

Relaciones de poder y estructura de decisiones del gremio cafetero colombiano



La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, FEDERACAFE, y el Fondo Nacional del Café

Francisco Rodríguez Vargas ¹

Introducción

El eje esencial de comando de los centros de decisión estratégica de las organizaciones del sector cafetero es la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, FEDERACAFE.

Vamos a examinar en este artículo los centros de decisión de FEDERACAFE, a través del análisis de sus objetivos, sus estrategias y sus restricciones. Las

actividades de FEDERACAFE son ejercidas a través de actores participantes de una burocracia famosa en Colombia y en el mundo del café, a nivel internacional, por su capacidad, su permanencia y sus resultados organizacionales.

La tarea más importante de FEDERACAFE ha sido la administración del Fondo Nacional del Café, FONAC, por medio de un contrato firmado y renovado cada diez años, entre el gobierno y el gremio. Este

¹ Francisco Rodríguez Vargas es profesor del Departamento de Gestión Empresarial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Ha sido profesor invitado de la Universidad de París VIII. Filósofo, Universidad Javeriana; Doctor en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Nacional

de Colombia; Doctor en Ciencias Sociales, Université de Paris I, Panthéon, Sorbonne.

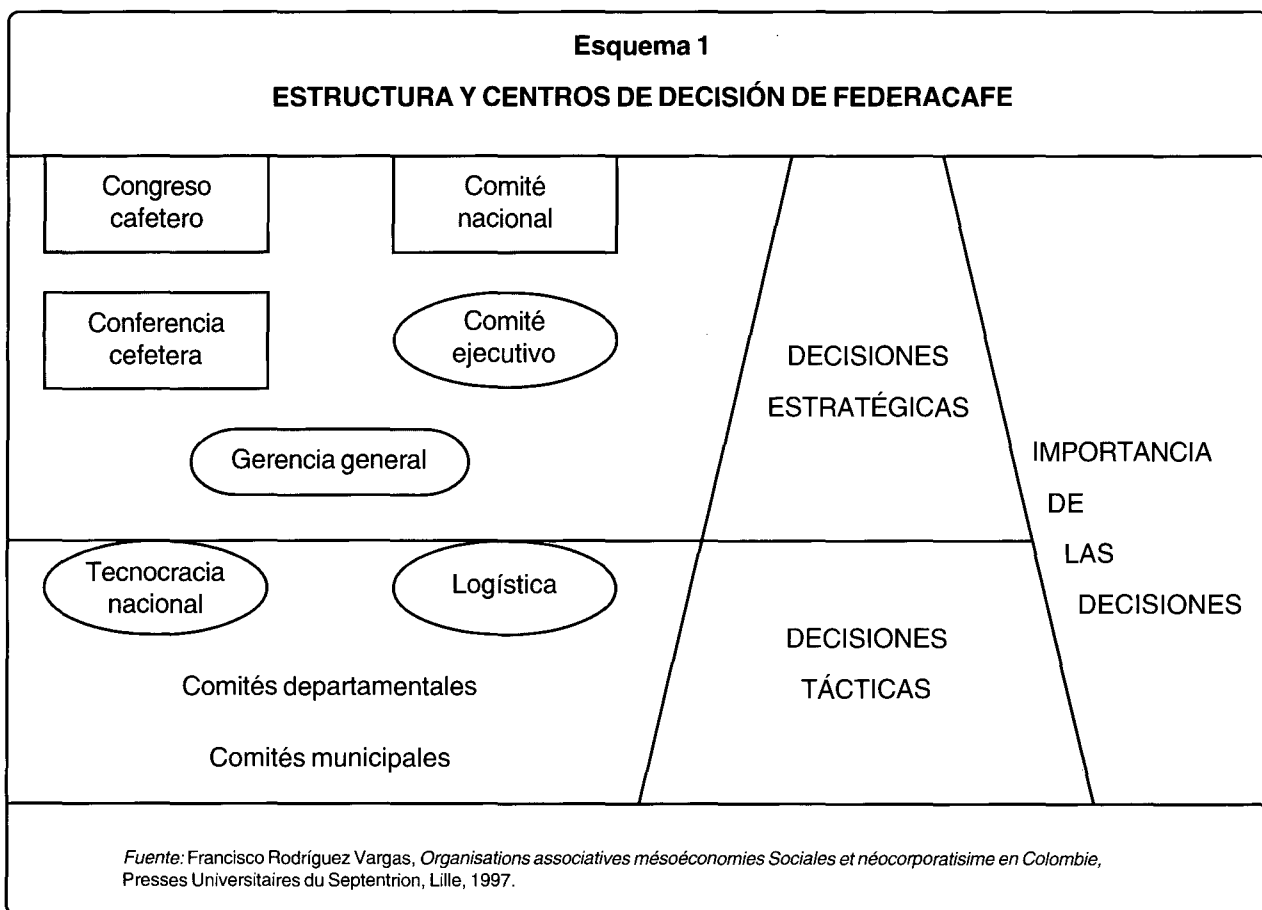
Este es el cuarto artículo de la serie en donde el autor expone por entregas su tesis doctoral *Organisations associatives, mésoéconomies sociales et néocorporatisme en Colombie*.

contrato es el resultado de la intervención del Estado en una entidad de derecho privado con fines sociales, por el manejo de los recursos provenientes de la tasa parafiscal otorgada por la ley 76 de 1927. En un artículo anterior sobre las organizaciones del sector cafetero colombiano habíamos definido la naturaleza de los recursos parafiscales y su conceptualización como una mesoeconomía social.²

En el esquema 1 mostramos los centros de decisión en donde se elaboran las estrategias en la cúspide o nivel superior del sistema. En el nivel medio está la tecnocracia que estudia y prepara la información necesaria para la toma de decisiones por el nivel superior. La administración del sistema está asegurada por el cuerpo logístico, centro ejecutor de las decisiones tácticas o de corto plazo.

En el nivel inferior está la base de la estructura, en donde se toman las decisiones operacionales. Éstas se toman en los comités departamentales de cafeteros, cuyos directores tienen delegación de poderes precisos, otorgados por el gerente general de FEDERACAFE, ante notario público, para decidir sobre los programas y operaciones de su región. Por el contrario, los comités municipales de cafeteros no toman decisiones, pues tienen un carácter meramente consecutivo. Este aspecto, tan importante de la gestión de FEDERACAFE, ha sido severamente cuestionado por productores, la academia y el gobierno.

Recientemente una sentencia de la Corte Constitucional obliga a los gremios que manejan recursos parafiscales en Colombia, a realizar elecciones con participación democrática de sus asociados.³



² Francisco Rodríguez Vargas, "Las organizaciones del sector cafetero colombiano", *INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales*, No. 7, Enero-Junio de 1996, pp. 7-26. Véase también: Francisco Rodríguez Vargas, "Recursos parafiscales y mesoeconomías sociales", en Juan Abel Lara, compilador, *Fiscalización, economía, organizaciones y control de gestión*, Contraloría de Santafé de Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994, pp. 113-136.

³ Esta problemática ha sido analizada por autores como Iván López Botero y Héctor Melo, *El imperio clandestino del café*; editorial Presencia, 1976. Marcos Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política*, El Colegio de México, El Ancora Editores, Bogotá, 1985; Pierre Gilhodes, *Le café en Colombie: une production, une paysannerie*; Daniel Pécaut, "A burguesía Colombiana do café e a crise do 1930", en Fernando Cardoso et al., *Economía et movimientos sociales na America Latina*, Brasiliense, 1985, pp. 245-267; Colombia, Corte Constitucional, Sentencia No.41, Bogotá, mayo de 1996.

Esta estructura de decisiones ha concentrado excesivamente el poder en un número reducido de notables regionales, excluyendo al productor de la participación en las decisiones del gremio. Las entrevistas con miembros de estos comités municipales de productores revelan su decepción por la claridad de la participación: "Eso es para los grandes", dicen, ya que estos comités no pueden hacer sino sugerencias.

Además, todo el personal de los comités locales, tales como técnicos, secretarías, obreros, pertenecen a la nómina de personal de los comités departamentales. El comité no tiene presupuesto asignado. No obstante, los debates en el parlamento, las investigaciones sociales y el cuestionamiento de los productores han conquistado una reforma por intervención del gobierno. Esta cambia la estructura de participación de FEDERACAFE. En adelante las elecciones de delegados a los comités departamentales se realizarán a nivel local y por esta vía podrán acceder al Congreso cafetero nacional. Pero los notables regionales al ver que sus intereses de poder estaban en peligro lograron suspender temporalmente las elecciones locales de los comités municipales (1992), argumentando razones de orden público. ¡Qué mascarada de democracia! A tal punto ha llegado la burla sistemática a los productores locales, que la Corte Constitucional ha tomado decisiones de fondo para garantizar la estructura democrática directa de la organización.

La superestructura del sistema

El sistema democrático de FEDERACAFE reproduce el sistema político que preconizaba el principio constitucional de "centralización política y descen-

tralización administrativa". Sin embargo, FEDERACAFE ha sido mucho más eficaz que el Estado en la desconcentración de sus operaciones. De hecho, el proceso de descentralización del Estado centralista de 1886 apenas ha comenzado en 1986. Las élites económicas y políticas han tenido el control de FEDERACAFE a través de dos mecanismos: un centro de decisión política, el Congreso Nacional de Cafeteros, que se reúne en diciembre de cada año, y un centro de decisión técnica, la Conferencia cafetera, que se reúne cada dos años. La simbiosis neocorporativa de FEDERACAFE se expresa en el comité nacional de cafeteros que toma decisiones en cogestión con el gobierno. Hay un nuevo centro autónomo de decisión independiente del gobierno que es el Comité ejecutivo de reciente creación.

Comité Nacional de Cafeteros

La última reforma de estatutos de FEDERACAFE (1990) ha incrementado en 14 el número de miembros del Comité, a saber: 8 por la corporación, 8 por el gobierno nacional y una posición privilegiada del ministro de Hacienda, quien tiene tres votos. El contralor general de la nación y el auditor son personas invitadas permanentes.

La debilidad del Estado en la toma de decisiones en el Comité se pone en evidencia por razones técnicas y de permanencia en los cargos de los representantes del gobierno, a pesar de los tres votos del ministro de Hacienda frente a los miembros del gremio. En efecto, el gobierno no tiene un centro de análisis y evaluación permanente de las variables principales del café, que son indispensables para la toma de decisiones. Esto significa que en la relación neocorporativa, es la corpo-

Tabla 1
FEDERACAFE
MIEMBROS DEL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS

Representantes del gobierno nacional	Delegados de FEDERACAFE	Suplentes de delegado
Ministro de Hacienda (3 votos) Ministro de Agricultura Ministro de Comercio Exterior Contralor general de la nación (*) Auditor de FEDERACAFE (*)	Luis I. Múnera C. Mario Gómez E. Rodrigo Múnera Adolfo Forero Armando Amaya	Octavio Arizmendi Lisandro Méndez Ricardo Giraldo Floresmiro Azuero Manuel Mosquera

(*): Invitado permanente

Fuente: FEDERACAFE, Coordinación de servicios corporativos, Bogotá, 1994.

ración la que lleva la ventaja técnica en las decisiones de política sobre el café. Esta sustituye al Estado sin llegar a remplazarlo, bajo la fachada de la concertación. Además, es pertinente observar el hecho de que hay un flujo de expertos del café que van de FEDERACAFE a los cargos públicos de dirección o asesoría del gobierno. En resumen, se puede decir que se trata de los mismos expertos que juegan un doble papel en la elaboración de las políticas públicas sobre el café. Este hecho constituye otra demostración de la fusión neocorporativa entre el Estado y el gremio de productores de café.

La debilidad del gobierno se debe a la carencia de una tecnocracia sobre el café, debido a que éste ha delegado todas las funciones sobre el café al gremio hasta el manejo de sus propias estadísticas. A pesar de la calidad de los asesores cafeteros esta debilidad se pone en evidencia en casos como el fracaso del ministro de Hacienda Rudolf Hommes, en su afán de privatización de las empresas del Estado, cuando presentó el proyecto sobre el Banco Cafetero. La propuesta no fue aceptada por la oposición del exministro de Hacienda Alfonso Palacio Rudas, quien había logrado en representación del gremio cafetero la reforma constitucional que introdujo el concepto sobre parafiscalidad. La controversia sobre este banco es muy conocida por la opinión pública por los conflictos de interés entre los miembros de la Junta, entre ellos el dirigente Mario Gómez Estrada, quien ha reivindicado la naturaleza de la propiedad social de los recursos parafiscales del Fondo Nacional del Café, FONAC, que han sido invertidos en acciones de este banco, por tanto son de propiedad de los productores y no del Estado como lo pretendía el ministro proponente.⁴ El verdadero problema radica no sólo en la propiedad del banco, sino en su modo de gestión. Si este banco es de los productores de café (303.000), ¿por qué es administrado por una junta directiva de cinco miembros que al mismo tiempo es su asamblea general? Además está el hecho de que 90 % de esos productores se encuentran hipotecados al banco. Esto demuestra también la democracia de fachada de FEDERACAFE y de las organizaciones que ésta comanda. ¿No es acaso el monopolio de las decisiones del gremio y sus empresas por una burguesía agrofinanciera que la dirige sin participación alguna de los productores?

