

LA POLITICA CAFETERA EN LA POST-GUERRA

*Absalón Machado C. **

1. La Economía Cafetera Sobrevive

Terminada la segunda Guerra Mundial, la economía cafetera entró en un período de recuperación de precios e ingresos que culminó en el año 1954, para transitar luego hacia una superproducción que dio origen al primer pacto Internacional del Café, apoyado por productores y consumidores.

Estas dos instancias de la economía cafetera colombiana estuvieron enmarcadas a su vez, por dos fenómenos políticos de grandes repercusiones en la vida económica y social del país. El período de recuperación de los precios coincidió con el auge de la "Violencia", y la superproducción mundial con el nacimiento del pacto bipartidista conocido como el Frente Nacional. Cada uno de esos dos fenómenos dieron ciertas características al manejo de la política económica, y por ende a la política cafetera.

* Este trabajo hace parte del documento "Ensayos sobre Política Cafetera 1920-1967", elaborado como investigación en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.



La violencia aceleró aún más la descomposición de relaciones sociales de producción precapitalistas en el agro colombiano, produjo la destrucción de capitales en la economía cafetera; la desaparición de aparcerías y arrendamientos; grandes migraciones de campesinos hacia los centros urbanos; dio origen a violencia de la cosecha cafetera, y en general produjo un desorden en la actividad productiva agraria de las zonas cafeteras/1/.

La economía cafetera se sostuvo entonces con pequeñas y medianas explotaciones ante la desintegración de las grandes haciendas cafeteras, produciéndose un fenómeno de descomposición-recomposición de las pequeñas unidades agrícolas. Estas pudieron soportar los bajos precios del grano, pero también muchas de ellas sucumbieron ante la presión de los violentos. Los años 1948-1965 fueron un duro período de prueba para la economía cafetera que se sostuvo fundamentalmente por la gran cantidad de pequeños y medianos cafeteros, y por una sólida organización como lo era la Federación de Cafeteros; aunque los vínculos entre ambos no fueran siempre los deseados.

En estos años se puso a prueba el aparato institucional de los cafeteros. Los avatares políticos y el desorden económico, social e institucional que afrontó el país en aquellos años, no lograron minar las bases del gremio cafetero. La economía cafetera salió adelante bajo la batuta de ese gran dirigente que fue Don Manuel Mejía, Mister Coffee, como lo llamaban los gringos.

La bonanza cafetera de 1946-54 se enmarcó en un período de violencia y desorden político, y por ello no fue posible que los cafeteros modernizaran rápidamente sus cultivos preparándose con aumentos de productividad para afrontar situaciones de depresión en el mercado mundial cafetero. A mediados de los años cincuenta, cuando se produjo la descolgada de los precios del café, el país se encontró con un cultivo cafetero abandonado técnicamente, constituido por árboles viejos de baja productividad, poca fertilización y de abandono casi general. La Federación tenía sin embargo, una tecnología que no podía extender fácilmente por escasez de recursos

-
1. Estos aspectos pueden consultarse especialmente en los siguientes trabajos:
 - 1) Paul Oquist. *Violencia, Conflicto y Política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá 1978;
 - 2) Salomon Kalmanovitz, *Desarrollo de la Agricultura en Colombia* Editorial La Carreta, Primera Edición, Mayo 1978;
 - 3) Darío Fajardo. *Luchas Sociales y Transformaciones en tres Regiones Cafeteras el Tolima 1936-1970*. Centro de Investigaciones económicas CIE; Universidad de Antioquia, Medellín 1978 y
 - 4) Absalón Machado C. *La Economía Cafetera en la década de 1950*. Revista Cuadernos de Economía. Segunda Epoca, Universidad Nacional, Departamento de Economía, No. 2, primer semestre 1980.

técnicos, dificultades físicas para ofrecer servicios de extensión ante la inseguridad rural, y, el bajo grado de capitalización de los caficultores. La época de la superproducción puso en evidencia el gran reto que debían afrontar los cafeteros; tecnificarse o perecer. La Federación intuyó a tiempo las prioridades de su política, emprendiendo una vasta labor de extensión y divulgación de técnicas a partir de 1960; pero las dificultades cafeteras de esa década impidieron a los agricultores adoptar masivamente la tecnología ya generada.

Violencia, lucha fratricida, abandono de cafetales, alzas y bajas en los precios, vacilaciones y errores en el manejo de la política monetaria y cambiaria, lucha de clases y lucha por la hegemonía del poder, migración acelerada hacia las ciudades, caos institucional, y otros factores, enmarcaron la economía cafetera de post-guerra. Estos factores no lograron disminuir el ánimo y entusiasmo de los dirigentes cafeteros, para seguir manteniendo una posición de vanguardia en el país.

La política cafetera fue clara entre 1945-52, incierta y sorpresiva durante la dictadura militar, pero nuevamente ordenada y racionalizada por el Frente Nacional a partir de 1958. Hubo, con pocas excepciones, una mayor compenetración de los cafeteros con los gobiernos del Frente Nacional, y la incidencia de la política cafetera sobre la política económica y viceversa, nunca dejó de ser intensa y compleja.

2. La Federación de Cafeteros se consolida como gremio

El gremio cafetero supo aprovechar la política concertada con el gobierno durante la crisis que culminó en 1945, para fortalecerse financieramente. El camino para seguir ascendiendo como uno de los gremios más fuertes e influyentes del país, se abrió nítidamente con el período de bonanza de precios de los años 1945-54; y la presencia en el gobierno de quien le había dado a la Federación identidad y propósitos en sus primeros años de existencia; el doctor Mariano Ospina Pérez. La política cafetera de los años cuarenta fue decisiva para el fortalecimiento del gremio, a tal punto que hacia comienzos de los años cincuenta se había conformado el grupo financiero más bien estructurado y poderoso del país: La Federación de Cafeteros.

La Federación participaba en la Caja Agraria en 1951, con el 33.5% del capital, controlando así la entidad financiera más importante del sector agropecuario. Por otra parte había logrado intervenir en el mercado interno y externo, desplazando conjuntamente con los comerciantes nacionales, a las principales firmas extranjeras que participaban en el comercio del café. En 1955 la Federación exportaba el 13.8% del grano y era la primera entidad exportadora del país. Para ello tenía una capacidad

de almacenamiento de 3.045.000 bultos de café, en 45 almacenes de depósito situados en los principales centros de productores del país. Como complemento, controlaba una capacidad de trilla de café de 2.500 sacos diarios, en 11 trilladoras de su propiedad. Toda esta acción sobre el comercio la hacía sustentada en una legislación que le daba poderes omnímodos para controlar calidades, pesas, marcas, trilladoras, registros de exportación, licencias, distribución de café pasilla a los tostadores internos, etc./2/.

Pero la Federación no podía participar de una manera tan activa en el comercio sin tener en sus manos el control del transporte marítimo; ambición de los cafeteros que se hizo realidad en la post-guerra cuando el Fondo Nacional del Café, FONAC, tuvo los recursos necesarios para crear la Flota Mercante Grancolombiana en 1945, conjuntamente con Venezuela y Ecuador. En 1950 la Flota transportaba el 8.9% del café y en 1955 el 19.3%; pasando a ocupar el segundo lugar como compañía transportadora; para 1960 se había colocado ya en el primer lugar transportando el 43.2% del café. La garantía de fletes racionales le dio a los cafeteros más estabilidad en sus ingresos que cuando las tarifas eran fijadas arbitrariamente por las grandes compañías transnacionales del transporte marítimo.

Toda esta acción iba acompañada de una participación decisiva de la Federación en la celebración de Acuerdos de Pagos y de Compensación, como mecanismos para colocar café en mercados exteriores a cambio de mercancías importadas. Esta innovación en los mecanismos de intercambio internacional permitió a los cafeteros incrementar sus ventas y aprovechar la buena coyuntura de precios de la post-guerra. En 1952 existían 11 Convenios de Compensación que sumaban cerca de 90 millones de dólares, y todos ellos fueron firmados entre 1949 y 1951/3/.

