas nacionales del 2008 suministradas por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), revela que un incremento de 10 % en el ingreso de la mano de obra contratada

por las fincas cafeteras generaría un incremento del PIB equivalente a 43 puntos básicos. Lo sorprendente del ejercicio es que un cambio idéntico en el PIB se obtendría si el salario del resto de trabajadores agrícolas subiera el mismo 10 %. Si el ajuste se aplicara al ingreso de los trabajadores petroleros, el producto nacional tan solo aumentaría cuatro puntos básicos. De esta forma, se demuestra que no hay cultivo que jalene más el producto, a través de la mano de obra, que el café, dada su estructura productiva, donde casi el 80 % de la producción depende del factor trabajo. Esto demuestra la importancia que ha tenido y sigue teniendo el café como motor potencial para reducir la pobreza y aumentar el ingreso en la población rural.

CONCLUSIONES

La consolidación del café hacia finales del siglo XIX y principios del XX se convirtió en una escuela de aprendizaje en todos los niveles de la vida nacional: en la organización productiva, en el comercio

del grano, en el desarrollo industrial, en las relaciones del gremio cafetero con el Estado y hasta en el manejo de los distintos intereses políticos que se gestaban en la época.

Las diferencias en la estructura productiva de las zonas cafeteras (oriental y occidental) y en la burguesía de las principales ciudades (Bogotá y Medellín) dieron origen a una de las organizaciones más sólidas y de mayor impacto en la historia colombiana: la Federación Nacional de Cafeteros. La importancia de esta institución radica en la implementación de medidas favorables para los caficultores, no solo en la defensa de sus intereses económicos, sino también en el desarrollo de un modelo agrario único o de desarrollo rural. Así, este modelo favoreció socialmente a los productores mediante la implementación de vías, servicios de salud, vivienda, educación, electricidad, desarrollo tecnológico e institucional; aspectos que el Estado debía proveer.

De esta forma, el café, hasta bien entrado el siglo XX, fue el principal producto agropecuario que dinamizó la economía colombiana, incentivó las exportaciones —hasta llegar a ser el segundo productor y exportador más grande del mundo después de Brasil— y fomentó el desarrollo de otros sectores fundamentales para la producción y comercialización del grano (como el transporte y la comercialización).

Después de algunas “bonanzas cafeteras”, a partir de 1930 la dinámica de crecimiento del café se resintió. Esto ocurrió fundamentalmente por los efectos de la violencia política, el agotamiento de la tecnología cafetera tradicional y el envejecimiento de los cafetos, que perdían productividad con el pasar de los años. Los esfuerzos de la Federación estuvieron encaminados entonces a tratar de reactivar dicha dinámica de crecimiento; por tal razón,

la entidad indujo la firma de una serie de acuerdos comerciales con los demás países productores y algunos consumidores, para tratar de defender los precios internacionales del café. Además, implementó el uso de nuevas variedades de café, a fin de combatir las diferentes plagas que aparecieron en los cafetos nacionales. Pese a todos estos esfuerzos, el nivel de crecimiento actual de la producción no volvió a igualar los niveles de producción de los años ochenta y noventa⁸; el envejecimiento de los cafetos, los cambios en los patrones climáticos, el alza en los precios del petróleo (que elevan el precio de los fertilizantes) explican los niveles actuales de producción.

En consecuencia, el café colombiano perdió relevancia en el ámbito internacional, pues pasó de ser el segundo al quinto productor mundial, en tanto países como Vietnam e Indonesia registraron aumentos en el área cultivable y en la producción. Las exportaciones también se rezagaron considerablemente por la disminución de la producción y los bajos precios internacionales. El impacto sobre la economía nacional también fue significativo: perdió participación en el PIB agropecuario y en el PIB total; el volumen de exportaciones se redujo drásticamente y, en consecuencia, el sector perdió participación en las exportaciones totales del país; y el surgimiento de otros sectores importantes para la economía nacional, como la minería y determinados productos agrícolas, desplazó al café en orden de importancia económica para el país. A pesar de esto, el café sigue siendo una de las actividades económicas más importantes en Colombia, especialmente en la generación de empleo rural, así sea de carácter estacional, soportada en una estructura productiva tecnificada y mejor preparada para enfrentar la variabilidad climática.

8 Allí se implementó la variedad de café *Caturra*, lo que dio origen a la bonanza cafetera de los años ochenta y noventa.

REFERENCIAS

1. Arango, M. (1982). *El café en Colombia, 1930-1958: producción, circulación y política*. Bogotá: Carlos Valencia.
2. Bejarano, J. A. (1987). *Ensayos de historia agraria colombiana* (1.ª ed.). Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
3. Cano Sanz, C. G. et al. (2012). El mercado mundial del café y su impacto en Colombia. *Borradores de Economía*, 710. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_710.pdf
4. Fernández M., M. (2010). *Instituciones, café y desarrollo regional en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
5. Junguito, R. y Concha, A. (2010). Macroeconomía y caficultura. En Asoexport (2010). *¿Hacia dónde va la caficultura colombiana? Memorias de la LXXIV Asamblea Anual de Asoexport* (pp. 59-82). Bogotá: Asociación Nacional de Exportadores de Café de Colombia.
6. Junguito, R. y Pizano, D. (1991). *Producción de café en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo y Fondo Cultural Cafetero.
7. Londoño, J. L. (1989a). Income distribution in Colombia: turning points, catching up and other kuznetsian ideas (mimeo). Universidad de Harvard.
8. Londoño, J. L. (1989b). *Agricultura y transformación estructural: una comparación internacional*. Bogotá: Fedesarrollo.
9. Machado, A. (1982). Política cafetera 1920-1962. *Desarrollo y Sociedad*, 8, 178-202.
10. Machado, A. (2001). El café en Colombia a principios del siglo XX. En *Desarrollo económico y social en Colombia siglo xx* (pp. 77-97). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
11. McGreevey, W. P. (1971). *An economic history of Colombia, 1845-1930*. Cambridge: Universidad de Cambridge.
12. Monsalve, D. (1927). *Colombia cafetera*. Barcelona: Artes Gráficas.
13. Nieto Arteta, L. E. (1971). *El café en la sociedad colombiana* (2.ª ed.). Bogotá: La Soga al Cuello.
14. North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
15. Ocampo, J. A. (1984). Colombia y la economía mundial, 1830-1910. En *Fedesarrollo*. Bogotá: Siglo XXI.
16. Ocampo, J. A. et al. (1987). *Historia económica de Colombia* (2.ª ed.). Bogotá: Siglo XXI, Fedesarrollo.
17. Ocampo, J. A. (1989a). La consolidación de la industria cafetera 1930-1958. En *Nueva historia de Colombia* (vol. 5). Bogotá: Planeta.
18. Ocampo, J. A. (1989b). Los orígenes de la industria cafetera, 1830-1929. En *Nueva historia de Colombia* (vol. V). Bogotá: Planeta.
19. Ocampo, J. A. (1994). *Una breve cafetera historia de Colombia, 1839-1958*. Bogotá: TM Editores, Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol.
20. Palacios, M. (1979). *El café en Colombia (1850-1970). Una historia económica, social y política*. Bogotá: Presencia.

21. Pizano, D. (2001). Instituciones cafeteras y desarrollo económico de los países productores. *Ensayos sobre Economía Cafetera*, 16, 123-127.
22. Rosas, G. (2010). Café: no es un problema coyuntural. *Revista Dinero*.
23. Saether, S. (1996). *Café, conflicto y corporativismo: una hipótesis sobre la creación de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en 1927*. Oslo: Universidad de Oslo.