De otra parte, los actores que participan en el Comité nacional de cafeteros representan esta burguesía de las regiones más ricas en café, siguiendo la regla de proporcionalidad establecida en los estatutos de la asociación. Los productores campesinos no han tenido jamás representación en estos centros, por tanto el control y decisiones sobre la asignación de recursos se lleva a cabo, según los intereses de esta burguesía regional, sin consultar las necesidades e intereses de los productores.

Comité ejecutivo

La estrategia de innovación interna, una vez clarificada la naturaleza de los recursos parafiscales, consiste en afianzar su autonomía frente al gobierno. Para lograr este propósito el Congreso de cafeteros ha creado un nuevo centro de decisión interno, el comité ejecutivo, que se encarga de la gestión autónoma de FEDERACAFE, separando al gobierno de sus negocios internos. La cogestión se mantiene sólo para el manejo de los recursos del Fondo Nacional del Café, FONAC. Este es el resultado de la separación de patrimonios de FEDERACAFE y el FONAC, impuesta por el contrato con el gobierno (1978). Este comité ejecutivo se ha convertido ahora en el verdadero centro de decisión estratégica de FEDERACAFE, ya que no participa el gobierno. Está integrado por 8 miembros, la totalidad delegados de la corporación al Comité Nacional de Cafeteros, es decir, se trata de una estructura paralela, frente al Comité nacional que asegura "la gestión de los negocios corporativos y administrativos de FEDERACAFE", el poder de reglamentación de las decisiones del Congreso de cafeteros y la iniciativa sobre el presupuesto. Dicho de otra manera, es el centro de decisiones estratégicas de la corporación. Allí se preparan las decisiones que se discutirán con el gobierno y el Comité Nacional de Cafeteros. Este Comité ejecutivo toma decisiones sobre todos los asuntos de FEDERACAFE. Su creación es una decisión estructural muy favorable al gremio.

No obstante, se puede cuestionar si esta centralización del poder sobre recursos tan importantes para las variables macroeconómicas es bueno para el interés nacional. De una parte, las relaciones de poder de las fuerzas sociales entre los productores asociados y

⁴ "Advertencia al público. Los productores de café determinan su posición sobre la situación del Banco Cafetero" (BANCAFE)", *El Espectador*, 19 de octubre de 1990, p. 13A. La asamblea de accionistas que es al mismo tiempo la asamblea del banco, según los estatutos, la junta directiva está formada por cinco

miembros: el ministro de agricultura y un representante del presidente de la República, dos por el gobierno y tres por FEDERACAFE, Diego Arango Mora, Mario Gómez Estrada y Álvaro Villegas, miembros del Comité nacional de cafeteros. Los tres han firmado la declaración pública.

las coaliciones dominantes han sido siempre tan desiguales que han producido como resultado la concentración de la capacidad real de cambiar las reglas de juego estatuyendo una forma de control que corresponde a una mesoeconomía social de carácter democrático. De parte del Estado, su intervención no ha sido suficiente para obligar a los notables a realizar transformaciones democráticas. La reciente decisión de la Corte Constitucional.

La estructura regional y local

Los notables o grandes productores de café, tanto regionales como locales, participan en el poder de la superestructura y como coalición política externa busca el control de la coalición interna burocrática, en particular su influencia sobre el gerente general. Éstos han estatuido un sistema que les garantiza el control del poder de FEDERACAFE por un grupo reducido de notables regionales.

La forma antidemocrática de las estructuras de poder de FEDERACAFE ha sido destacada por varios estudios. Los debates políticos han subrayado este hecho en diferentes épocas. En ciertos casos este debate ha conducido a votar una ley obligando a FEDERACAFE a "hacer la democratización por la fuerza"⁵. Pues bien, antes de la reforma de 1990 los comités departamentales nombraban 50 % de los miembros de los comités municipales; los productores participaban en las elecciones de la mitad de sus miembros. Estos comités elegían sus representantes a los comités departamentales, y el comité nacional hacía la nominación de 50 % de éstos, constituyendo un sistema en donde "yo te elijo, tú me eliges". A partir de esta reforma, los productores han recuperado la capacidad de elegir todos sus delegados a los comités departamentales y por esta vía pueden llegar al Congreso nacional de cafeteros. La puesta en marcha de esta nueva forma de democracia directa ha sido suspendida provisionalmente en las primeras elecciones municipales (1992). En conclusión, un pequeño comité tiene la capacidad de concentrar el poder de la organización en un pequeño número de notables y amigos!

En cuanto se refiere a la participación, es preciso buscar la explicación real entre los productores. ¿Cómo y por qué medios esta burguesía ha logrado controlar el poder de todo un sector de la población colombiana y de recursos que afectan las variables económicas del país? La respuesta está, de una parte, en el juego político de las coaliciones, en las reglas de juego establecidas y, de otra, en el manejo de las actividades económicas de FEDERACAFE que ha conducido la mayor parte del tiempo a generar condiciones aceptables para los productores. Estas condiciones son cíclicas, porque dependen de los precios internacionales del café. Pero subsisten grandes interrogantes por las contradicciones de este supuesto, dado que la pobreza de importantes capas de productores es todavía un hecho constatado. Las crisis que se han sucedido a partir de la suspensión del pacto internacional de cuotas (1989) han tocado fondo, a tal punto que los productores por primera vez en su larga historia han convocado la rebelión civil contra las deudas morosas en el Banco Cafetero. Esto indica que es preciso buscar explicaciones en los comportamientos sociales de estos actores y de sus coaliciones. Si las estructuras sociales no logran cambiar las estructuras de las organizaciones, es preciso buscar la explicación en las estructuras que no cambian. Los gobiernos colombianos son conocidos por su capacidad de represión sobre la población civil. El mecanismo del estado de sitio permanente durante 40 años ha facilitado estas acciones, en nombre de la democracia, en particular sobre los campesinos⁶. Las tierras más ricas de Colombia han sido alcanzadas por los violentos, imponiendo a los campesinos la emigración hacia las ciudades desde hace cincuenta años. Los cinturones de miseria de grandes y medianas ciudades han sido formados por los desplazados⁷. La historia de los acontecimientos da cuenta de un millón y medio de desplazados. El cambio en la tenencia y explotación de la tierra se ha producido por violencias oficiales, por las guerrillas que son resultado de su formación por desplazados desde 1950 y recientemente por narcotraficantes y paramilitares. Todo el territorio nacional ha sido tocado por violencias, en el cual sobresalen las zonas cafeteras.

⁵ Jorge Arango, "Los nuevos estatutos de la Federación Nacional de Cafeteros", *Revista Nueva Frontera*, Documento especial, "1940-1990, Fondo Nacional del Café", diciembre de 1990, p. 28.

⁶ Véanse Amnistía Internacional, *Violencia política en Colombia. Mito y realidad*, EDAI, Amnistía Internacional, Madrid, 1994; *Colombia Political Violence. Myth and Reality*, Amnesty International Publications, Londres, 1994.

⁷ "Colombia desplazada. Un millón y medio de colombianos han sido desterrados por la violencia y el país no se conmueve. Nuestra Ruanda. Comparan a Colombia con Africa por los desplazados de la violencia. La ONU tomará cartas en el asunto. Los desterrados interpusieron 86 tutelas contra el presidente Ernesto Samper y el gobierno no encuentra soluciones definitivas"; *Cambio 16*, Bogotá, No. 204, mayo 12-19 de 1997, pp. 16-19.

Las estrategias de la organización cafetera han permitido a largo plazo el control que mantiene FEDE-RACAFE sobre los productores. El mecanismo de sostenimiento de precios del café, la continuidad del negocio de exportación, los servicios sociales y las condiciones de vida de los productores que son las mejores del campo. Estas estrategias han sido pieza maestra para la consolidación de la organización cafetera nacional.

Desde su creación los estatutos de FEDERACAFE son los de una asociación civil, a pesar de que el Comité nacional había emitido el concepto favorable para transformarla en sociedad anónima⁸. Este es el espíritu que ha prevalecido en la organización. Las

ventajas de la asociación de personas están en las reglas simples del código civil que no plantean la restricción de la participación democrática de sus miembros. De esta manera el camino ha sido expedito para el establecimiento de una dominación sobre los asociados.

El espíritu de la sociedad de capital permanece siempre, por tanto la relación de participación se establece por el criterio de propiedad. De hecho y de derecho, la delegación de cada departamento al Congreso cafetero nacional se hace en proporción a la producción de café, según datos del censo cafetero que se realiza cada diez años.

Tabla 2 PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTORES REGIONALES EN EL CENTRO DE DECISIONES ESTRATÉGICAS	
Producción nacional de café	Delegados
Hasta 3 %	2
Más de 3 % y hasta 10 %	4
Más de 10 %	6
Fuente: FEDERACAFE, <i>Estatutos</i> (art. 8), Bogotá, 1990, pp. 14-15.	

En términos reales, los actores de esta relación de participación por regiones son los siguientes:

Tabla 3 MIEMBROS COMITÉS DEPARTAMENTALES 1995-1998		
Principales	Departamento	Suplentes
Juan Francisco Suárez Carlos Adolfo Arango Arcila Iván Arango Arcila Darío Vélez Zapata Diego de Jesús Márquez Vélez Hernando A. Uribe Aramburo	ANTIOQUIA	Rafael Arturo Gómez Arango Jorge Iván Cañas Santamaría Francisco de P. Toro Giraldo Darío Múnera Wolkman Gerardo Mejía Ospina Julio César Gutiérrez Arango

⁸ Colombia, Ministerio de Agricultura., *Archivo Sección de vigilancia y control de asociaciones agropecuaria*; Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Resolución ejecutiva, No. 33

del 27 de septiembre de 1927; *Diario Oficial*, Bogotá, No. 20894 de 1928.

Principales	Departamento	Suplentes
Héctor Julio Garía Salamanca Josué López Garavito Alvaro Vásquez Caballero Ricardo Blanco Cárdenas Vicente de Paul Carvajal Ramírez Rafael Buitrago Páez	BOYACÁ	Jesús Antonio Medina Bernal Héctor Julio Garzón Ruiz Evangelista Hurtado Fajardo Rito Alejo Sánchez Guerrero Simón Cortés González Martín Ortiz Casas
Javier Londoño Estrada Octavio Jaramillo Arango Bernardo Henao Jaramillo Fernando Duque Villegas Jorge Manrique Londoño Jairo Ramírez Zuluaga	CALDAS	Luis Gonzaga Cadavid Yepes José Otaín Restrepo Pérez Eugenio Vélez Uribe Juvenal Restrepo Hoyos Jorge Iván Guerra Cano Eliseo Franco López
Cenón Julio Medina Caicedo Carlos A. Martínez Martínez Nelson Solís Carabalí Gerardo Guido Trujillo Sarria José O. Sotelo Cerón Jairo Edil Díaz Campo	CAUCA	Alberto Trochez Arboleda Carlos Hobrecker Carlos A. Pito Dagua Jaime Díaz Noscué Lorenzo Moncayo Navia Olivo Antonio Sevilla
Félix Romero Cantillo Leoncio Torres Peralta	CESAR	Casimiro Torres Murgas Campo Elías Ospino Campo
Ernesto Sayer Martínez Ulpiano Rojas García Juan Antonio Castilla Javier Bohórquez Bohórquez Jacinto Ariosto Aguillón G. Raúl Valbuena Ferla	CUNDINAMARCA	Ismael Enrique Peña Flor Matilde Sacristán Alejandro Hernández Acero Leonel Fierro Ávila Sebastián Mora Joaquín Camargo Herrera
Jorge Eliécer Pianeta Sarabia Pedro José Vargas Lozano Candelario Rincón Gaona Luis Fernández Múrgas	GUAJIRA	Gonzalo Mendiola Acosta José Eulises Mendieta López Jaime José Mattos Oñate Petronia Ramírez Montero
Fabio Medina Vargas Cristóbal Sánchez Liberio Jiménez Jiménez Danilo Carvallo Ome José Farith Gómez Rubiano Luis Enrique Arias	HUILA	Laurencio Castro Luis Enrique Parra Jaime Rojas Escarpeta José Eustacio Salas Trujillo Gregorio Rodríguez Córdoba Hernando Leyva Clavijo
Ramón Campo González Gustavo A. Rojas V. Camilo González Castro Héctor Patiño Ospina Luis F. Martínez P. Luis R. Sandoval Ayala	MAGDALENA	Julio Illige Aaron José de J. Guerra Orlando Hortúa R. José Eulises Perea Julián Jiménez N. Susana Angarita P.