Para 1954 ya se habían negociado 19 convenios, con lo cual el país pudo incrementar sus importaciones de bienes de capital, materias primas y bienes de consumo; especialmente a partir de 1955 cuando el monto de divisas disminuyó por la caída de los precios del café.

La importancia de esos Convenios para la Federación se refleja en el Informe del Gerente al XVIII Congreso Cafetero de 1954: "La Federación de Cafeteros ha venido interviniendo con toda actividad en las gestiones y

-
2. Esta legislación está consignada en los dos tomos de *Compilación Cafetera*, editados por la Federación.
 3. Fedecafé. *Revista Cafetera* No. 124, Septiembre 1952, Pág. 3936.

estudios preliminares para la celebración de los Convenios anteriores, y ha prestado toda la colaboración que le ha sido posible en su ejecución y satisfactorio desarrollo, en cuanto se relaciona con las exportaciones de café”.

La ley 1. de 1959 y la Resolución 27 de 1959 (Abril 22) del Banco de la República, llenaron el vacío existente en la reglamentación de operaciones de trueque y comercio cafetero complementándose así la legislación para la operatividad de los Convenios de Compensación y Trueque/4/. El Comité Nacional de Cafeteros dispuso financiar a través del Banco Cafetero, los depósitos previos que los importadores debían hacer en el Fondo de Estabilización del Banco de la República, incluyendo el valor mismo de las mercancías importadas, con plazo hasta tres años para bienes de capital. El sistema de intercambio de trueque encontraba así un mecanismo de financiación, ofrecido por los mismos cafeteros. La cartera vigente en el Banco Cafetero por este concepto era de \$283,3 millones y era fácil adivinar el regocijo de comerciantes e industriales por esta política de la Federación, en concordancia con el gobierno.

La Federación mandó en 1958 una Misión a Europa, para incrementar las ventas en ese continente y ampliar la propaganda al consumo de café. El resultado de la Misión fue claro: en el año 1960/61 las exportaciones a Europa habían aumentado en un 75% en relación al año 1958/59. Ello complementó los Convenios y trueques mediante los cuales se lograron las siguientes exportaciones de café entre 1957/61:5/.

AÑOS **SACOS DE CAFE DE 60 KG. EXPORTADOS POR
CONVENIOS Y TRUEQUES**

1957/58	174.309
1958/59	242.850
1959/60	335.250
1960/61	482.480

4. En el informe al XXI Congreso Cafetero de 1959, se encuentra el detalle de la Resolución 27 de 1959.

5. Informe del Gerente de la Federación al XXII Congreso Cafetero; Octubre 1961.

La Federación tenía además en 1952 inversiones e intereses en las siguientes entidades, con dineros del FONAC/6/.

Préstamos a municipios y departamentos	\$ 5.000.000
Acciones de la Flota Mercante	14.790.820
Préstamo al Gobierno del Ecuador para el pago de las acciones de la Flota Mercante	1.000.000
Acciones en la Caja Agraria	25.305.000
Acciones en el INA	3.500.000
Acciones en el Instituto Nacional de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal	500.000
Acciones en la Cia. Agrícola de Seguros	3.748.110
Industria Colombiana de Pesca	500.000
Cía. Nacional de Navegación	647.600

Estas inversiones siguieron fortaleciéndose en los años cincuenta con la creación del Banco Cafetero en 1953, (Decreto Extraordinario 2314, Septiembre 4) con dineros del FONAC. La Federación además, financió a entidades oficiales y semioficiales en la compra de equipos usando el sistema de trueque con café, o en la cancelación de deudas pendientes de dichos organismos cuya liquidación no había sido posible en su totalidad con divisas. Entidades como la Armada Nacional, la Central Hidroeléctrica de Caldas, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, el Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico, la CVC, Empresas Municipales de Cali, el Distrito Especial de Bogotá y el Fondo Rotatorio del Ejército, se beneficiaron con esos créditos/7/.

También la Federación contribuyó a cancelar la deuda comercial externa del país, atrasada por diversos motivos. Para ello vendió café en distintos mercados; con lo cual recogió los pagarés expedidos en dólares por el Banco

6. Fedecafé Revista Cafetera No. 124, Septiembre de 1952, Pág. 3885.

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

de la República a favor de los acreedores, que el Banco abonó luego a la Federación por su equivalente en moneda legal. El monto de esas operaciones fue de \$12.347.994.

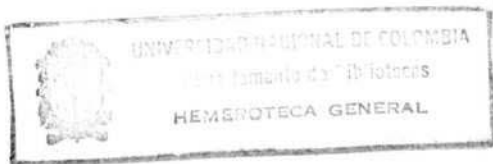
Todas las actividades reseñadas tenían fundamento en las líneas de acción que la Federación se había propuesto como meta, en una especie de plan que se sintetizaba así: "La estabilización de los precios, la propaganda intensa en el exterior, la protección y conservación de los tipos y marcas, el estudio analítico de todos los medios económicos para defender la industria, el aumento en proporción de los tipos de mejor calidad y el precio en los centros de consumo, la higiene del trabajador cafetero y las mejores prácticas para disminuir los efectos que diezman la producción económica de los cafetales, son los factores que constituyen los frentes de acción sobre los cuales actúa la Federación"/8/.

Había pues una concepción muy clara del gremio sobre la política que debía seguir y los instrumentos que necesitaba manejar, para constituirse a través del FONAC en la institución más sólida que se ha creado en el país. A partir de los años cuarenta, la Federación fue un modelo en la planeación, administración y organización de mecanismos de comercialización; en el manejo de las relaciones con el Estado y, en la imparcialidad política que se requiere para manejar esas relaciones y evitar conflictos con otros gremios.

Su participación en los organismos de decisión, le permitieron adelantar con el mayor cuidado esa política. La Federación participaba además en la Compañía Nacional de Navegación creada en 1944; tenía asiento en la Junta Directiva del Instituto de Fomento Forestal; era miembro del Consejo de Economía Nacional creado en 1940; participaba en el Consejo Coordinador de Comercio exterior; e integraba el Consejo Nacional de Enseñanza Agrícola creada en 1941.

Lo que se estaba creando y fortaleciendo con toda esta política, era el surgimiento de un Estado dentro del Estado. A principios de los años cincuenta eso ya era una realidad aunque solamente en el 40º Aniversario de la Federación en 1968, Mariano Ospina Pérez lo planteó claramente al referirse a los logros del gremio durante esos cuatro decenios, dijo así este dirigente político y gran amigo de los cafeteros: "Desde sus principios, la Federación buscó al tener representación en los principales organismos económicos y financieros del país, y así fue logrando paulatinamente *hasta el punto, que hoy sus representantes hacen parte de lo que pudiéramos*

8. Fedecafé. Revista Cafetera No. 109, Mayo 1942 Pág. 2895.



llamar el Estado Mayor, Administrativo Bancario y Comercial de la República"/9/.

En las condiciones anotadas, el gremio estaba preparado para planificar el salto a la modernización del cultivo; el cual se inició en los años sesenta y se consolidó en el decenio siguiente. También estaba la Federación en condiciones de resistir las fluctuantes variaciones de precios e ingresos cafeteros de los años cincuenta y sesenta, y conducir con gran acierto las negociaciones del Pacto Internacional del Café, que rigió a partir de 1962. La creación del Banco Cafetero en 1953 con dineros del FONAC, sería el último eslabón de toda esa política de fortalecimiento financiero. El Banco distrajo la atención que ya se venía haciendo frecuente sobre los orígenes y manejo de los recursos del FONAC, pasando éste a un segundo plano, mientras el Banco Cafetero se constituía en una especie de "vitrina" financiera del grupo cafetero.

3. Control de Cambios y Bonanza Cafetera 1945-1954

La posición de los cafeteros sobre el manejo de la política económica en la post-guerra, quedó claramente reflejada en la Conferencia Cafetera de Junio de 1948. En la Resolución No. 2 de la Conferencia se sintetizó el pensamiento de la Federación sobre la política adoptada por el gobierno.

En Junio de 1948 el gobierno de Ospina Pérez estableció el control de cambios, ante la fuerte demanda de divisas, que rápidamente había llevado el agotamiento de las reservas acumuladas durante la guerra. La estabilidad cambiaria se había sostenido desde los años treinta cuando los cafeteros se vieron impedidos para presionar devaluaciones permanentes; tanto por los acontecimientos de la guerra, como por el incremento de los precios del café que siguió al período de post-guerra.

Se establecieron entonces los certificados de cambio y un impuesto a los giros por exportaciones según el grupo en que se clasifican las mercancías (decretos 1949 y 1952)/10/. Los cafeteros fijaron su posición sobre estas determinaciones gubernamentales en la Resolución No. 2 de la Conferencia Cafetera de 1948, la cual se puede sintetizar así/11/:

-
9. Fedecafé. Revista Cafetera No. 143, Marzo-Abril 1968, Pág. 30. El subrayado es mío.
 10. Revista del Banco de la República No. 124, Septiembre 1952, Pág. 3932.
 11. Fedecafé. Boletín De Estadística No. 28, Junio 1948. Entre 1948-54, no se reunió el Congreso Cafetero por razones políticas originadas por la violencia; en su reemplazo actuaron las Conferencias Cafeteras.

1. Los cafeteros no están de acuerdo en que se creen cambios diferenciales, estableciéndose primas o giros del exterior para ciertos renglones, y la venta libre de otros giros y diferentes recargos sobre el precio de los dólares para las importaciones. Este sistema dicen los cafeteros "coloca en injusto desequilibrio a los productores cafeteros, complica grandemente la política cambiaria del país, establece un régimen discriminatorio que el gremio cafetero no puede menos de mirar con justificada alarma y ha provocado objeciones por parte de las autoridades monetarias internacionales".
2. Se debe revisar la política fiscal para ver si los recursos que el gobierno ha declarado necesitar pueden obtenerse por otras fuentes tributarias distintas. Si ello no es posible, el impuesto debería cobrarse a una rata única, sin utilizarlo como una medida de protección adicional.
3. Se pide eliminar el sistema de certificados de cambio. El tipo de cambio exterior debe ser uno solo, para no permitir la indebida especulación en el comercio exterior.
4. Debe buscarse el fomento de nuevos renglones de exportación por medios distintos de las primas de cambio.
5. Debe emprenderse una política enérgica y definida de estabilización monetaria interna. Debe mantenerse el equilibrio fiscal, controlarse el incremento de los medios de pago y contener la inflación.
6. Debe aplicarse un riguroso control de importaciones para importar solo lo necesario.
7. Debe continuarse el esfuerzo de abaratar el costo de producción agrícola; los cafeteros autorizan para ello al Comité Nacional para que invierta dineros del FONAC con ese fin.

El gremio solicitó devaluar un 10%, que era el margen permitido por el Fondo Monetario Internacional; con lo cual se evitaría el pago de primas sobre los giros del exterior. Esta medida la consideraban los cafeteros, como el punto de partida para lograr una estabilidad cambiaria y evitar el desequilibrio externo, que aparecía ya como una sombra en el panorama económico del país. Además, era notorio el énfasis puesto en la estabilidad económica y el control de la inflación, con lo cual los cafeteros esperaban recuperar en forma rápida, los ingresos dejados de percibir en los 15 años anteriores, vía-congelación de costos de producción.

En Diciembre de 1948 se estableció una prima de 10 puntos a las exportaciones, tanto de café como de otros productos y con ello se devaluó

el peso que pasó de 1.77 a 1.96; ésta tasa fue adoptada oficialmente en enero de 1949/12/, cuando se suprimieron las primas e impuestos a los giros. Durante 1949 se extendió el régimen de certificados de cambio a casi todos los productos exportables.

La conferencia Cafetera de Julio de 1949 se volvió a pronunciar sobre la política gubernamental que seguían considerando discriminatoria; pues se continuaba con el sistema de varios tipos de cambio, a pesar de que el gobierno había acogido la sugestión de aumentar el tipo de cambio en un 10%. Los cafeteros consideraban injusto que se les pagaran las divisas al 196% obligándolos a vivir al 350%; sobre todo cuando el 90% de las divisas la estaban generando pequeños parceleros. La recomendación de la conferencia no era diferente a la de 1948; establecer un mismo tipo de cambio para todas las divisas, que además fuera estable y correspondiera a las condiciones económicas del país, buscando la mayor libertad posible para las importaciones y los pagos al exterior; terminaba la conferencia con esta amonestación; "Con las anteriores medidas que se aconsejan la Conferencia sólo pide que situación del cafetero sea igual a la de los demás productores del país, con un trato igual que elimine la aberrante discriminación que sufre; y lo hace con el ánimo patriótico de obtener el beneficio de todos por la convicción que tiene de que la prosperidad de la industria cafetera es la del país y su quebrantamiento, el de la patria"/13/.

Indudablemente, la poca presión de los cafeteros para acelerar más la devaluación cambiaria, benefició tanto a importadores como a industriales en el quinquenio 1946-1950; esa era la política que quizás buscaba el Fondo Monetario Internacional al recomendar devaluaciones moderadas con un fuerte control fiscal. Esta política de estabilidad fue buscada por los cafeteros en una coyuntura en la que la economía cafetera estaba siendo sostenida principalmente por campesinos parcelarios, ante la crisis de la hacienda cafetera tradicional.

La tercera Conferencia Cafetera de marzo de 1951, volvió a ratificar los puntos de vista de las dos conferencias anteriores, con motivo de las recomendaciones que hizo el Comité de Desarrollo Económico. Esas recomendaciones fueron la respuesta a la Misión del BIRF en 1950, dirigida por Lauchlin Currie. La Conferencia publicó una Resolución que tenía tres puntos básicos a saber:

-
12. La primera de 10 puntos había sido recomendada en Junio de 1948 por el Comité de Crédito Público. Ver revista del Banco de la República, Diciembre 1948.
 13. Fedecafé. Boletín de Estadística No. 29, Julio 1949. Notas Editoriales.

1. Expresan su inconformidad con el plan de política cambiaria presentada por el Comité de Desarrollo Económico.
2. Indican que el régimen de cambio libre propuesto por dicho Comité, afecta gravemente los intereses de la industria cafetera e impide el desarrollo de un programa de estabilidad de precios del café.
3. Solicitan al Ejecutivo Nacional la adopción de un estatuto de cambio único y fijo, dentro de un régimen de libertad de importaciones.

En Marzo de 1951 se devaluó al 2,50 y se estableció un diferencial cafetero que solo sería suprimido en 1955, cuando los precios del grano empezaron a caer. El Decreto 637 de marzo de 1951 estableció un tipo de cambio para el dólar cafetero así: 75% de las exportaciones al cambio oficial de 1,95 y 25% al cambio de 2.50; esto daba un tipo de cambio neto de 208,75% para los giros cafeteros, mientras las demás divisas se comprarían al 250%. El 25% se iría aumentando hasta el 100% para unificar los tipos de cambio al 250%. El rechazo de los cafeteros fue inmediato, a pesar de que una parte de las utilidades en la venta de divisas se destinaba al FONAC y al incremento de las acciones de la Federación en la Caja Agraria.