Principales	Departamento	Suplentes
Simón Bolívar Tulcán José Rafael Benavides Efraín Lasso Cerón Aura Teresa Pérez de Betancourth Hernando Ramos Benavides Hernán Rojas Mena	NARIÑO	Melquisedec Córdoba Alirio Uldarico Gaviria G. Jaime Alfredo Delgado Jorge Humberto Bacca Floriberto Betancourth Carlos Meneses
Alfredo Yañez Carvajal Armando Amaya Alvarez Luis José Hernández Castellanos Marina Contreras de Rojas Leonidas Parada Carlos Villamizar Sánchez	NORTE DE SANTANDER	Mario López Heriberto Coronel Humberto Ayala B. Justo Pastor Acevedo Simeón Velásquez Medina Jorge Araque Becerra
Carlos Alberto Gómez B. José del Carmen Prieto V. Jorge Jairo Gartner G. Fernando Gallego Jaramillo Jairo Grisales Ospina Gabriel Luis Vargas G.	QUINDÍO	Nora Piedrahita Zapata Juan Carlos Duque Gustavo Alberto Castaño Gustavo Pulgarín Arias Iván Duque Segura Juan de Dios Gallego A.
Jesús Antonio Botero Gartner Jaime Posada Mejía Manuel Cano Betancourth Julio Ernesto Marulanda Buitrago Alba Lucía Muñoz Zuluaga Hugo Tobón Duque	RISARALDA	Enrique Angel Mejía Aníbal Ríos Ramírez Alberto Valencia Gartner José Jesús Benjumea Echeverry William Sánchez Rendón Jesús María Quiceno Cano
Ramiro Alvarez González Roberto Forero Fernández Jorge Julián Santos Orduña Luis Ardila Casamitjana Olegario Cárdenas Guarín Gustavo Parra Durán	SANTANDER	Juan Mauricio Gómez Gómez Gabriel de J. Silva Giratá Eutimio Soto Niño Tito Julio Cuadrado Tovar Orlando Rueda Rangel Héctor Fernando Torres Gómez
Jairo Francisco Barragán Fonseca Maclovio Alvira Jácome Humberto Tafur Luis Javier Trujillo Buitrago José Jesús Betancourth Hernández Epimenio Hernando Lozano	TOLIMA	José Silvio Betancur Cardona Alberto González Ospina Luis Angel Oviedo Aguilar José Antonio Rodríguez Flórez Víctor Manuel Rodríguez Osorio José Angel Portela
Danilo Cabal Cano Carlos Roberto Ramírez Fernando Zapata Valencia Alonso Barragán Arango Alonso Durán Rivera Tulio Ospina Porras	VALLE	Rodrigo Tenorio Garcés Ramón Alberto Tabares Lemos Camilo Restrepo Osorio Jorge Arley Sánchez Gil Jorge Tobón Rivera Jaime Ignacio Botero de los Ríos

Fuente: Revista cafetera de Colombia, No. 205, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, Enero-agosto de 1996, pp. 101-102.

En esta tabla se puede observar la dominación de varios departamentos como Antioquia, Caldas, Tolima Valle, Risaralda y Quindio, todos del occidente de Colombia, pertenecientes a la llamada zona de colonización antioqueña, que son los principales productores de café de Colombia. Estos tienen 32 votos sobre 60 delegados. Este sistema responde a criterios de concentración económica y no al número de asociados, como se estila en una organización sin fines de lucro. No se trata entonces de una democracia de asociación de personas sino de capital representada en café y no en aportes sociales.

De hecho FEDERACAFE expresa, en el marco de las relaciones sociales de fuerza de la sociedad civil, los comportamientos de una coalición burocrática del patronato, y los productores por su parte representan una coalición dominada, formada únicamente por intereses económicos. Este grupo no ha llegado a organizarse como una fuerza social. Las diversas asociaciones de base que existen en casi todos los municipios de Colombia actúan por intereses específicos. Por el contrario, los cafeteros se encuentran dispersos, con la ilusión de pertenecer a una organización corporativa en la cual ellos no llegan a participar como asociados sino como clientes de servicios, pero no llegan a participar en las decisiones del gremio. En consecuencia la relación de dominación se establece a través de estrategias ideológica y productivista que les predica la pertenencia desde la cúpula de la jerarquía centralizada en Bogotá y en las capitales de los departamentos cafeteros.

En lo que concierne a la burocracia ubicada en la mitad de la estructura, las decisiones de FEDERACAFE son preparadas por un cuerpo de actores profesionales y técnicos de la más alta calidad, formados en universidades del país y del exterior. Es pues una organización que es el resultado de objetivos estratégicos⁹ diseñados desde el principio de la organización como se desprende de la lectura de la *Revista cafetera* publicada desde 1928, la calidad técnica de sus funcionarios ya desde esa época en donde eran escasos¹⁰.

La dominación de los actores del café se establece a través de los objetivos hacia las relaciones interiores con las coaliciones dominadas, en particular los productores, y hacia las coaliciones externas de las multinacionales y de los tostadores, en los extremos de las actividades de mercado, es decir, el lugar del intercambio de café por dinero. El precio interno y el

precio internacional del café son, pues, los puntos esenciales de la relación, ya que los campesinos son dominados por el mercado interno y la negociación de un precio, y a su vez la burguesía interna dominante es dominada por los actores de la relación internacional. Cada vez que hay crisis y conflictos, el discurso de los actores expresa esta doble dominación y control. En el interior, el discurso es justificativo de las actividades de la burocracia y de las estrategias desplegadas, con un contenido que va desde el paternalismo hasta la agresión de los productores, pidiendo comprensión de la situación hasta la expresan "pero qué quieren si el precio internacional es así". Por el contrario, el discurso hacia el exterior va desde la sumisión hasta las acusaciones de imperialismo¹¹.

Esta dominación se establece por la realización de las estrategias: precio interno sostenido por el ahorro de los productores, siguiendo la cotización de las bolsas de valores internacionales (Nueva York, Londres) de los descuentos depositados en el mecanismo de compensación del Fondo Nacional del Café, FONAC (1940); transferencia de tecnología, 69 % de la producción está tecnificada, servicios sociales y acondicionamiento del territorio por los productores, campañas ideológicas permanentes, a través de la educación, la publicidad y muy especialmente por la actividad de los técnicos de los comités departamentales de FEDERACAFE que trabajan directamente con los productores. Estos son los agentes esenciales para la transmisión de la ideología. Estos tienen el saber hacer, el acceso al crédito, al aprovisionamiento y compra del café, soluciones contra las plagas (la roya y la broca); en fin, los técnicos son los emisarios de la cultura del café y de la ideología preconizada por la burguesía dominante de FEDERACAFE. En cada comité municipal (604) hay varios técnicos pero al menos uno, en servicio permanente.

La burocracia de FEDERACAFE es una de las más numerosas, de las mejor remuneradas y de las más competentes de Colombia. Ésta asegura la gestión del FONAC, que disputa con ECOPETROL la primera (1989), la segunda (1992) o la quinta (1993) posición entre los patrimonios más grandes de empresas colombianas, siguiendo las cotizaciones de petróleo y café en las bolsas internacionales. El FONAC ha tenido también un patrimonio menos endeudado (34,1% en 1992, 41,4% en 1993) que ECOPETROL (66,8%, 1992, 67,1%, 1993). Es también el tercero en activos (\$ 1.706.291 millones de pesos, en 1992, \$ 1.115.904, millones de pesos en 1993); como consecuencia de

⁹ Henry Mintzberg. *Le pouvoir dans les organisations*, Les éditions d'organisation, Paris y Montreal, 1988; Claude Ménard. *L'Economie des organisations*, La Découverte, Paris, 1990.

¹⁰ FEDERACAFE, *Revista cafetera de Colombia*, Nos. 1-10, Bogotá, 1928-1929.

¹¹ Jorge Cárdenas Gutiérrez. "¿Por qué no hubo acuerdo cafetero?", *El Tiempo*, 18 de abril de 1993, p. 8A.

la crisis es también el que más pérdida ha acumulado (\$ 454.152 millones de pesos, en 1992, \$ 125.241 millones de pesos en 1993); en cuanto al empleo, estaba entre los 5 primeros empleadores, con 5.000 empleados. La concentración de salarios correspondientes a 231 empleos de la oficina central en Bogotá se presenta en la gráfica 1, como indicador de sus niveles de remuneración y concentración salarial en la pirámide de la organización.

La relación salarial, es decir, la diferencia entre el salario más elevado, el del gerente general Jorge Cárdenas, y el más bajo era de 46,5:1 (1990). El salario mínimo era de 108 dólares mensuales.

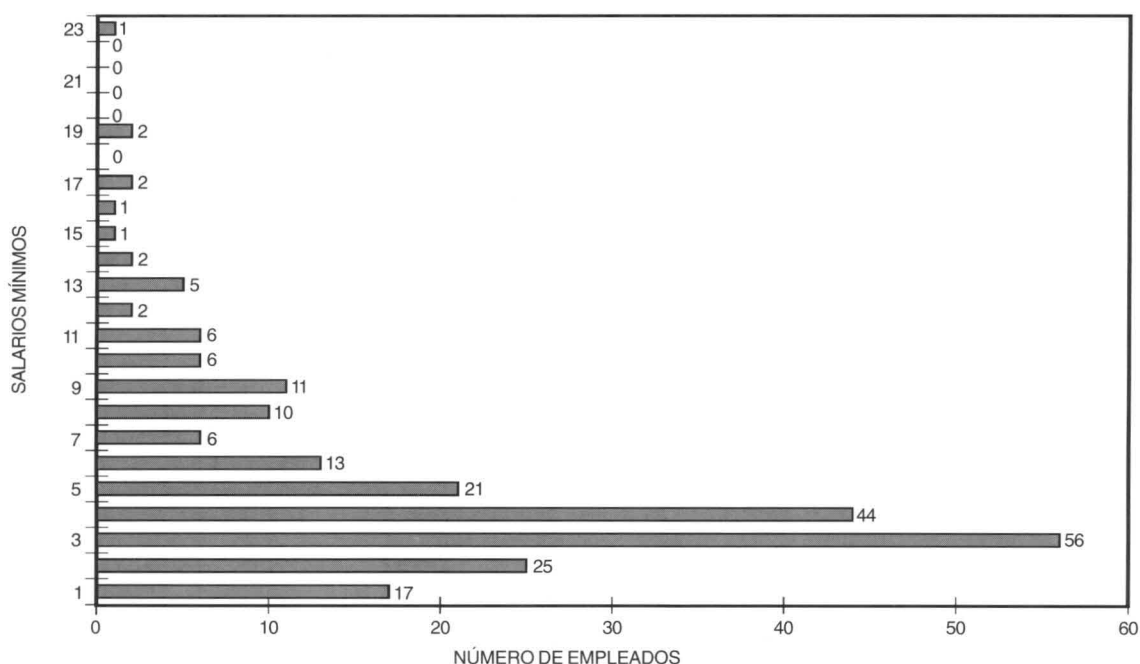
Llegar a ser empleado de FEDERACAFE es un privilegio que no está al alcance de todos. De hecho, hemos constatado que esta organización es como una familia ampliada: la mayoría de sus miembros, sin que ello sea algo absoluto, están entre los parientes de los principales productores. Se trata de una especie de clientelismo privado, muy legítimo de todas maneras, puesto que estos funcionarios son calificados. Esta burocracia es escogida entre los mejores cuadros de las familias de los productores. Esto es posible porque el café es el único cultivo que ha formado una clase media campesina que ha tenido ingresos para educar a sus hijos en las mejores universidades de Colombia y del extranjero. El presidente César Gaviria,

actual secretario general de la OEA ha sido un ejemplo, como hijo de productor y productor él mismo, hasta que descubrió que la política era mejor negocio. FEDERACAFE es una organización reconocida por la carrera de sus funcionarios; son especializados, muy bien remunerados, con una estabilidad segura. Estos actores gozan de prestigio social, tienen acceso a los principales centros de decisión del Estado, de la vida social, económica y política. En estas condiciones, cuando les hemos entrevistado se muestran satisfechos de su empleo y de su empresa. En épocas de crisis, cuando han sido licenciados, han sido muy bien indemnizados.

Por el contrario, en la coalición externa no existe el consenso de esta imagen corporativa, especialmente por parte de los cafeteros. Es notorio que entre los productores, particularmente entre aquellos cuyo nivel de educación es elevado, ingenieros, médicos, odontólogos, que son propietarios de fincas cafeteras, la imagen corporativa es negativa y dan sus razones de por qué piensan así. A los técnicos ni los dejan arrimar a las fincas. Consideran que éstos son emisarios de ideas de implantación de nuevos cultivos para diversificación, en los cuales no tienen confianza porque no son exportables y la mayor parte de las veces no han dado buenos resultados. Piensan también que son representantes de una burocracia similar

Gráfica 1

FEDERACAFE: RELACIONES SALARIALES



Fuente: Rodríguez Vargas (1997), *Op. cit.*

al gobierno. Así pues, viven descontentos con las políticas de FEDERACAFE y de sus técnicos. Confían, eso sí, en los suyos propios, que son campesinos prácticos. A ese respecto, el censo cafetero nacional que se levanta cada 10 años se concentra en los datos técnicos sobre producción, tamaño de las fincas, mostrando así su vocación productivista de FEDERACAFE. También incluyen preguntas sobre la imagen corporativa entre los productores, pero no se preocupan por la situación social de los cafeteros. Sus cuadros directivos rechazan los análisis sociológicos o socioeconómicos que revelen sus condiciones de vida. El precenso cafetero que se realizó en Sardinata, Norte de Santander, es muy revelador al respecto de las condiciones de pobreza de los cafeteros. Este estudio fue solicitado por FEDERACAFE en 1993. Para este efecto ha solicitado a cuatro universidades, entre ellas el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, para el caso de la población de Sardinata (Este autor participó en este estudio preliminar).

En este sentido, las consecuencias de la crisis han repercutido sobre la nómina de FEDERACAFE. Los asalariados han visto su estabilidad amenazada en forma significativa, ya que de 5000 empleados, la planta se redujo en 50%, según el informe presentado por el gerente Jorge Cárdenas, en debate en el Parlamento. Todos han sido licenciados con indemnizaciones¹². Pero no a cualquier precio. La organización ha debido pagar los costos de tal indemnización. Profesionales entrevistados y que cuentan con veinte años de servicio y 45 de edad han recibido 250.000 millones de pesos de indemnización (1992). Esto ha contribuido a aumentar el déficit para 1992 en 454.152 millones de pesos. FEDERACAFE ha sido cuestionada precisamente en este debate por sus gastos incontrolados. Mientras que las cajas de compensación familiar que tienen también la gestión de recursos parafiscales están limitadas por la ley a un máximo de 7 % para gastos administrativos, un proyecto de ley presentado por el mismo senador del debate que ordenaba como máximo de gastos administrativos para FEDERACAFE a 10%, fue negado por 49 votos contra 3 en 1992. Esta votación confirma las relaciones favorables de fuerzas de poder que tiene este gremio en el Parlamento colombiano. Ninguna norma desfavorable a los intereses de su burocracia ha pasado históricamente en el Congreso Nacional.

La base de la estructura: los cafeteros

La base esencial de estas estructuras son los productores, puesto que de ellos depende la producción, la transformación industrial en las trilladoras de café y la venta del café a las cooperativas de caficultores con los recursos del Fondo Nacional del Café. Los productores participan, en el nivel local, en sus organizaciones de base. De una parte, participan en elecciones directas en los 604 comités municipales de FEDERACAFE. Para los productores es de importancia pertenecer a estos comités porque esto les hace importantes en la comunidad, les da cierta autoridad y cercanía a los notables. Esta pertenencia es válida también para el poder político local y también económico, por la extensión de sus propiedades y la cantidad de café que producen. Desde todos estos puntos de vista sociales, los productores prefieren participar en los comités municipales porque estos son el núcleo de base que les da acceso al poder regional del comité departamental de cafeteros, y por esa vía, el acceso al Congreso nacional de cafeteros. La democracia restringida a la que nos hemos referido antes es una política también aplicada en FEDERACAFE, hace de estos puestos un lugar para los notables de las localidades.

De otra parte, los productores cafeteros locales pueden también pertenecer y participar en las cooperativas de caficultores y en sus centrales regionales. En las entrevistas a productores, administradores y gerentes se evidencia una escala de valores sociales de pertenencia a las organizaciones locales, en el siguiente orden: comités municipales, consejos de administración de cooperativas de caficultores, empresas comunitarias, juntas de acción comunal, comités de vecinos, clubes de mujeres. Estos tres últimos son los más cercanos a la comunidad y de participación predilecta de los campesinos. La participación democrática sigue siendo la mas cuestionada en las estructuras de decisión de como queda expuesto. Ahora bien, toda organización define su identidad por sus objetivos, sus estrategias y las restricciones que enfrenta en sus relaciones con las instituciones y con el mercado.



¹² Colombia, Senado de la Republica, "Debate sobre FEDERACAFE, senador Guillermo Ángel", *Anales del Congreso*, Senado de la República, Bogotá, 1992.

Objetivos de FEDERACAFE

Hemos caracterizado a FEDERACAFE como un grupo de interés que por definición ejerce actividades de defensa de los intereses de sus asociados. Es una asociación profesional, por tanto corporativa, formada por productores propietarios de más de una hectárea de tierra o que produzca más de 375 kilos de café seco de tipo exportación y que se encuentren registrados como asociados con cédula cafetera. Es una asociación de defensa de los intereses, de los derechos de los cafeteros y de su ingreso, a través de la organización, la promoción de una industria eficaz, la investigación, la asistencia técnica, el aprovisionamiento de insumos, la comercialización, la creación de empresas, la publicidad, los estudios de mercado, la información sobre estadísticas y la prestación de otros servicios indispensables. Se trata de una organización corporativa que busca que las políticas de macroeconomía y sectoriales del Estado sean favorables y beneficien a los miembros de la corporación. Busca también la concertación en los conflictos de trabajo e interviene en la decisión sobre costos, precios, intercambio, exportaciones y otras decisiones públicas que conciernen a los intereses de los asociados¹³.

Estos objetivos han seguido siendo los mismos desde la creación de FEDERACAFE, sin haber sido cuestionados por los asociados. Esto demuestra una visión estratégica de largo plazo de sus fundadores y la eficacia de los mecanismos de dominación de las coaliciones dominantes.

Estrategias de FEDERACAFE

La noción de estrategia significa un haz de objetivos a largo plazo. Los actores sociales elaboran estrategias y conducen actividades para lograr sus fines, en el contexto de las restricciones existentes para los participantes tanto en el interior como en el exterior de la organización. FEDERACAFE, como organización compleja, es una entidad que ha elaborado varias estrategias. Vamos a analizar estas estrategias a la luz de la observación realizada, el análisis del discurso de los actores, la historia de los acontecimientos y el estudio de la sociología de las organizaciones y de la corriente del análisis estratégico¹⁴. Hemos visto el juego de los actores de las organizaciones del sector cafetero como un juego de intereses diversos, cuyos elementos esenciales son las coaliciones que juegan

a la dominación interna y la dominación interna y la participación en el poder de los centros de decisión del Estado. Existe en el sector cafetero un sistema de organizaciones que forma un campo de acción concreto en el cual conduce actividades en la incertidumbre. FEDERACAFE debe cambiar algunas de sus estrategias frecuentemente para gerenciar, ya sea los ciclos de prosperidad, ligados al buen precio internacional del café, bien sea para enfrentar las crisis cafeteras de los años malos. El análisis de las estrategias es el corazón del análisis de las relaciones de poder en las organizaciones. Se puede comparar bien el papel de la estrategia como sucesión de acciones y reacciones entre los jugadores sociales a largo plazo como en un juego de ajedrez. La estrategia se ha convertido en el objeto preferido de las ciencias sociales de la gestión, así como de los tratados sobre el juego-ciencia.

Las estrategias de FEDERACAFE son múltiples, a veces homogéneas y otras veces no coherentes. Existe un haz de objetivos que cambian a largo plazo y que reflejan las variaciones de intereses de los componentes dominantes de la coalición de subgrupos que integran toda organización¹⁵.

Las actividades de FEDERACAFE están orientadas evidentemente hacia los productores, así como hacia el mercado internacional. Para este efecto, la corporación ha debido adoptar una forma descentralizada de organización, la que presenta ventajas ostensibles puesto que permite a la gerencia general concentrarse únicamente en las decisiones estratégicas. FEDERACAFE es una organización que se puede definir por sus estrategias.

¿Cuáles son las estrategias de FEDERACAFE? Vamos a señalar, de una parte, las estrategias según la clasificación de la teoría internacional, y de otra, según las características de una organización compleja, calificada como "un Estado dentro del Estado", por su poder y capacidad real de influir sobre las decisiones públicas.

Estrategias políticas

Las decisiones estratégicas más importantes de FEDERACAFE conciernen a la dominación de los productores cafeteros y el control del poder público. Para lograr estos objetivos, los pioneros utilizaron la estrategia asociativa de la organización, con la crea-

¹³ FEDERACAFE, *Estatutos*, Bogotá, 1990, pp. 6-12.

¹⁴ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, 1977; Philippe Bernoux, *Introduction à la*

sociologie des organisations; Jean-Pierre Durand y Robert Weil, *Sociologie contemporaine*, p. 644.

¹⁵ Henry Mintzberg, *Op. cit.*; Ménard, *Op. cit.*

ción de un centro de decisión de los productores de café que actuara también como centro de decisión del Estado en los asuntos concernientes al café. En efecto, antes de 1927 los cafeteros eran dispersos, tenían intereses contradictorios, eran explotados por los comerciantes y los usureros, estaban aislados, sin información del mercado y de los precios internacionales, y enfrentados a las dificultades que planteaba la carencia de una política pública sobre el café. Las condiciones históricas de la época eran favorables a la puesta en marcha de una organización de intereses profesionales de los productores. Se tenía la perspectiva favorable de relaciones capitalistas de producción de un género alimenticio básico para el mercado internacional, puesto que se presentaba una demanda creciente de café. Por otra parte, los grandes productores de café miembros de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, sustentaban ideas opuestas a las políticas proteccionistas que lideraban otros agricultores importantes. Los cafeteros defendían la idea de un producto estratégico y la apertura hacia el mercado externo en competencia con otros países productores.

La creación de FEDERACAFE respondía al objetivo político de constituir un mecanismo de presión para exigir al gobierno una política favorable para el café. Ésta respondía también a las necesidades objetivas de los productores aislados. En Colombia, como en todas partes, el gobierno no escucha sino a los componentes de una sociedad civil organizada. La legitimidad de la representación funcional de un gran número de productores no podría ser atendida sin una asociación defensiva de intereses. La asociación era, pues, el punto de partida y la precondition para la puesta en marcha de una segunda estrategia: la actividad neocorporativa, a través de la cual el gremio ha ganado una posición social de privilegio entre los demás gremios y ha ejercido un poder considerable. Esta estrategia le ha permitido acceder al cumplimiento de los demás objetivos que le son subordinados. El hecho de que el café se haya convertido en producto estratégico de exportación y generación de divisas para la economía colombiana, ha tenido como resultado que todo el aparato del Estado se haya puesto a su servicio.

La estrategia ideológica de FEDERACAFE

Los intereses complementarios de FEDERACAFE y del gobierno han conducido a poner en marcha una estrategia ideológica neocorporativa que buscara y lograra la identidad de los productores con su organización, a medida que se desarrollaban las actividades de los intereses organizados. Esto no ha sido tanto el resultado de un momento histórico sino el resultado de cambios de las condiciones históricas que han determinado la creación de las instituciones cafeteras, tal como las conocemos hoy en día. Las transformaciones sociales que el café ha producido en Colombia son el resultado de la evolución de las relaciones de producción capitalistas que han transformado este cultivo (de 69 % tecnificado, solamente queda 31% como cultivo tradicional) en una rama de la industria y los campesinos en asalariados o cosecheros. Todo esto ha creado un conjunto de valores, de creencias, de símbolos, de costumbres y de tradiciones que han formado una cultura del café, una fuente permanente de referencias comunes (la idea de riqueza que comporta el producir o tener café) y también de conflictos (las desigualdades sociales que la tecnificación ha implicado).

La cultura del café ha hecho del neocorporativismo una ideología, aun sin saberlo, por el hecho de que las políticas sobre el café son elaboradas por una burocracia agrofinanciera e industrial de notables regionales, sin la participación de la mayoría de los productores. Esta falta de participación en las decisiones del gremio en los asuntos que les conciernen es una de las explicaciones de su pobreza. La dominación paternalista de un puñado de notables es el resultado de esta ideología dominante en el sector cafetero colombiano.



Otros valores difundidos por FEDERACAFE remiten a la idea de riqueza, apoyados en la posición ventajosa del café comparado con otros productos agrícolas; el café se ha convertido en un valor símbolo de fortuna y de prestigio social. El campesino que tiene café para

vender, tiene dinero, puesto que el café es objeto de trueque en la fondas y tiendas del campo, en donde aprovechan los comerciantes. En épocas de cosecha se vive en las zonas productoras un ambiente de especulación y de vida fácil y disoluta. Los trabajadores temporales o cosecheros se instalan en las zonas más ricas; allí los mayordomos de fincas están listos a

enganchan personal en una situación de competencia y de verdadera euforia del empleo. Si los precios son buenos en el mercado internacional, los mayordomos están obligados a ofrecer las mejores condiciones de trabajo tales como precio por kilo recolectado, alojamiento y comida. El ambiente de animación en los pueblos cafeteros llega a su cenit. Los problemas sociales de seguridad, de alojamiento, de salud y de diversión se agravan. Para contribuir a la solución de estos problemas, los comités departamentales de FEDERACAFE han construido instalaciones confortables en algunas zonas ricas en café y con instalaciones industriales de trilla y liofilización (Chinchiná, en el departamento de Caldas, es el mejor ejemplo); allí hay servicios de alojamiento, juegos y distracciones, trabajadoras sociales y servicios de salud, y también cajas de ahorros de bancos para facilitar los giros a las familias de los trashumantes y evitar el despilfarro de pingües ganancias temporales. Los cosecheros son campesinos pequeños productores de café que conocen por tanto el producto y tienen habilidades para la coga, desempleados de ciudades y trabajadores migratorios que viven de recoger diferentes productos agrícolas en épocas de cosecha. Hay en efecto, flujos de migraciones internas para recolectar productos como café, arroz, maíz y algodón¹⁶. También se encuentran entre los recolectores estudiantes y hasta profesionales. Las zonas cafeteras son festivas y animadas. Los recolectores son gente que gasta fácilmente el dinero; algunos ahorran para los malos tiempos, pero el despilfarro arruina a la mayor parte de los cogedores, su dinero fluye en el juego, el alcohol y la prostitución.

La riqueza entre los caficultores es un mito. Coplas, baladas y canciones populares cantan y se mofan de esta apariencia fugaz. Exaltan esa especie de maldición que renta dinero a los campesinos pero que se va rápidamente en pagos de hipotecas, intereses, servicios onerosos o intercambios desiguales. En estas condiciones muchos de ellos anhelan salirse de esa producción, pero están atrapados porque no conocen otro oficio ni otros cultivos o desconfían de su rentabilidad. Los campesinos no han aprendido otro cultivo que el café, transmitido por tradición familiar de generación en generación. El café es pues su modo de vida. Sus costumbres y sus hábitos, sus creencias y sus símbolos se viven a diario en el cotidiano alrededor de este cultivo.