La presión realizada por los cafeteros para que se eliminara este régimen de cambio discriminatorio fue apoyada por la ANDI y los comerciantes, para quienes la medida implicaba restringir la capacidad de compra y el volumen de negocios en la economía nacional. Para el gobierno la medida hacía parte de un paquete de disposiciones económicas tendiente a controlar el proceso inflacionario. El Ministro de Hacienda al comentar y defender la medida, aprovechó la oportunidad para acusar a los cafeteros de no contribuir al mejoramiento de los salarios, con el respectivo beneficio que daban los mejores precios del grano; dijo el Ministro:/14/

“También quiero señalar dos hechos que someto a la consideración de los cafeteros y que merecen reflexión por parte de ellos:

1. Sé de que no existe un paralelismo justo entre los precios de café en los últimos 10 años y los precios de los salarios que se pagan a los trabajadores de esta Industria. En 1940 el precio de una arroba de café “Medellín” era de \$ 2.62 y se pagaban \$ 0.60 de jornal. El precio en la actualidad es de \$24 por arroba y sólo se paga \$ 2.50 por el mismo jornal. El precio ha subido casi 10 veces mientras que el jornal no ha alcanzado a subir cinco. No habrá en esto razón para el sub-consumo

14. Revista del Banco de la República No. 286, Agosto 1951, Pág. 816.

que tanto preocupa a Industriales y Comerciantes? Habrá habido justicia en los salarios cafeteros? El interrogante queda abierto para que los interesados lo absuelvan”.

2. “El segundo punto es el de que en los países productores de café de Centroamérica, en todos sin excepción, existe un impuesto a las exportaciones de café que fluctúa entre diez y quince dólares por saco, de tal manera que la política de hacer que los productos de exportación tengan ciertos gravámenes, no está planeada exclusivamente para los productores de café de Colombia, sino que es una política secularmente aplicada por todos los gobiernos sobre los productos de exportación de los respectivos países”.

Las presiones de los gremios y de los cafeteros se reflejaron más tarde, en el mes de octubre, en una modificación del tipo de cambio establecido en marzo para el dólar Cafetero; medida que quedó consignada en el Decreto 2277 de octubre 27 de 1951, mediante el cual el 40% de los giros Cafeteros se pagaba inicialmente al 2.50%, lo que equivale a un cambio neto de 2.17%. El alza del restante 60%, se distribuye en 40 meses a razón de un punto y medio cada vez; programándose así un desmonte gradual del diferencial cafetero. Sin embargo el aumento de los precios del café, hizo que en enero de 1954 se suspendiera transitoriamente el aumento automático de un punto y medio cada mes. El Decreto 52 de Enero de 1954 así lo dispuso, cuando el tipo de cambio cafetero iba en 2.38 y la inflación amenazada nuevamente con desbordar las medidas gubernamentales. El diferencial cafetero se destinaba al FONAC y la Caja Agraria, en lugar de ir directamente a los productores/15/. De todos modos las medidas adoptadas beneficiaron a los cafeteros ante los continuos aumentos de precios del grano; pese a que éstos no aumentaron su productividad.

La medida anterior no fue la única para tratar de captar los ingresos cafeteros en ascenso a partir de 1953. En Marzo de 1954, el Decreto 1051 estableció un impuesto sobre los registros de contratos de exportación de café equivalente al 50% sobre el valor en dólares que excediera del precio básico de 105 dólares por cada saco de 70 Kg., sin que pasara del monto fijado para el reintegro que era de US\$ 125. El monto del impuesto se destinaba al FONAC, para que éste los invirtiera en la financiación de gastos o pagos en moneda extranjera de las empresas oficiales o semioficiales de energía eléctrica, o de producción de hierro y acero.

El carácter de la medida y la destinación de los recursos obtuvo el rechazo de los cafeteros, quienes reunidos en el XVIII Congreso Cafetero

15. Revista del Banco de la República, Enero 1954.

propusieron al gobierno US\$ 115 como base para cobrar el impuesto, en lugar de 105; esta distribución estaba más de acuerdo con las aspiraciones del gremio/16/.

El impuesto al café capitalizaba al FONAC, pero no constituía una disponibilidad líquida para sus intervenciones en el mercado. El doctor Carlos Lleras Restrepo decía refiriéndose a esta política: "El Fondo va a enriquecerse pero no aumentará por mucho tiempo su liquidez. En tales condiciones, los cafeteros se preguntan si realmente se justifica realizar por medio del impuesto una operación de mediocres beneficios para el Fondo y de marcado sacrificio para ellos"/17/. Criticaba Lleras la política general seguida por el Ministro de Hacienda, que trataba de poner restricciones en una época de relativa bonanza de divisas, en lugar de emprender acciones creadoras. La pretendida estabilidad que se buscaba no era muy clara para Lleras, pues no se atrevía a creer que ésta apareciera en un país al que se le multiplicaban súbitamente los recursos que recibía del exterior; y decía sobre ello: "Ya habrá de verse, pasado algún tiempo, que la pregonada estabilidad de precios no se mantendrá si no intervienen medidas de más amplio alcance creador y que los cafeteros habrán de sufrir a la vez la carga del impuesto y el alza de los costos de producción"/18/.

Los cafeteros siguieron insistiendo en una política de estabilización de los precios en lugar de la aguda situación cambiante de las cotizaciones, pero también eran conscientes de la necesidad de mejorar los rendimientos de las plantaciones, reducir costos y orientar las nuevas siembras a tierras que ofrecieran las mejores condiciones en materia de calidad y localización/19/.

Los reclamos sobre el Decreto 1051 dieron resultados casi inmediatos, y en mayo 5 de 1954 el Decreto 1448 modificó el impuesto de exportación, elevando a 115 dólares el precio básico para el cobro del recaudo. Los ingresos provenientes de ese impuesto iban ahora al Banco Cafetero, a través del FONAC. El Banco Cafetero distribuiría esos recursos así: 15% para préstamos a cinco años con 6% de interés anual, para construcción y reconstrucción de viviendas u obras de carácter permanente enderezados a

16. Fedecafé. Revista Cafetera de Colombia No. 126, Noviembre 1954.

17. Carlos Lleras Restrepo. Política Cafetera 1937-1978. Corresponde esta cita a un artículo publicado en El Tiempo, 29 de abril de 1954; reproducido en este Libro de Lleras, Pág. 114-118.

18. Ibid.

19. Informe del Gerente de Fedecafé al XVIII Congreso Cafetero, Abril 26 de 1954.

la conservación y desarrollo de la industria cafetera; para personas cuya renta líquida no excediera de \$ 12.000 anuales. El otro 85% se prestaría en financiaciones de moneda extranjera en compra de ganado importado, importación de maquinaria y equipo de los departamentos y municipios, destinados a conservación de caminos o gastos en energía eléctrica. El 50% por lo menos, de ese 85% se prestaría en los departamentos cafeteros/20/.

En el Congreso Nacional de Comerciantes celebrado en Pereira del 4 al 7 de Mayo de 1955, el Ministro de Hacienda Carlos Villaveces, refiriéndose a los antecedentes del manejo cafetero, anotaba que el aumento a \$ 115 del precio básico para el cobro del impuesto obedeció a fuertes presiones que calificaba así: "...Pero intereses inmediatos pudieron más que las voces autorizadas y después de dilatada gestión y de una buena campaña contra el gobierno que no conoció límite permisible, éste modificó su disposición en el sentido de elevar a 115 dólares el valor desde el cual se cubría el impuesto, y a solicitud del Congreso Cafetero, destinó su producto, no ya al Fondo Nacional del Café, sino al Banco Cafetero para el otorgamiento de préstamos de variada naturaleza"/21/.

El aumento de las divisas provenientes del alza en el precio del café, la acentuación de la inflación y otros factores económicos, dieron origen a enconadas polémicas sobre si se mantenía el control de cambios o se decretaba la libertad cambiaria. El gobierno no aceptó la libertad cambiaria, que implicaba bajar el tipo de cambio de 250 a 200; por que ello dejaba sin protección a la industria y se incrementaban las importaciones de bienes de consumo en momentos de necesidad de encausar las divisas a la adquisición de bienes de capital. Los exportadores de banano, tabaco y productos industriales, se perjudicaban igualmente al recibir menos pesos por sus exportaciones.

El Ministro de Hacienda explicó en el Congreso Cafetero cómo ese gremio había sido el menos perjudicado con las medidas cambiarias. Los cafeteros estaban recibiendo 2.38 cuando el cambio real era del 2.00 lo que constituía un gravamen sobre los demás sectores económicos/22/.