FEDERACAFE ha tenido éxito en convencer a los productores y al país de que todo lo que es bueno para el café es bueno para Colombia. Su argumenta-

ción no sale del vacío, sino de las estadísticas económicas que han probado que el café ha sido el primer proveedor de divisas para el país durante 50 años. Es sorprendente que aun en épocas de crisis y cuando el café no representa sino 19% de ingreso de divisas, con una corta bonanza se convierte en el salvador de la economía nacional¹⁷. El gremio ha utilizado hábilmente este argumento para usar el aparato del Estado en el interior del país y a sus agentes en el exterior. Esta fórmula ha funcionado tan bien que todos los demás gremios de la agricultura han calcado en pequeña escala su método, habiendo logrado también leyes que les otorgan tasas parafiscales; tal es el caso de los productos de agricultura comercial como cacao, arroz, cereales, carne, leche y panela. Estas son también tendencias hacia el neocorporativismo. Pero, ¿estas tendencias son buenas para Colombia? ¿O es que su resultado no presenta el peligro de un corporativismo fascista enmascarado, habida cuenta de la violencia y el paramilitarismo en el campo y su contraparte de movimientos guerrilleros?

Estrategias prospectivas

FEDERACAFE ha sido una organización pionera en materia de innovaciones tecnológicas, políticas, económicas, sociales y de gestión. FEDERACAFE ha sido la vanguardia de las organizaciones colombianas en la aplicación de planes y de prácticas de gestión por la estrategia, así como en la gestión de la información como fuente de poder. FEDERACAFE ha practicado la apertura económica desde hace 60 años en un país tradicionalmente cerrado a intercambios económicos generalizados internacionales. Desde el punto de vista político, se ha dicho que el bipartidismo en Colombia nació en FEDERACAFE. Ésta ha innovado también en la puesta en marcha del mecanismo del impuesto corporativo o de parafiscalidad, desde 1927, como medio de desarrollo de componentes de la sociedad civil colombiana, al lado del Estado. La concentración de operaciones es otro método de desarrollo practicado, primero en FEDERACAFE, luego en el Estado. En el plano de la investigación tecnológica ha descubierto una variedad de semilla resistente al parásito de la roya o variedad Colombia. La obtención de la mejor calidad de café suave en el mundo se debe a la coga a mano, así como el proceso de despulpado, lavado y secado del café, procesos que han sido imitados en otros países. En lo que concierne a la química del café, el gremio adelanta investigaciones que conducen a nuevos productos derivados del café (bebidas, licores, confites) y a la

¹⁶ Fernando Urrea, *Las migraciones internas en las zonas cafeteras*, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, PNUD, Bogotá,

1978.

¹⁷ *El Tiempo*, Bogotá, mayo 18 de 1997, p. 1B.

utilización de los desechos como fertilizantes y abonos nitrogenados.

Estrategias de análisis

Estas estrategias caracterizan un comportamiento de análisis y de seguimiento de las decisiones, concernientes a los éxitos y fracasos obtenidos por los consultores de la prospección. FEDERACAFE ha utilizado la asesoría y consultoría de expertos y la investigación económica para prever la situación del mercado en el futuro y el comportamiento del mercado bajo diversas condiciones y escenarios posibles en caso de ruptura del Acuerdo internacional del café o sistema de cuotas y otros imprevistos que puedan afectar la estabilidad de la organización. Esta es una estrategia propia de organizaciones sólidas. No obstante, algunos de estos estudios han sido duramente criticados por su fracaso.

Estrategias de reacción

Estas decisiones son más bien propias de pequeñas organizaciones inestables. No obstante, las incertidumbres provenientes de acciones imprevisibles de los actores, como las crisis de precios internacionales del grano (1989-1995), confirman que FEDERACAFE utiliza todas las estrategias posibles. En los ciclos depresivos reacciona como una organización pequeña; en el actual periodo de larga crisis ha reaccionado de todas las maneras posibles: la primera reacción ante la caída del precio fue sacar a la venta todas las reservas de café mantenido por largo tiempo en sus almacenes de depósito de ALMACAFE para compensar el déficit de su ingreso de dólares. Pero rápidamente se dio cuenta de su error, que costó millones a los productores y cambió de estrategia. El fracaso del Acuerdo internacional de cuotas originó la creación de una nueva coalición de productores o un nuevo cartel de productores. Esta asociación internacional ha tomado decisiones volviendo a la estrategia de la retención cafetera, como medio de presión a las multinacionales de alimentos y a los tostadores internacionales¹⁸.

Estrategias de desarrollo

La noción de estrategia de desarrollo tiene el sentido de un conjunto de objetivos por realizar con el fin de cumplir la misión de la organización, en términos de

cambios cualitativos y de crecimiento, poniendo en ejecución medios ideológicos y operacionales eficaces para lograr la adhesión y la cohesión de los participantes de la organización asociativa produciendo, por tanto, transformaciones sociales. Dicho de otra manera: para lograr sus objetivos, FEDERACAFE ha puesto en obra otras estrategias como se discute a continuación.

Estrategias de mercado

La estrategia dominante que orienta las operaciones de FEDERACAFE ha sido durante un tiempo prolongado el conocimiento y gestión del mercado internacional, favorecido por la regulación de precios del Acuerdo internacional de cuotas, entre consumidores y productores. Su ingenio ha sido puesto a prueba ahora con el mercado libre, para lo cual ha tenido que acudir de nuevo a la estrategia asociativa internacional, esta vez unilateral, es decir, de productores solamente. Su objetivo es mantener el control del mercado internacional hasta donde les es posible. El mercado, dice Claude Ménard, es un mecanismo de transferencia de derechos de propiedad, siguiendo acuerdos contractuales diversos. "El mercado debe ser analizado como producto institucional y de las organizaciones. La forma de organización depende ampliamente de la estrategia de mercado adoptada por las firmas en un horizonte relativamente de largo plazo"¹⁹.

Para lograr estos fines FEDERACAFE ha desplegado actividades a corto, mediano y largo plazos, utilizando todos los mecanismos del aparato del Estado tanto en Colombia como en el exterior, tales como los embajadores, los cónsules y los agentes diplomáticos. Esta estrategia ha determinado su forma de organización y su estructura.

Las estrategias más constantes a largo plazo han sido las decisiones asociativas y neocorporativas; luego la estrategia que ha hecho del café un producto estratégico de exportación. Estas estrategias constantes han asegurado el éxito del café y el poder que detenta FEDERACAFE en Colombia, puesto que el café tiene una posición en los indicadores macroeconómicos, el PIB rural y las coaliciones de poder ya examinadas. El precio que tiene el café colombiano en el exterior se debe también a una estrategia para el mercado: al buen precio por la calidad. Este logro ha repercutido en bienestar de los productores y del país en términos de balanza comercial y balanza de pa-

¹⁸ Luis Lopera y Hermógenes Ardila, "Café: otra vez la crisis se alarga", *El Tiempo*, 4 de abril de 1993, p. 1C. "Sanciones severas para los países que violen la retención cafetera", "18 naciones productoras de café firmaron los estatutos de la or-

ganización en Brasilia el 23 septiembre", *El Espectador*, 15 de septiembre de 1993, p. 2B.

¹⁹ Ménard, *Op. cit.*, p. 93.

gos. La defensa de los intereses de los productores de café se ha logrado esencialmente por el buen precio. Los problemas de precios internacionales en un mercado de libre competencia son muy complejos. Estos no son resultado de la oferta y la demanda, puesto que la teoría del equilibrio es muy cuestionada por el hecho de la dominación de monopolios de los productos alimenticios de base como el café, el cacao y el azúcar. Los acuerdos internacionales de precios han sido convenios políticos²⁰. Estos han sido resultado de una estrategia internacional de ayuda al desarrollo que ha prevalecido desde la década de los años 60. Por el contrario, las estrategias neoliberales que predominan actualmente en el mundo han impuesto el mercado libre. Para el café concretamente, el resultado ha sido la terminación del acuerdo internacional de cuotas para los países productores (1989). ¿Cuáles son entonces los cambios de estrategias de FEDERACAFE para enfrentar esta situación? En 1927, Colombia tenía ya cierta experiencia en la exportación de café. De hecho el precio internacional remunerador es el que ha incitado a los productores a organizarse para mejorar su posición. La dispersión de sus actividades no permitía una concentración de la oferta. La asociación de los intereses en FEDERACAFE se imponía. La estructura de la organización ha sido pues el resultado de esta estrategia de mercado para la exportación. En los primeros números de la *Revista cafetera de Colombia* se puede observar la investigación permanente sobre la situación de precios internacionales del café, y sobre las calidades demandadas por los consumidores en Europa y en los Estados Unidos²¹.

La producción excedentaria de café en los países tropicales estimulada por los buenos precios ha inducido a estos países a buscar acuerdos internacionales favorables de regulación del mercado, con el fin de evitar las caídas bruscas de las cotizaciones. De una parte, los intereses de los países consumidores son los de asegurar un buen suministro de café en cantidad y calidad según sus necesidades; de otra parte, los intereses de los productores son los de tener precios remunerativos. La asociación neocorporativa de intereses entre FEDERACAFE y el gobierno se ha afirmado en la medida en que la intervención diplomática se imponía para negociar acuerdos internacionales. La política cafetera oficial ha favorecido a esta asociación privada el parlamento con la ley 76 de 1927 y el gobierno con un contrato para la gestión de las tasas parafiscales decretadas en su favor. Desde entonces un haz de estrategias elaboradas por FE-

DERACAFE y adoptadas como política oficial por decreto ha consolidado esta unión neocorporativa. La perseverancia en la calidad, acompañada de una política de construcción y montaje de almacenes de depósito, han facilitado la retención del producto en excelentes condiciones de conservación y son una garantía para los consumidores y un punto muy alto para FEDERACAFE. Estas estrategias han sido una constante durante medio siglo. Una confirmación histórica, a este respecto, ha sido reportada por Marco Palacios:

Cuando se hace una revisión de los efectos de la depresión mundial (1929-1930) en Colombia, se puede argumentar que la ausencia de oposición estructurada en el interior de la clase dirigente y la transición hacia otro régimen político después de haberse mantenido en el poder durante casi medio siglo del régimen precedente se deben, según las precisiones de Mariano Ospina Pérez, gerente de FEDERACAFE de la época, al hecho de que la caída del precio internacional podía ser compensada por el aumento del volumen de café a exportar. Esta lógica de aumento de la oferta cuando los precios caen, típica de economías campesinas, fue precisamente aquella que permitió a Colombia a una escala nacional capturar la mayor parte del mercado mundial: de 12.3 % en 1930-1932, a 20% , en 1943-1945. Este resultado confirma las políticas de FEDERACAFE, que desde el comienzo de la crisis ha defendido la solución de aumentar la producción²².

La permanencia de las estrategias a largo plazo es sorprendente en una organización compleja. Una estrategia idéntica acaba de aplicarse por FEDERACAFE, para conjurar la crisis del Acuerdo Internacional de cuotas (1989-1993). Esta estrategia de reacción, típica de organizaciones artesanales, muestra que FEDERACAFE utiliza todas las estrategias posibles en el tiempo.

En esta última crisis FEDERACAFE había tomado una mala decisión, suponiendo que el Acuerdo internacional sería restablecido. Como no sucedió así, promovió rápidamente la creación de un cartel de productores como nueva coalición. Aquella mala decisión fue desastrosa para los productores asociados y también para el FONAC, puesto que FEDERACAFE vendió las reservas de café a precios de quiebra, además de quedarse sin producto. Cuando el precio reaccionó, sus bodegas estaban casi vacías, pues cam-

²⁰ Armando Montenegro, "Observaciones sobre la crisis del régimen de cuotas en el pacto cafetero", *Debates de coyuntura económica*, No. 15, Fedesarrollo, Bogotá, 1989, pp. 35-52.

²¹ Federacafe, *Revista cafetera de Colombia*, Bogotá, Nos. 1-10, 1928-1929.

²² Palacios, *Op. cit.*, p. 462.

biaron de lugar ya que los tostadores internacionales llenaron las suyas. Los efectos sociales para las economías campesinas han sido de miseria. Muchos de ellos han tenido que dejar el cultivo del café, como consecuencia del endeudamiento y de precios no remunerativos. En mayo de 1994 comenzó la recuperación del precio como resultado de la inexistencia de cantidades suficientes en el mercado. Los precios subieron bastante rápidamente de 92 centavos de dólar la libra a 1,45 dólares. Luego, la helada del Brasil y la escasez de café en el mundo hizo que los precios aumentasen aún más considerablemente (US \$ 2,50). Pero ya el mal estaba hecho. La desestructuración del campesinado cafetero se aceleró frente al fortalecimiento de un sector cada vez más capitalista, a pesar de estos errores.

FEDERACAFE detenta un poder sobre el mercado internacional en razón de la calidad y cantidad de su producto, la información del mercado, el monopolio interno y externo del mercado, los mecanismos financieros propios para la compra del café, uno de los objetivos del FONAC, el crédito ilimitado en el Banco de la República²³, la mejor calidad mundial de café suave, la utilización del aparato del gobierno, la adhesión de los participantes de la organización, la posición como segundo productor mundial de café, en vía de convertirse en el primero²⁴ y su capacidad de organización y de gestión.