20. Revista del Banco de la República, Mayo 1954.

21. Revista del Banco de la República No. 331, Mayo 1955, pág. 560.

22. Revista del Banco de la República, Mayo 1954. Exposición del Ministro de Hacienda ante el Congreso Cafetero.

El impuesto sobre las exportaciones de café desapareció en octubre de 1954, al reducirse a US\$ 110 el valor del reintegro cafetero, ante la caída de los precios en el mercado internacional. La Federación rebajó en \$ 25 la carga de café, siendo entonces el único comprador, ya que los exportadores se retiraron del mercado ante la incertidumbre de la política cafetera Brasileira y las fluctuaciones de precios observadas en Julio, Agosto y Septiembre.

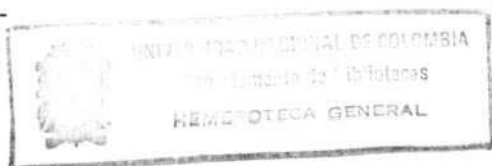
Los desequilibrios en la Balanza de Pagos se hicieron sentir con intensidad a fines de 1954 y varias medidas se tomaron para buscar un equilibrio, jugando con el control de cambios, listas de prohibida importación, recargos a las importaciones, aumentos en los depósitos de garantía para los importadores (Decreto 3077 de Octubre/54) y reducción del reintegro cafetero.

Este período 1945-54, se caracterizó por la iniciativa gubernamental en materia de política cafetera; pero también por el hecho de que el gremio cafetero tuvo suficiente poder ante los órganos del Estado para introducir cambios en las medidas de política, que los beneficiaron en última instancia. En estos años se vio claramente cómo la política cafetera funcionaba solamente cuando ella se hacía en forma concertada; los mecanismos de reclamo de los cafeteros funcionaron a tiempo para corregir las desviaciones introducidas en esa política de concertación.

También conviene señalar que en esta época de bonanza cafetera relativa, la política económica fue más decisiva para determinar la política cafetera. No se observa con claridad el fenómeno contrario; que la política cafetera hubiera determinado la política económica. Este fenómeno se explica porque la bonanza de precios de la post-guerra fue gradual, y no tuvo saltos bruscos o fenomenales que introdujeran grandes distorsiones en el manejo económico; exceptuando el año 1953-1954 cuando se presentó la helada en el Brasil. Las dificultades económicas se originaron más por la política de gasto de las divisas y el gasto público, que por la bonanza relativa de divisas.

4. La Política Monetaria y Cambiaria, y la Evolución del Mercado Cafetero 1955-58.

El café colombiano alcanzó un precio tope de 91.40 centavos de dólar en marzo de 1954 y en el mes de diciembre de ese año el precio promedio fue de 72.84, después de la baja producida a partir de septiembre. El año 1954 puede considerarse único en materia de precios, cuando la cotización promedio fue de 80.10 centavos de dólar, cifra nunca antes conseguida en la historia cafetera del país. Por eso puede afirmarse que a partir de 1954



aparece una especie de crisis en los precios cuando las cotizaciones promedias llegaron a 64.57; 73,95 y 63.94 en los tres años siguientes.

Sin embargo estos precios promedios fueron superiores a todos los obtenidos desde 1945, de suerte que no es fácil hablar de una crisis real en la economía cafetera en los tres años señalados. Las divisas obtenidas por café venían aumentando continuamente desde 1945, pasando de US\$104.5 millones en ese año, US\$307.3 en 1950; logrando un monto máximo en 1954 de US\$550,1 millones y situándose en US\$487,2 US\$413,0 y US\$421,0 millones en 1955, 1956 y 1957. En estos años hubo fluctuaciones en el precio del grano que se situaron en el rango de 56 a 75 centavos de dólar; variaciones que obligaron a tomar medidas internas de política cafetera, que tuvieron repercusiones en la política económica.

Estas frecuentes fluctuaciones de precios, produjeron preocupaciones a los cafeteros, acostumbrados ya desde 1945 a su ascenso permanente, que culminó en Marzo de 1954. Eran varios los factores causantes de esas variaciones, especialmente la incertidumbre del manejo cafetero del Brasil y la dificultad de identificar un acuerdo entre productores y consumidores para estabilizar los precios y lograr niveles más remunerados para los productores; que afrontaban procesos internos de inflación y aumentos de costos sin mejoras en la productividad.

Las perspectivas de aumentos en producción en los principales países productores también introducían dificultades para lograr acuerdos con los consumidores. Lleras Restrepo decía a fines de 1954 sobre la posibilidad de un Acuerdo:

“Simplemente quiero decir que tal acuerdo es cosa bastante incierta y que sobre las perspectivas de su realización no puede fundarse ninguna política económica... Colombia debe estudiar su política independientemente de la posibilidad de una cooperación internacional”/23/. Efectivamente solo hasta 1958 se logró un Acuerdo Parcial en México para manejar el mercado cafetero, imponiendo retenciones internas cuando ya la oferta mundial había desbordado ampliamente la demanda. El panorama era pues bastante incierto y Colombia no podía fincar esperanzas en un Acuerdo rápido; y debía implementar políticas internas para el manejo de la cuestión cafetera.

La política cafetera interna debía sustentarse en un buen manejo de existencias y precios, siendo el FONAC el instrumento más apropiado, dada

23. Carlos Lleras Restrepo. “Qué va a hacerse sobre Café?” El Tiempo 29 de Diciembre de 1954. Publicado en Política Cafetera 1937-1978, Op. cit.

su experiencia en el manejo de existencias, compras y ventas desde 1941. Pero Lleras Restrepo advertía en Febrero de 1955, que la política de defender los precios en el mercado externo y un ingreso relativamente bueno para el productor colombiano, debía acometerse sobre la base de que la situación de depresión de los precios podría prolongarse por varios años consecutivos; y en ese sentido anotaba: "La más elemental prudencia obliga, pues, a planear la política económica sobre la base de que, casi seguramente, estamos entrando en un período largo de precios bajos. No se trata de saltar, con más o menos fortuna, por encima de una situación transitoria, sino de recomodar el funcionamiento de nuestra economía y proveer a nuestro desarrollo bajo el signo de una escasez prolongada de cambio extranjero"/24/. Este no fue sin embargo el criterio con el que se manejó la situación en los años 1955/57; y el país entró en una serie de dificultades monetarias y cambiarias que produjeron secuelas muy grandes en la estabilidad económica; pese a que los ingresos cafeteros no cayeron en una forma tan espectacular.

Las primeras medidas tomadas por el gobierno trataron de defender al productor, garantizándole un ingreso mínimo. Se eliminó el diferencial cafetero y la Federación fijó precios mínimos de compra del grano. El decreto 332 de Febrero 16/65 determinó que se pagara al productor el precio mínimo que fijara el Comité Nacional de Cafeteros; quien pagara un precio inferior incurría en una multa equivalente al café comprado, además de someterse a la suspensión del registro de contratos de exportación. Se estableció también que si el FONAC sufría pérdidas al comprar café a ese precio mínimo, el Gobierno Nacional las asumiría. El Decreto 334 de febrero 16 fijó los precios que fluctuaban entre \$35.50 la arroba para el café trillado y \$28.00 para el pergamino inferior al corriente; los precios que pagarían los particulares estaban un poco por debajo (\$34.50 y \$27.00) para darle un margen mínimo de ganancia al comerciante. Los ingresos adicionales que obtuviera el gobierno por impuesto de timbre se destinarían a sufragar las pérdidas que el FONAC tuviera en la operación de compra y venta de café/25/.

El Decreto 333 de Febrero 16/55 por su parte, suspendió el tipo de cambio diferencial establecido desde 1951 (Decreto 2277) para las divisas cafeteras. El valor de compra de las divisas se aumentó de \$2.38 a \$2.50.