La estrategia educativa

Hemos identificado la puesta en marcha de una estrategia educativa de la dominación en los programas de educación paternalista que conviene muy bien a las medianas y grandes fincas cafeteras y aun a las pequeñas tecnificadas. Estos programas están dirigidos por la Escuela Manuel Mejía de FEDERACAFE que forma técnicos y administradores agrícolas en Chinchiná. Ésta juega un papel considerable en la transmisión de la ideología neocorporativa de dominación de los campesinos pobres. La entrevista con el director de la escuela nos ha permitido decodificar el sentido de esta formación:

Todo lo que queremos, decía, es pedir a los jóvenes que son aquí admitidos de no traer

ninguna idea en su cabeza, es decir, de llegar a esta escuela *tanquam tabula rasa*, con su cerebro virgen; nosotros tenemos la tarea de formarlos a nuestra manera y con nuestros métodos. Estamos aquí para esto, para inculcar al técnico los mejores conocimientos sobre el cultivo de café y su responsabilidad de ciudadano para administrar las fincas de los cafeteros. Aquí les enseñamos, no les damos diplomas, puesto que si los diplomamos se sentirían después "doctores" y después le reclamarían altos salarios a sus patrones.

La selección es allí rigurosa. El reclutamiento se hace en las fincas cafeteras entre los hijos de campesinos pobres y según la recomendación de buen comportamiento hacia el gremio cafetero, inducido por los técnicos. "Aquí les enseñamos también", continuaba, "los valores del respeto a la jerarquía, los valores de la tradición del cultivo del café y al mismo tiempo las técnicas para la modernización y tecnificación de las fincas".

Este discurso nos ha impresionado por su alto contenido paternalista y su ideología de explotación del asalariado, en beneficio de los propietarios de fincas, como lo hemos constatado después en las entrevistas con los administradores de fincas grandes y pequeñas. Los valores de sumisión transmitidos a los campesinos pobres los convierte en siervos de la gleba, bajo una máscara de paternalismo bien atractiva. Un estudio reciente realizado por César Vallejo, del Centro de Estudios Cafeteros, CRECE, de Manizales, aún no publicado, confirma nuestras observaciones de que la Escuela Manuel Mejía forma peones calificados para administrar fincas cafeteras, mas no empresarios agrícolas²⁵.

Hemos verificado rápidamente los resultados de esta formación en las entrevistas con productores de café de Pereira. Entre ellos había médicos, odontólogos, ingenieros y abogados. Profesional que se respeta en esta región, decían, tiene además de su consultorio u oficina profesional, su finca cafetera. Es un símbolo de prestigio social y de riqueza y les convierte en personas importantes en la región. Estas inversiones son muy rentables. Un odontólogo que había sido profesor de una importante universidad en

²³ Efraín Pachón, "El ministro Hommes bloquea la deuda cafetera. El ministro se opone a la contratación de un crédito externo para FEDERACAFE de US\$ 80 millones, para reemplazar los Títulos de ahorro cafero, TAC. Finalmente se conoce el precio de la acción del Banco Cafetero: \$5.300 pesos. El precio total es de US\$ 315 millones"; *El Espectador*, 4 de abril de 1993, p. 9A.

²⁴ "Colombia próxima a convertirse en el primer vendedor de café". Colombia ha tomado el control de 21,6% del mercado

mundial de café, está próxima a convertirse en el primer exportador del producto. El Brasil, por su parte, ha disminuido su participación en el mercado internacional, el que mantiene ahora en 21.9%. Los países miembros de la Organización Internacional del Café han desembarcado 77,6 millones de sacos, entre marzo de 1992 y marzo de 1993, *El Espectador*, 1º de mayo de 1993, sección B.

²⁵ *El Espectador*, Diario económico, 3 de enero de 1997, p. 1B.

Bogotá, pero que se instaló en esa ciudad hace unos años decía:

Yo creo que la inversión en café es excelente y mucho mejor que la industria con relación a otras posibles inversiones en la región. Esta finca que yo poseo es pequeña, tiene apenas 6 hectáreas, pero totalmente tecnificada. Yo les hago esta reelección como profesores y estudiantes universitarios. Si yo hago una inversión de 240 millones de pesos que representa esta propiedad en una fábrica de confecciones, yo debo pagar instalaciones industriales, comprar máquinas de coser, enganchar personal obrero, contables y administrativos. Esto cuesta muy caro y tiene muchos riesgos de mercado por la competencia. Mientras que aquí en la finca yo no contrato sino un técnico campesino bien formado permanente y cosecheros temporales para la recolección. Este campesino ha sido formado por FEDERACAFE, él conoce mejor que los técnicos lo que pasa con el cultivo, el cuidado contra las plagas, con la ventaja de que ese no es exigente, es muy tranquilo, vive aquí con su familia, no hace huelgas ni forma sindicatos como en la industria y no cuesta sino un poquito más que un salario mínimo (108 dólares mensuales) y el alojamiento en una pequeña casa para su familia.

¡He aquí la rentabilidad para los hijos de los campesinos pobres formados por la escuela Manuel Mejía de FEDERACAFE!

FEDERACAFE ha fomentado diversos programas de formación. En la década de 1960 realizó una experiencia piloto en una finca de su propiedad en Armenia, departamento del Quindío; se trataba de enseñar a los pequeños campesinos el cultivo del café en común, según las experiencias israelíes. Se firmó un convenio con el gobierno de Israel para transmitir este saber hacer de otra manera a los campesinos. Se firmó un convenio con el gobierno de Israel para transmitir primero conocimientos de sus técnicos sobre los modelos israelíes en explotaciones agrícolas muy avanzadas en el mundo. Las cooperativas de productores de café contribuyeron seleccionando los candidatos. No se conoce una evaluación sobre esta experiencia, que fracasó pocos años después, probablemente por el individualismo de los campesinos y los valores del medio que les rodea, muy diferentes a los valores que han contribuido a construir a Israel. Va-

rias tentativas de poner en práctica estos modelos colectivos se ensayaron en la década de 1960. Varias experiencias fueron puestas en práctica, como empresas comunitarias campesinas, dentro del marco de la reforma agraria, tanto en la producción de café como en otros productos, principalmente de agricultura comercial, con resultados parecidos. Los campesinos colombianos son individualistas, espontáneamente tienen manifestaciones solidarias pero no sistemáticas como requiere la actividad empresarial, son desconfiados y se hallan inmersos en medio de la violencia desde hace cincuenta años, lo que los hace muy vulnerables a la actividad económica permanente. Estos valores los convierten en objetos fáciles de comerciantes y de capitalistas. El cultivo del café es permanente, por tanto las empresas campesinas deben tener el mismo horizonte. En algunos casos, los resultados económicos de las empresas comunitarias han sido notables. Pero cuando los ingresos de los campesinos mejoran, entonces prefieren trabajar aisladamente en pequeñas fincas²⁶.

FEDERACAFE ha fomentado también la formación de sus técnicos del departamento de cooperativas. Varios de ellos, como gerentes de cooperativas han participado en cursos regionales latinoamericanos sobre cooperativas agrarias y desarrollo rural de la fundación Konrad Adenauer. Los comités departamentales y las cooperativas también realizan programas de educación, así como programas culturales y deportivos como los Juegos nacionales cafeteros, en varias disciplinas. El Comité departamental de Antioquia y su cooperativas han creado la fundación para la educación y la investigación, a través de la cual han contratado con universidades investigación socioeconómica de sus cooperativas y de sus socios²⁷. Las centrales de cooperativas tienen entre sus objetivos el fomento y la formación cooperativa.

Los valores de FEDERACAFE y de la cultura cafetera son transmitidos por todos estos mecanismos, así como por los medios de publicidad, prensa, radio y televisión de Colombia y publicidad para los consumidores en el extranjero.

La estrategia de desarrollo social

FEDERACAFE ha tenido una concepción específica del desarrollo social. El director nacional de este departamento nos ha comunicado que el desarrollo so-

²⁶ IICA-CIRA, *Las Empresas comunitarias campesinas. El caso de "La Trinidad"*, Bogotá, 1977. Jaime Acuña, Efraín Aranguren y Rafael Suárez, *Las empresas comunitarias campesinas: ¿un nuevo modelo de empresa?*, Monografía de grado, Departamento de Gestión Empresarial, Facultad de Ciencias Econó-

micas, Universidad Nacional de Colombia, 1978.

²⁷ Dancoop, Universidad Cooperativa Indesco, Aquilino Rodríguez Dir., *El cooperativismo de Antioquia: Diagnóstico de su situación y estructura*.

cial consiste en una transmisión de tecnología²⁸. Esta concepción muestra una ideología productivista de sus programas. En efecto, los datos nos muestran que 69% de la superficie cultivada de café y que 83% del café exportado está tecnificado. Esta modernización ha introducido el capitalismo en el campo, provocando poco a poco transformaciones sociales profundas en el campo colombiano y la desestructuración del campesinado. Los programas sociales son para los campesinos que permanecen como productores rentables. Los excluidos del sistema no tienen servicios de FEDERACAFE como productores sino como asalariados cosecheros de las fincas tecnificadas.

Las restricciones

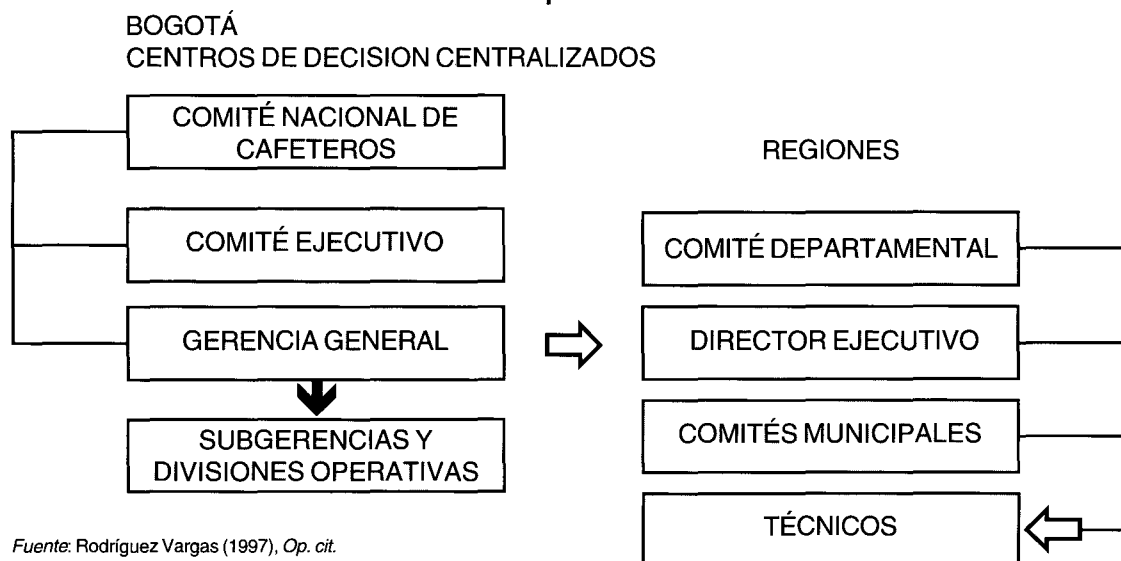
FEDERACAFE se ha convertido en un "Estado dentro del Estado" por la capacidad de sus asociados de obtener decisiones políticas favorables a sus intereses y privilegios pero también enfrenta restricciones sociales frente a la coalición externa; es el caso de políticos regionales que de tiempo en tiempo le montan debates demoledores, los académicos e investigadores en ciencias sociales cuestionan la fachada democrática del gremio, paros cafeteros nacionales y regionales pidiendo soluciones al gobierno y a la Federación, no contentos con el precio y menos con las políticas para enfrentar esas crisis, conflictos regionales de relaciones de poder entre los notables, cuestionamiento a la tecnocracia central por parte de los ciudadanos que miran a los productores de café como

privilegiados de la sociedad que no obstante piden cada vez más, hasta participación en regalías petroleras para conjurar crisis de bajos precios (Véase el esquema 2).

La crisis más prolongada de su historia reciente la ha obligado a adoptar nuevas estructuras internas. La crisis cafetera de 1989 a 1996 ha sido difícil de superar, habiéndole obligado a tomar decisiones de fondo como la formación de un cartel de países productores, el acuerdo de éstos de practicar retención cafetera, el cual les ha dado resultado positivo, y finalmente está soportando una nueva bonanza cafetera que le está pagando los precios más altos de los últimos veinte años. Esta bonanza les atemoriza al hacerlos pensar en la reacción de los países consumidores que pueden optar por sustitutos del café y acostumbrarse a éstos.

Los individuos no tienen comportamientos sistemáticos. Por eso resultan varias formas de oposiciones: individuo-asociación, participantes-no participantes, fieles e infieles a la organización, trabajadores-perezosos, contestatarios-dóciles. La máxima expresión del descontento se ha dado en 1997 cuando cafeteros de las zonas más ricas se han declarado en desobediencia civil, negándose a pagar masivamente los créditos del Banco Cafetero, por su situación de ruina. Hay de todo en el mundo del café. No obstante, la oposición y el cuestionamiento a las autoridades cafeteras y al gobierno no ha sido sistemática.

Esquema 2



²⁸ Hernán Uribe, "Manejo de la política cafetera externa e interna", Intervención del gerente general (E.) ante el Senado de la Re-

pública, Bogotá, 9 de septiembre de 1988.

Esta presión no ha sido suficiente para lograr cambios fundamentales en las estrategias esenciales. Ciertamente que el café siempre ha producido grandes sorpresas. De sector perdedor en la reciente crisis, nuevamente se plantea como el salvador de la economía colombiana, sumida en una recesión que los altos precios del café pueden ayudar a conjurar. Cuánto pesar tendrán los caficultores que siguieron las estrategias de FEDERACAFE de tumbar el café con indemnización, cuando ahora los altos precios que han superado los 3 dólares la libra se deben a que no hay café para vender.

La tendencia a la no participación en las asociaciones se da cuando el fin esperado es solamente el interés económico. Esto podría explicar las transformaciones en los comportamientos, el desánimo de sus miembros actuales con relación al optimismo de los pioneros que vivieron situaciones más difíciles que les obligó a construir la estructura de FEDERACAFE. Esto reclama una opción ideológica a fin de producir transformaciones por la asociación y la cooperación. Las relaciones entre la cúpula estratégica, la burocracia, la tecnocracia y los asociados a FEDERACAFE esta-

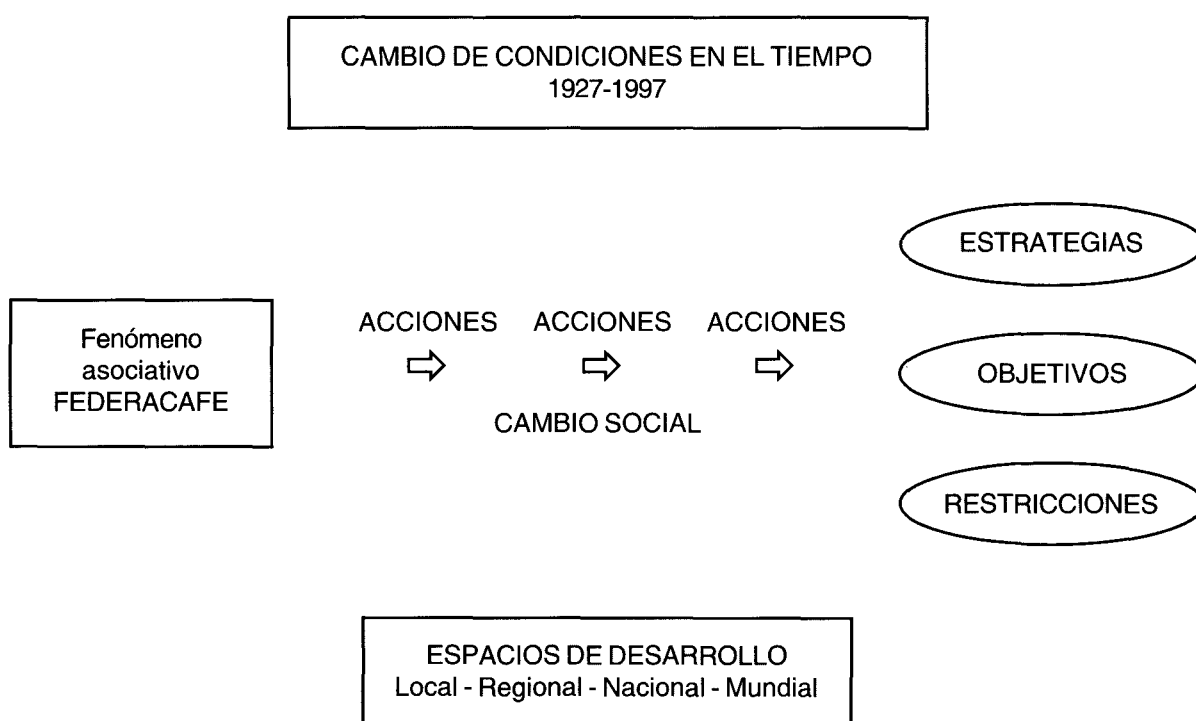
blecen sin duda relaciones de dominación entre grupos y clases sociales concernidas en esta interacción (Véase el esquema 3).

Al principio las organizaciones tienen una fuerza singular debida a la ideología y energía poderosa de los pioneros. Pero poco a poco los capitales débiles logrados con mucho esfuerzo se reproducen, sufriendo transformaciones cualitativas en sus nuevos poseedores, resultado del proceso de acumulación. Desde luego, las burocracias establecidas se apoderan de los centros de decisión, tomando el control del poder, prestando servicios a los asociados a condición de su permanencia en la dirección. Por esta vía, los asociados se convierten en simples clientes que no se diferencian de simples usuarios de servicios y no de cogestionarios de su propio destino.

La historia de FEDERACAFE está ligada a aquella de los periodos de gobiernos colombianos. En efecto, cada gobierno ha definido una política cafetera puesto que se trata de un producto estratégico para la exportación y el desarrollo económico de Colombia, particularmente a partir de la creación de esta corporación.

Esquema 3

ACTIVIDADES DE FEDERACAFE Y TRANSFORMACIONES SOCIALES



Fuente: Rodríguez Vargas (1997), *Op. cit.*

El Fondo Nacional del Café, FONAC

El Fondo Nacional del Café es el corazón de la relación neocorporativista entre el gobierno y el gremio. Es en efecto, el objeto del contrato entre estos dos entes gubernamental y privado de intereses. Por esta razón ha sido objeto de debates públicos sobre la naturaleza, propiedad, gestión y apropiación de los recursos. Y no podía ser de otra manera, cuando los intereses en juego son el primer patrimonio de Colombia actualmente, después del petróleo. Ya hemos explicado la naturaleza de las tasas parafiscales que alimentan al Fondo y su reciente afirmación institucional en la Constitución Política. De acuerdo con ésta, hoy es claro que estos recursos pertenecen exclusivamente a los productores que los generan, a pesar de la restricción que para su manejo representa la intervención del gobierno. Se trata de un mecanismo esencial para el sistema de organizaciones del sector cafetero y garantía del Estado para su estabilidad macroeconómica y política. La originalidad de este Fondo consiste en la capacidad de sustentación del precio interno que se paga a los productores, la acumulación de dólares provenientes de los descuentos por exportaciones, la financiación de las dos cosechas cafeteras al año, en abril y octubre. Es también la base para el pago del precio interno a los productores. En épocas de crisis de malos precios, el Fondo paga un precio de sustentación por encima del real del mercado, lo que representa una ventaja mayor para los cafeteros colombianos, en particular para el 90% de pequeños campesinos que lo producen. En épocas de bonanza el Fondo acumula para las épocas de crisis. Este mecanismo no se conoce en otros países productores de café²⁹. En consecuencia de lo expuesto, es relevante el papel del Fondo en lo financiero, social y macroeconómico para productores y para el país.

La intervención del Estado y el desarrollo del sector del café

En la mayoría de los países cafeteros la intervención del Estado es importante en la medida en que el fisco nacional dependa de las divisas de las exportaciones de café. ¿Cuáles son las consecuencias sociales de la intervención del Estado que han creado las tasas parafiscales que se depositan en el Fondo para financiar las actividades y la organización cafetera administrada por FEDERACAFE? ¿Por qué esta experiencia ha sido calcada por otros gremios de la agricultura y se ha estudiado como modelo para otros países?

Las funciones del Fondo están determinadas en la ley (1940). El centro de decisiones colectivas de sus actividades y asignación de recursos es el Comité Nacional de Cafeteros de FEDERACAFE, en cogestión con el gobierno; este comité es al mismo tiempo el centro de decisiones estratégicas del sistema, así como el núcleo de la relación neocorporativista, porque sintetiza la fusión de intereses entre el Estado y el gremio, de una parte, y de otra, porque decide sobre la concertación de la parte de los ingresos cafeteros proveniente de las exportaciones que corresponde a los productores, que se denomina precio interno, y los servicios prestados a los productores. El café y el petróleo son los productos estables en Colombia. La historia de otros productos primarios está llena de fracasos y de quiebras. La quina y luego el tabaco habían sido sucesivamente los productos agrícolas de exportación en los siglos XVIII y XIX. Pero éstos pasaron a la historia. Los cultivos comerciales de algodón y caña de azúcar para ingenios y la soya son producidos por los más ricos de la sociedad. El arroz y el maíz sino más bien de clases medias campesinas. El café, que hasta la década de 1930 era producido por haciendas y por gente rica que podía esperar cuatro años para la primera cosecha, se ha convertido en una producción de pequeños y medianos cafeteros con un promedio de 3,6 hectáreas de plantación de café y por fincas de 14,7 hectáreas en promedio. Se trata pues de una producción con un valor social bastante apreciable por el número de productores directos comprometidos (303.000) y por la actividad que suministra 40% del empleo agrícola, lo que representa un total de 800.000 personas. El café, según Antonio García, es el único producto agrícola que ha permitido la creación de una clase media campesina³⁰.

La intervención del Estado en la economía ha creado transformaciones sociales y económicas profundas a partir de 1927 con la creación de los primeros recursos parafiscales para una asociación de productores profesionales, a través del desarrollo generado por los descuentos depositados en el FONAC, porque permitió ordenar una producción a escala nacional y crear un campesinado con un producto estable, a pesar de las crisis cíclicas que padece toda economía y en particular los precios internacionales objeto de especulación en bolsas de valores. El Fondo ha sido el centro del debate político en el curso del cual se ha cuestionado la participación real de los productores en la elaboración de las políticas del café. No obstante, esta concertación en la cúpula del poder se ha convertido en la causa y la consecuencia de una política generalmente bien conducida.

²⁹ J. Ch. Tulet et al., *Paysanneries de café des hautes terres tropicales. Afrique et Amérique Latine*, Editions Karthala, París, 1994.

³⁰ Antonio García, *Las cooperativas en el desarrollo de Colombia*, Ediciones Colatina, Bogotá, 1976.

El núcleo de la relación neocorporativa

Los grandes intereses que ligán el mundo del café se expresan en la posición financiera del FONAC. Las inversiones que están en juego y el interés social que ha provocado la creación de este motor de la mesoeconomía social cafetera son manejados por una burguesía muy reducida. Es preciso distinguir entre FEDERACAFE como asociación de productores, el FONAC, como mecanismo y el gobierno que interviene en la cogestión de estos recursos. Hasta 1978 había una confusión casi total que provocaba fuertes debates políticos en el parlamento y académicos en las universidades y centros de investigación, no obstante necesarios para el interés público. El contrato de 1978 entre FEDERACAFE y el gobierno estableció la separación de cuentas entre el patrimonio del FONAC y de FEDERACAFE. Las desviaciones de las decisiones públicas sobre la parafiscalidad han hecho que esta vez estos recursos llegasen a ser identificados en FEDERACAFE, en razón de la decisión constitucional sobre la propiedad de los recursos parafiscales que se vuelven ahorro para aquellos que los suministran, es decir, los cafeteros.

La naturaleza neocorporativa ha sido históricamente notoria desde el compromiso de FEDERACAFE con el gobierno. El segundo congreso de agricultores de Medellín (1927) había rehusado inicialmente la posibilidad de establecer un impuesto para los productores. Pero el primer comité nacional de FEDERACAFE hizo enseguida la proposición del proyecto de ley que contenía en germen el régimen neocorporativo concierne al café. La columna vertebral del proyecto imponía una nueva idea: la creación por la ley "de un impuesto corporativo sui generis" sobre las exportaciones de café, empero imponiendo al gobierno nacional la realización de un contrato con el gremio FEDERACAFE, quien se le entregaría todo el producido de este impuesto. Más aún, la existencia previa de este contrato era la condición para pagar esas sumas debidas³¹.

El contrato previo era una estrategia de seguro tomada por FEDERACAFE para que el Estado no pudiera distraer estos recursos de los productores en otros campos de actividad. Este "impuesto corporativo" no tenía antecedentes en la legislación colombiana,

habiéndose adelantado a las tasas parafiscales de Francia, que son las más conocidas y desarrolladas en el mundo. Esta es otra innovación pionera de Colombia. El expresidente conservador Carlos E. Restrepo había estado de acuerdo en las sesiones del Congreso (1927) con el plan de este impuesto en beneficio de los productores de café, a condición de que un contrato asegurara su destinación. Esta vez la proposición neocorporativa del impuesto provenía de miembros del partido conservador. Esta idea sería puesta en práctica por Mariano Ospina Pérez, gerente de FEDERACAFE, quien se convertiría también posteriormente en presidente de la República (1946-1950). Ospina Pérez sería quien perfeccione la fórmula neocorporativa, ya en posesión de la presidencia de Colombia. En efecto, consiguió la ley 25 de 1947 y enseguida firmó el contrato entre su gobierno y FEDERACAFE. En dicho contrato se precisaba: "En efecto, no se trata de un impuesto propiamente dicho..."³²

Cada diez años cuando se vence el contrato entre el gobierno y el gremio, se agita el mundo político y el de los grandes intereses del café que quieren participar en las decisiones del Fondo Nacional del Café. Los exportadores privados distintos a FEDERACAFE sostienen que ellos deberían manejar los recursos del Fondo, ya que son quienes pagan los descuentos por las exportaciones. Curiosa manera de interpretar la parafiscalidad, afortunadamente para los productores hoy bien definida por la Constitución Política. De lo contrario podrían correr la misma suerte del resto de productores agrícolas del país que no tienen ni gremio ni protección constitucional para su actividad³³.

La naturaleza del Fondo

El FONAC no es, para la mayoría de los autores, sino una cuenta particular en el presupuesto nacional, cuya gestión está determinada por un contrato, bajo la autorización de una ley específica para FEDERACAFE³⁴.

Ahora bien, ¿cómo está definido el FONAC en los mencionados contratos? El contrato de 1978 decía: "El Fondo nacional del café es una cuenta destinada de manera permanente a la defensa, la protección y la promoción de la industria colombiana del café, su administración reierte a FEDERACAFE en virtud de

³¹ Fedesarrollo, *Economía cafetera colombiana*, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1980, pp. 380-381.