24. Carlos Lleras Restrepo. "Pensemos en el Porvenir". El Tiempo, 22 de febrero de 1955, op. cit. Pág. 126-127.

25. Revista del Banco de la República, Febrero 1955.

El Ministro de Hacienda fue muy claro al explicar la filosofía de esta política cafetera en momentos difíciles en el mercado mundial del grano: "...hay que poner al cafetero en condiciones de seguir consumiendo, de seguir viviendo, de seguir en su negocio cuales quiera que sean las alternativas del precio del café...". Y refiriéndose al hecho de que las pérdidas del FONAC se van a pagar con los mejores impuestos de timbre a la importación anotaba el Ministro: "Es decir, que en esta oportunidad son los importadores los que van a pagar al gremio cafetero, no como hasta ahora, el gremio cafetero pagándoles subsidio a los importadores"/26/. Este era un cambio de política, ajustado a las nuevas circunstancias. La importancia de las medidas adoptadas fue muy evidente para los productores: los particulares estaba pagando a \$18 la arroba, ante la incertidumbre en el mercado interno, ahora ese precio subía a \$28. Los precios fijados por la Federación en febrero de 1955 de \$30.50 la arroba, se mantuvieron hasta noviembre de 1956, dándole seguridad a los productores; pero los precios pagados por los particulares fluctuaron y sobrepasaron algunas veces ese precio básico.

Pese a que el descenso en el ingreso de divisas por concepto de café no ascendió a más de US\$ 63 millones entre 1954 y 1955, el país enfrentó serias dificultades en el mercado cambiario; debiendo adoptar una serie de medidas durante 1955 para lograr ajustes en los gastos internos y externos. Se encarecieron más las importaciones creando un mercado libre para algunas divisas y se restringieron más las transacciones del mercado oficial (Decreto 1372, más o de 1955 y 2797 de Octubre). La Balanza Cambiaria presentó por primera vez desde 1951 un déficit de US\$ 85.3 millones, pese a los controles a las importaciones; déficit que en 1956 ascendió a US\$ 120.1 millones/27/.

En 1955 la intervención de la Federación en el mercado interno a través del FONAC, dio buenos resultados. La Federación intensificó sus compras pese a la incertidumbre reinante y pudo vender sus existencias pagar sus deudas al Banco de la República y mantener existencias manejables; sólo en el año cafetero 1956/57 y 1957/58 las existencias empezaron a acumularse en forma apreciable.

A fines de 1955 el manejo cambiario se había hecho tan complejo y casuístico que era difícil decir cuál era la tasa de cambio y qué tanta

26. Ibid Pág. 146-149.

27. Revista del Banco de la República, varios números de 1955.

devaluación se estaba haciendo. Eduardo Wiesner dijo al respecto que "...es suficiente destacar la casi indescifrable situación cambiaria que vivía el país, como expresión de un intento de ajuste del sector externo que era retrasado, incompleto, casi imposible de administrar y que no tenía suficiente apoyo en medidas monetarias y fiscales para lograr un ajuste interno paralelo"/28/.

La relativa buena situación de ingreso de divisas en 1955, y el buen manejo cafetero que hizo la Federación, no explican las dificultades cambiarias y monetarias del país. Lleras Restrepo decía refiriéndose a este hecho aparentemente contradictorio:

"En Colombia el medio circulante ha crecido tanto durante los últimos años que no puede extrañarnos la presión sobre el cambio exterior. Las medidas que se impusieron el año pasado para frenar los consumos de artículos de importación no podían producir su efecto sino con algún retardo. Pero además de todos esos factores se ha registrado innegables despilfarros en la disposición de las divisas. Las importaciones por las entidades públicas y los gastos de éstas en el exterior han absorbido y me temo que continúan absorbiendo una cantidad superior a lo que se podría considerar razonable"/29/.

A las apreciaciones anteriores se puede agregar el fenómeno anotado por Mariano Arango de que la Balanza cambiaria se pudo equilibrar en el primer semestre de 1956, "pero con solicitudes de cambio pendientes, que cumplían todos los requisitos por US\$ 264,3 millones, a fines de junio... Es decir, funcionaron menos las restricciones a las importaciones que a las autorizaciones de divisas para pagarlas, lo que acumuló una gran deuda externa a corto plazo con los proveedores y puso al país al borde de la bancarrota"/30/.

Pese a que en 1976 el precio del grano alcanzó niveles mejores que en 1955, los cafeteros presionaron por la devaluación, aprovechando un poco el caos monetario y cambiario anotado. En el VII Congreso Agropecuario Nacional celebrado por la SAC en marzo de 1956, los agricultores apoyaron

-
28. Wiesner D. Eduardo. Devaluación y Mecanismo de ajuste en Colombia. Revista Banca y Finanzas. Asociación Bancaria, No. 159, Marzo 1978; Pág. 70.
 29. Carlos Lleras Restrepo. "Café y Finanzas". El Tiempo, 18 de Febrero de 1956; Op. cit. Pág. 134.
 30. Arango Mariano. Política Económica e intereses Cafeteros 1930-58, Op. cit. Pág. 97.

las solicitudes del gremio cafetero e hicieron ver cómo se estaba confiscando a los cafeteros parte de su ingreso al obligarlos a vender sus dólares al 250. La SAC argumentaba que el control de cambios incitaba al consumo de divisas, afectando la balanza cambiaria y la moneda que trataba de defender; por tanto recomendaba la libertad cambiaria. En noviembre de 1956 el Comité de Cafeteros propuso igualmente que se reajustara el tipo de cambio, aumentando el valor de compra de las divisas cafeteras/31/.

En noviembre de 1956, el Decreto 2929 creó los “títulos de Divisas”; así las cosas “la tasa de compra para los cafeteros se hizo fluctuante”, dependiendo del precio de dichos Títulos, el cual dependía a su vez “de la tasa que estuvieran dispuestos a pagar los importadores por los distintos tipos de bienes, lo cual a su vez dependía de los grupos y de los impuestos de timbre y de los depósitos previos”/32/. Pero la situación siguió agravándose y se expidieron nuevas medidas para controlar las importaciones; se aumentó el reintegro por saco de 70 Kg. de café de 90 a 105 dólares; se redujeron las autorizaciones de cambio; y se llegó incluso a clausurar temporalmente la inscripción de importaciones en la oficina de registro de cambios.

Toda esta serie de medidas no lograron sin embargo disminuir la diferencia entre el dólar cafetero y el oficial, lo cual estimulaba el contrabando del grano, produciéndose distorsiones en el mercado de divisas y en los controles a las importaciones. El contrabando de café no era un fenómeno nuevo, existía desde 1951; pero las circunstancias lo habían acelerado, y se llegó a acusar a la Federación de Cafeteros de participar en el contrabando a Estados Unidos a través de Aruba, Maracaibo y Panamá/33/. En 1956 se dictaron varios decretos y resoluciones de la Dirección General de Aduanas, para organizar la movilización interna de café y reprimir el contrabando/34/.

-
31. Fedecafé, Revista Cafetera de Colombia No. 128, Mayo 1956. “El VII Congreso Agropecuario Nacional y la Industria Cafetera”, proposición No. 18. Además ver Revista Cafetera No. 130, Enero 1957.
 32. Wiesner D. Eduardo. Op. cit. Pág. 72.
 33. Fedecafé. Revista Cafetera No. 130, Enero 1957.
 34. Ver la Revista Cafetera No. 129, octubre 1956, los textos del decreto 1504 de Junio 28 y de las resoluciones 0265, 0266, J-0268 y J-0271 del mes de Junio de 1956.

Cuando en mayo de 1957 cayó el régimen militar, el nuevo Ministro de Hacienda Antonio Alvarez Restrepo dijo refiriéndose a la situación económica del país:

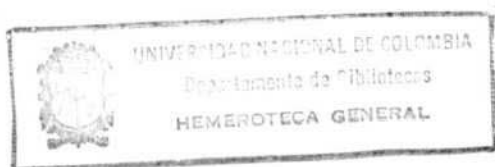
“...Recibe pues el nuevo gobierno un balance de gravedad inocultable, un estado de cosas que pedía remedios urgentes para evitar el caos económico. Nuestra tarea era la de liquidar una situación en la cual la palabra déficit aparecía al final de todas las investigaciones que realizaba. Habían pasado los años de mayor prosperidad en los ingresos que el país había conocido: habíamos asistido a la alegre fiesta del derroche en la cual, al consumir, todos participamos un poco y nos enfrentábamos al día siguiente de la francachela, ante la realidad inexorable de que habíamos malgastado lo que no teníamos, por falta de una política previsora, que debió realizarse desde el mismo momento en que en agosto de 1954, se produjo la caída vertical del café...”/35/; y más adelante anotaba: “Lo que ahí ha pasado, es el desaprovechamiento de estos años en que vendimos café en abundancia y a buenos precios, es una de aquellas que podrían llamarse “frustraciones nacionales”, porque el fruto que tuvimos en la mano no lo supimos aprovechar y el paso raudo de la fortuna nos dejó con las manos vacías”.

La opinión del Ministro de Hacienda no fue la única que señaló el despilfarro de los dineros de la bonanza cafetera, muchos anotaron cómo el país se había atiborrado de enlatados y productos suntuarios, pese a los controles a las importaciones; y cómo el derroche en el gasto público había llevado al país a una situación de incapacidad y dificultad para emprender el desarrollo que reclamaba el país.

El problema cambiario era la principal preocupación de la nueva administración; el cambio oficial continuaba a \$ 2.50 mientras en el mercado libre se alcanzaban cotizaciones hasta de \$ 7.00, de tal suerte que la devaluación aparecía como una herramienta indispensable. A la sombra del 2.50 prosperó tanto la sobrefacturación como el contrabando de café, considerado éste por el Ministro de Hacienda como “uno de los hechos más graves que se registren en el campo económico de toda la historia del país”. Todos los estamentos económicos, incluyendo a los cafeteros, pregonaban el cambio libre, alternativa que aún no consideraba el gobierno como apropiada, teniendo entre manos que resolver el problema de la deuda comercial vencida por cerca de 300 millones de dólares; lo que implicaba arbitrar recursos en diferentes fuentes.

La política económica eligió el camino de buscar recursos con impuestos a las exportaciones y reajustes en los impuestos directos, asumiendo el Estado al servicio de la deuda comercial para aliviar la carga de industriales

35. Revista del Banco de la República No. 356, Junio 1957, Pág. 624.



y comerciantes permitiéndoles un futuro menos incierto. Los cafeteros no podían escapar a nuevos gravámenes, en momentos en que el precio del café había logrado superarse en relación al año anterior. El precio interno de compra de la carga de 125 Kg. se había modificado en noviembre de 1956 de \$ 305 a \$336.67; en enero de 1957 se aumentó a \$ 425 y en Junio cuando se tomaron las nuevas medidas ya estaba en \$ 484; manteniendo un nivel cercano a los \$ 500 en el resto del año.

El criterio del gobierno fue mantener lo más bajo posible el costo de vida, buscando recursos que permitieran restaurar el equilibrio económico con “una contribución apropiada de todos los sectores”. El Decreto 107 de Junio 17 de 1957 estableció un impuesto a las exportaciones del 15%, incrementó los depósitos previos para importar, creó un impuesto de giro del 10% para el canje de certificados de cambio, creó una “cuota de rehabilitación nacional” del 20% del impuesto de renta y complementario, y creó un mercado libre para los cambios originados en la entrada de capitales distintos a los mineros y petroleros. Además benefició a los cafeteros creando en el Banco Cafetero una sección especial de créditos a tres años de plazo con interés anual del 3%, destinados exclusivamente a la redención de deudas de productores que no poseyeran más de 20.000 árboles de café y autorizó a la Federación a usar dineros de FONAC para campañas de mejoramiento de cafetales e importación de abonos por \$ 30 millones/36/.

Con el Decreto 107 se oficializó una devaluación, que llevó el precio del Certificado a \$ 4.85 y a \$ 5.90 el del “mercado de capitales”. Se pasó del 2.50 al 4.80 en el mes de Junio, pero la presión por importaciones llegó el Certificado a \$ 5.37 en Diciembre de 1957. La devaluación no había sido suficiente para lograr un equilibrio, de allí que en Marzo de 1958 se devaluó del \$ 4.80 a \$ 6.10 mediante Decreto Legislativo 0080.

Los cafeteros elogiaron las medidas tomadas con el Decreto 107, las cuales “...han traído como consecuencia una saludable renovación de las inquietudes y de la conformidad de los cafeteros. Desde hace muchos años el gremio se venía quejando del trato discriminatorio a que estaba sometido a través del diferencial cafetero...”/37/. Sin embargo, la situación no mejoró en términos reales para los cafeteros, como lo demuestra Mariano Arango en su estudio/38/.

36. Ibid.

37. Fedecafé. Revista Cafetera No. 132, Julio 1957 Pág. 141.

38. Arango Mariano, Op. cit. Pág. 104. Ver Cuadros IIC.1.1. y IIC.1.2.

A principios de 1958 seguía pesando la incertidumbre sobre los precios del café, y como anotaba el Gerente del Banco de la República, era necesario decidir en qué forma se iban a obtener fondos para financiar la retención cafetera (resultante del Pacto de México firmado en 1957), sin que ello implicara emisiones del Banco de la República. Además, se consideraba que dada la falta de muestras de recuperación del precio externo del café y los signos evidentes de superproducción, una fluctuación permanente en el tipo de cambio del dólar, afectaba adversamente los precios externos y hacía impracticable una protección al caficultor en sus ventas internas. La Federación de Cafeteros optó en forma provisional por hacer un acuerdo con los exportadores, mientras se tomaban medidas más permanentes/39/. El Acuerdo consistía en:

1. Los exportadores se comprometen a vender las divisas de sus envíos a la tasa que señalará periódicamente un Comité creado para el efecto, lo que garantiza una fluctuación mínima del certificado (Los bancos que los compran pueden venderlos con un margen de un punto).
2. Los exportadores no podrán colocar su producto a un precio inferior al que ordene la Federación.
3. Los exportadores se comprometen a pagar en el país el café pergamino o en almendra, por lo menos al mínimo que sugiera el Comité.

Inicialmente este Acuerdo logró algunas mejoras en las cotizaciones externas, pero muy pronto vino una paralización en las ventas, creándose entonces una Comisión Paritaria Económica para estudiar el asunto cafetero.

El Decreto 0080 de marzo de 1958 introdujo, como ya vimos modificaciones al sistema de cambios que regía desde Junio 17 de 1957. En primer lugar sustituyó la libre negociación de los certificados estableciendo un cambio fijo de \$ 6.10 pero ajustable eventualmente (se mantuvo hasta Mayo de 1960 cuando se cambió a \$ 6.50). Esta medida tiende "...a mantener, al menos temporalmente, un ingreso estacionario al exportador, y en especial al cafetero, con claros fines de estabilidad monetaria y de fortalecimiento de los precios en el exterior"/40/.

39. Comentarios Editoriales de la Revista del Banco de la República No. 365, Marzo 1958.

40. Revista del Banco de la República, Notas Editoriales, Abril 1958.

En segundo término estableció la venta de divisas a través de remates públicos y estipuló que el pago de fletes y el impuesto de giros se hiciera con dólares del mercado de capitales; medida tendiente a aumentar la oferta de certificados, reducida con la baja del reintegro cafetero. Además se creó una retención en especial del 10% para los exportadores de café, entregada sin compensación al FONAC; el decreto 102 de Abril 11 de 1958 determinó que esa retención fuera fijada libremente por el Comité Nacional de Cafeteros, el cual elevó al 15% para cumplir lo pactado en el Acuerdo de México (Resolución No. 2 de 1958 del Comité Nacional de Cafeteros).

El artículo 4 del Decreto 0080 estableció también que si el producto en moneda legal del remate de certificados llegaba a resultar mayor que el costo de adquisición por el banco, la diferencia se abonaría en cuenta al FONAC para financiar las compras de café, atendiendo en primer lugar la cancelación de las deudas contraídas por la Federación con el Banco por razón de tales compras. Y por el artículo 5o. destinaba \$ 60 millones como aporte del Gobierno al FONAC.

La presión del mercado cafetero se hizo más insostenible, los precios promedios para el café colombiano habían pasado de 73,95 centavos en 1956 a 63.94 en 1957 y seguían descendiendo en 1958, de allí que en Abril de 1958, la Federación se vio obligada a bajar el precio interno de compra de \$ 520 a \$ 490 y en Julio a \$ 440. El Gerente del Banco de la República anotaba que esa disminución había sido inferior a la que correspondería según el porcentaje de retención física; con lo cual el exportador había absorbido buena parte de la disminución, con merma de sus ganancias. Pero como anota Mariano Arango, la baja en el precio externo y de la tasa de cambio real, deprimieron los precios constantes de los cafés Medellín y Manizales en un 31.5% entre el cuarto trimestre de 1957 y el tercero de 1958/41/.

Pero a las medidas también favorecieron a los exportadores, al establecer el Decreto 102 de abril 11 de 1958, que los bancos comerciales que hasta el 30 de junio de 1958 no hubieran cumplido la obligación impuesta por el Decreto 198/57 de destinar el 14% de sus depósitos al fomento de la industria agropecuaria, podían sustituirla con préstamos a los exportadores de café.

Con las medidas adoptadas, el país podía cumplir los compromisos adquiridos en la política cafetera internacional y se evitaba en lo posible la emisión de billetes para financiar compras internas de café. Además, como

41. Arango Mariano, Op. cit. Pág. 106-107.

dice Wiesner: “La creación del impuesto de retención cafetera para una forma de neutralizar el aumento del ingreso cafetero resultante de la devaluación”.

Los problemas económicos sinembargo, no estaban resueltos. Sobre el país pesaba una deuda externa apreciable, el precio del café seguía descendiendo y el monto de divisas disponibles no era suficiente; era necesario controlar la expansión de los medios de pago, aliviar la presión sobre la balanza de pagos y encontrar mecanismos más definidos para financiar las compras de café, que en el pasado representaron fuertes presiones inflacionarias.

La deuda comercial atrasada se negoció, obteniéndose crédito externo para atender su pago y servicio, pero el problema cafetero y la escasa disponibilidad de divisas seguían siendo preocupaciones fundamentales. El problema cambiario se había ligado tanto a la evolución de la economía cafetera que un conocido experto llegó a comentar dicha situación en estos términos: “Es decir, había clara conciencia de que el país, como resultado de su intensa monoexportación, no tenía política cambiaria o monetaria independiente. Lo que tenía era política cafetera”/42/. Esta aseveración está claramente justificada en la declaración del primer gobierno del Frente Nacional sobre Política Económica, donde se trazan las líneas maestras de la política que se empieza a practicar a partir de agosto de 1958.

El postulado fundamental de la política económica del nuevo gobierno fue: “Llevar a cabo una severa política de estabilidad en los campos monetario, fiscal y cambiario, que es la base para un ordenado crecimiento económico del país y para la corrección de los presentes desequilibrios de carácter social/43/. Además, pretendía unir esfuerzos para una política de austeridad en los gastos y prioridad en las inversiones.

La estabilidad económica y financiera implicaba: “*Primero: detener la creciente devaluación de la moneda mediante la eliminación de las presiones inflacionarias que se ha agudizado especialmente durante los últimos meses, debido a la crisis cafetera y a los sistemas utilizados para hacerle frente. Segundo: modificar radicalmente, en primer lugar, la expansión monetaria inmoderada del Banco de la República, definiendo de manera estricta las relaciones entre aquella entidad y la Federación Nacional de Cafeteros y el*

42. Wiesner D. Eduardo, Op. cit. Pág. 75.

43. Declaración del Gobierno Nacional sobre Política Económica. Revista del Banco de la República No. 371, Septiembre 1958, Pág. 1037-1043.

Fondo Nacional del Café, en forma de evitar que continúe el proceso inflacionario registrado durante los últimos meses”/44/.

La cuestión cafetera quedaba así metida en la médula de la política monetaria y cambiaria y sólo un buen manejo de ella conduciría a la estabilidad económica y social; así lo entendía el gobierno del Frente Nacional. Como la política cafetera se orientó en los cuatro años siguientes por los lineamientos esbozados en agosto de 1958, conviene transcribir las bases generales que la sustentaron:

“a) Dar liquidez al FONAC, mediante la venta de algunas de sus inversiones. El fondo debe tener un estatuto que le prohíba hacer inversiones distintas a la financiación cafetera y debe ser manejado por Fedecaje, el gobierno y el Banco de la República, para asegurar el manejo estricto de su destinación.

b) Desligar la política de financiación cafetera interna de la política monetaria del banco emisor. Para ello el Banco de la República debe fijar al FONAC un cupo de redescuentos ordinario y otro extraordinario con intereses más altos que no podrán utilizarse sino con la autorización del gobierno.

c) Convenir términos de amortización a largo plazo para parte de la deuda pendiente del FONAC con el Banco de la República.

d) Colaborar con el gremio cafetero en su empeño de reestructurar la Federación Nacional de Cafeteros para asegurarle mayor técnica, agilidad y eficiencia en el manejo de la política cafetera.

e) Hacer la defensa de los precios internacionales del café por medio de la retención en especie, la destinación del diferencial cafetero a tal fin y de otros recursos que sean necesarios, eliminando radicalmente la financiación con base en emisiones del Banco de la República.

Estas medidas iban complementadas con reglamentos de los redescuentos en el Banco de la República, control de la deuda pública, y gastos públicos, restablecimiento de las leyes orgánicas del Presupuesto Nacional, estudio de reorganización administrativa del Estado, liquidación del Fondo de Estabilización, etc. En el campo cambiario se sugería sostener el sistema de cambios establecido sobre la base de un mercado de divisas para exportar e importar y un mercado libre, una severa política de control monetario y fiscal, inflexible política de austeridad en las importaciones sosteniendo uns

44. Ibid. Pág. 1038, El subrayado es mío.

lista prohibida y otra libre, adoptar una política de fomento y diversificación de exportaciones, fomento de industrias que sustituyan importaciones, propiciar la inversión extranjera y la repatriación del capital colombiano, etc.

En Septiembre 27 de 1958 se firmó el Convenio Latinoamericano del Café, que era una ampliación del Convenio de México, con vigencia a partir de Octubre de 1958. Se contemplaban retenciones cafeteras, tocándole a Colombia el 15% y Brasil 40%. Se abría la posibilidad de mejorar en los precios del grano para llegar a una relativa estabilidad cambiaria y además se daba un paso decisivo en el "acercamiento de las relaciones interamericanas"/45/. Pero la esperanza de ver una recuperación del precio del café no llegó; la superproducción seguía pesando fuertemente y la Federación tuvo que reducir nuevamente los precios internos de \$ 440 a \$ 425 la carga de 125 Kg. en Octubre, y luego a \$ 380 en Noviembre de ese año; precio que se sostuvo allí, hasta septiembre de 1959 cuando se aumentó a \$ 405.

Se había cerrado una etapa tormentosa en la política económica del país, con muchos ensayos e imprecisiones, se vivió una época de ajuste muy coyunturales sin tener unas metas definidas de largo plazo. La cuestión cafetera ayudó a hacer más difícil el manejo de la política económica; sin embargo es más o menos claro que en el período 1955-57, no puede afirmarse rotundamente que la política cafetera fue el determinante de la política económica; la situación cafetera fue un parámetro que debió tenerse en cuenta, porque lo fundamental fue el manejo desacertado de la situación cambiaria y monetaria que creó grandes dificultades en el manejo de la política económica. A partir de 1958 se abre una perspectiva diferente siendo la política cafetera la que pasa a determinar más concretamente la política económica, debiendo esta reconstruirse en principio sobre la base de un manejo nuevo de la política cafetera.

45. Revista del Banco de la República No. 372, Octubre 1958, Editorial.