³² *Ibid.*

³³ "Debate a contrato cafetero. Exportadores no deben estar en el Comité nacional: FEDERACAFE. Por otros diez años la Federación manejará recursos del Fondo Nacional del café. Exportadores privados piden debate al tema. El tema llega hoy al Congreso de la República", *Portafolio*, *Semanario de Econo-*

mía y negocios, Bogotá, 9-15 de junio de 1997 p. 5.

³⁴ Absalón Machado y Luis A. Zuleta, *El fondo nacional del café, Evaluación institucional y Financiera*, Contraloría General de la República, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988; Guillermo Perry et. al., *El contrato de administración del Fondo Nacional del Café*, Fedesarrollo, Fescol, Bogotá, Debates de coyuntura económica, No. 12, diciembre de 1988.

disposiciones de la ley y del contrato; la inspección y el control fiscal son de competencia de la Contraloría General de la República". El contrato de 1988 (éste se renueva cada diez años) dice: "El Fondo nacional del café es una cuenta del tesoro público destinada permanentemente a la defensa..."³⁵ La diferencia que se nota es el carácter público del Fondo, naturaleza que será revisada radicalmente por la nueva Constitución Política (1991) y la sentencia de la Corte Constitucional, que abrirían la vía a una concepción nueva de mesoeconomía social.

La discusión sobre la naturaleza del Fondo ha girado alrededor de criterios jurídicos. Empero, esta problemática se ha vuelto secundaria porque la Constitución política aclara su naturaleza, confirmando así las relaciones neocorporativas y la gestión de estos recursos. El hecho de que FONAC no sea una persona jurídica o un organismo descentralizado o empresa comercial e industrial del Estado, no significa que su cogestión no se haya podido llevar a cabo exitosamente por FEDERACAFE, que pertenecen del gobierno. Esto ha facilitado la fusión de intereses entre el gobierno y FEDERACAFE. Ésta ha realizado en el pasado inversiones con dineros que pertenecen al FONAC, confundidos con sus propios recursos. Los investigadores no han podido distinguir los dineros del FONAC y de FEDERACAFE. La amalgama entre lo público y lo privado, dice Absalón Machado, ha hecho de esta privatización algo muy sui generis.³⁶ Empero, nosotros creemos que es necesario llamar a las cosas por su nombre. Esta amalgama es la fusión neocorporativista, de una parte, y de otra, hemos dicho que el concepto de privatización significa individualización y concentración de la propiedad entre personas que tienen los recursos económicos para comprarla. En el caso del FONAC, no se trata tanto de una privatización como de una socialización de los recursos de los cafeteros.

El poder que representa la gestión del FONAC

Todas las mesoeconomías sociales que se conocen, bien sea la del grupo cooperativo de Mondragón en España, bien sean las fundaciones o los sectores económicos cooperativos, deben invertir sus recursos para garantizar su rentabilidad económica con el fin

de poder producir resultados sociales. Los recursos del FONAC han sido invertidos en empresas de todos los sectores de la economía colombiana, habiendo logrado constituir el grupo económico más grande de Colombia, tal como lo hemos explicado en nuestro cuadro matriz de esta investigación. En la coyuntura de la reciente crisis se ha visto obligada a vender parte de sus inversiones en empresas.

"La utilización de los recursos del Fondo, con fines de inversión", dice Héctor Melo, "en bancos, corporaciones financieras, Flota Mercante, ha conducido a formar un grupo financiero poderoso alrededor de los intereses neocorporativos que controla a FEDERACAFE. Se debe señalar que la destinación apreciable de estos recursos en épocas de crisis y de presión internacional de precios ha conducido a la utilización de crédito inflacionario del Banco de la República, para la compra de la cosecha cafetera. La bonanza de divisas provenientes del café ha agregado un nuevo papel a las actividades del grupo, puesto que la gestión de títulos bursátiles, tales como bonos del café, títulos de ahorro cafetero (TAC), ha transformado al banco del grupo, el Banco Cafetero, en un verdadero banco central de bonos y títulos bursátiles del país".³⁷

El estudio de la Contraloría General de la República (1985) ha puesto al descubierto la inmensa trama financiera del FONAC y en consecuencia las relaciones de poder de quienes toman las decisiones sobre la destinación de los recursos del Fondo y la concentración de poder entre los miembros notables de FEDERACAFE que la representan en los consejos y juntas directivas de la red más importante de empresas del grupo, tal como se evidencia en el esquema matriz de esta investigación.

"FEDERACAFE", dice el estudio anterior, "ha creado una superestructura empresarial, por medio de estos recursos, que amplía las actividades que ésta realiza a través de su organización". El análisis de la red de inversiones permite concluir que la actividad del grupo primario es financiera. Las actividades de las empresas del grupo de la red no están orientadas hacia las necesidades de los productores. La composición de las juntas directivas y el mecanismo de nominación de los principales dirigentes parece indicar que existe una fuerte participación de los cuadros altos de la jerarquía de FEDERACAFE, en las decisiones de inversión, así como de la gestión de las empresas del grupo".³⁸

³⁵ *Revista Nueva Frontera*, Documento Especial, *Op. cit.*, p. 18.

³⁶ Absalón Machado, "El Fondo Nacional del café: una forma de privatización exitosa", *Economía Colombiana*, Bogotá, Contraloría General de la República.

³⁷ Héctor Melo, "Un informe poco comentado: ¿Qué propuso realmente la Comisión cafetera?", *Estrategia Económica y*

Financiera, No. 16, octubre de 1978, pp. 28-30; Juan López y Héctor Melo, *El imperio clandestino del café*, Editorial Presencia, Bogotá, 1976.

³⁸ "El Fondo Nacional del Café. Análisis de las inversiones permanentes", *Economía Colombiana*, Serie Documentos, separata, No. 5, febrero de 1985, pp. 15-43.

Esta situación ha cambiado relativamente poco en los años recientes. No obstante, la difícil situación del FONAC, planteada por la última crisis (1989-1995) ha obligado a discutir la venta de varias empresas, tales como el banco, la Flota Mercante Grancolombiana y la corporación Concasa. Empero, esto no está terminado, en razón de los obstáculos que le impone la parafiscalidad a la acción privatizadora del gobierno. Un estudio de la Contraloría de la nación, realizado por la academia, hace la recomendación al gobierno³⁹ de poner fin a las inversiones no relacionadas con el sector cafetero. De otra parte, hace una propuesta contraria a la historia de la asociación, sugiriéndole un retroceso disparatado que eliminaría los descuentos parafiscales, a cambio del pago de cuotas de los asociados a FEDERACAFE. Este sistema ya había fracasado en el pasado; parece por demás extraño a un buen estudio como éste, el inimaginable retroceso histórico que sería la eliminación de la parafiscalidad que ha hecho modelo de organización a Colombia en el mundo del café. El espíritu neoliberal ha rondado sin duda por los lares del sector cafetero, puesto que ha logrado eliminar el sistema internacional de cuotas y ha intentado, sin éxito, eliminar internamente la parafiscalidad.

El debate de los investigadores ha sido enriquecedor⁴⁰; un notable, hijo de familia de grandes productores y exministro de Hacienda del partido conservador, Roberto Junguito, se expresaba así sobre la concentración de poder en la gestión de los recursos parafiscales del FONAC: "La opinión según la cual es correcto delegar en FEDERACAFE la administración de la comercialización y ciertos servicios a los productores es más reservada por el hecho de otorgarle por esto mismo la administración de una de las redes de inversión más importantes del país con el poder que esto significa. La concentración de poder de la red actual y la gestión de los recursos de diversificación de la producción muestran que el esquema institucional actual debe cambiarse".

El Fondo Nacional del Café es una mesoeconomía social

El FONAC es una institución, en el sentido conceptual de un conjunto de reglas socioeconómicas dictadas para el largo plazo en las condiciones históricas de Colombia. Esta es la amplitud conceptual de Ménard para las instituciones⁴¹. Las instituciones cafeteras de

Colombia, cuyo corazón es el FONAC y cuyas decisiones colectivas están en cabeza de FEDERACAFE. Toda la política económica y social relacionada con el café se dicta utilizando los recursos del FONAC. Todo se refiere a su situación financiera. La situación social de los productores depende ampliamente de la estabilidad del FONAC. La calidad de vida, las condiciones de producción, la seguridad en el campo y la inversión social dependen del monto del precio internacional del café y su precio interno; el comercio, la compra de la cosecha cafetera y la exportación del grano se efectúan gracias a este mecanismo.

El Fondo Nacional del Café, FONAC, no es un buen ejemplo de privatización exitosa como algunos le han llamado. Por el contrario, constituye el mejor ejemplo de socialización de la riqueza para Colombia y para el mundo del café. El Fondo significa el ahorro forzoso, formado por descuento de los productores de café de Colombia. Es, en el mejor sentido conceptual, una mesoeconomía social, puesto que es una parte importante de la economía, pero no toda la economía nacional, como ya quedó explicado. El Fondo es el resultado colectivo de la productividad de los cafeteros y el motor y resorte de su desarrollo. Un gran problema vive aún en FEDERACAFE: la gestión social; ésta no es democrática, como correspondería a una mesoeconomía social de estas características. Empero, ésa no es una razón para renunciar a la institución del FONAC. El investigador Pierre Gilhodes decía: "No se debe disolver ni FEDERACAFE, ni el Fondo Nacional del Café, esto no sería ni pensable, no es conveniente; pero sí es necesario democratizar FEDERACAFE"⁴².

El Fondo Nacional del Café como mecanismo financiero del comercio internacional

Las decisiones y condiciones históricas han hecho que el Fondo se haya constituido en el mecanismo financiero del comercio internacional del café colombiano. Esto no estaba previsto desde el principio. El mercado internacional iría a imponer la necesidad de un acuerdo de cuotas con el fin de controlar la producción mundial excedentaria de café. En efecto, una vez concluida la Convención de Washington, (octubre de 1940) la retención de café impuesta allí debía financiarse. Esta operación es el origen de la creación del Fondo (22 de noviembre de 1940) el que surgió antes

³⁹ Contraloría General de la República, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia, *Op. cit.*

⁴⁰ Fedesarrollo, Fescol, *Debates de coyuntura económica. El*

contrato de administración del Fondo Nacional del Café, Bogotá, diciembre de 1988.

⁴¹ Ménard, *Op. cit.*

⁴² Gilhodes, *Op. cit.*

de la firma de la convención, con una anticipación poco habitual del gobierno colombiano, para garantizar esta misma convención durante toda su existencia. Pero las condiciones históricas eran favorables a los productores de café, puesto que uno de los 28 pioneros fundadores de FEDERACAFE, Mariano Ospina Pérez, sería elegido presidente de la República en 1946, tal como señalamos anteriormente. La resolución del XV Congreso de productores de café (noviembre de 1945) incluyó en el contrato entre el gobierno y FEDERACAFE el 24 de febrero de 1947 la institución del Fondo como órgano permanente: "El Fondo está destinado exclusivamente a la defensa y promoción de la industria del café, su fortalecimiento y apoyo puesto que éste responde a una necesidad nacional". Además, este contrato precisaba que el excedente, una vez pagados los compromisos del acuerdo de cuotas, pertenecerían a FEDERACAFE⁴³.

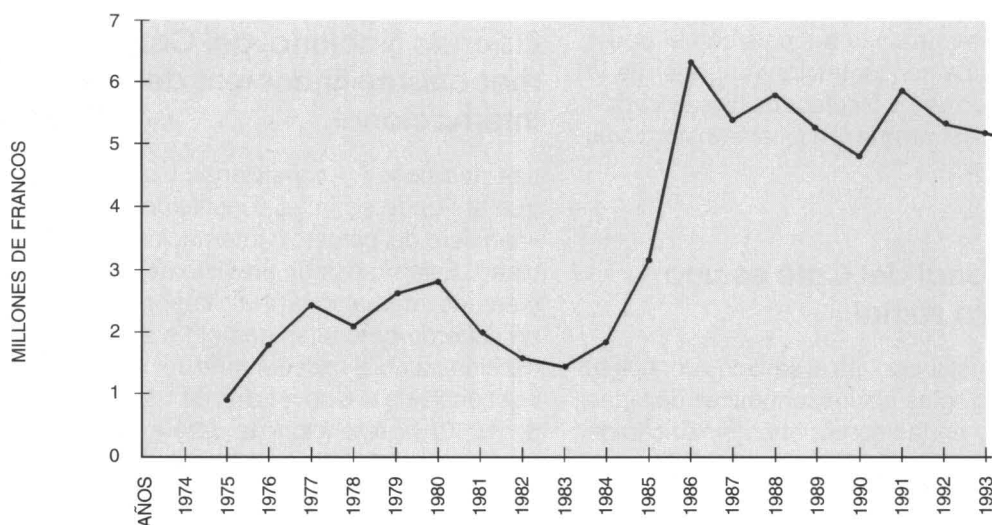
De esta manera, la relación neocorporativa entre el Estado y los intereses de FEDERACAFE ha sido afirmada por uno de sus miembros, esta vez utilizando el poder del Estado en su máximo nivel, es decir, desde la presidencia de Colombia. El presidente de la República había conferido así privilegios a su propia corporación bajo el lema del interés nacional. Esta decisión significa lo máximo que una organización privada puede obtener del Estado. Es también la confirmación de la hipótesis de FEDERACAFE como

un "Estado dentro del Estado". La dimensión financiera del FONAC se presenta en la gráfica No. 2.

El papel de la intervención social del Estado al crear tasas parafiscales es muy importante para Colombia. La situación social del país es cada vez más desconcertante. Las desigualdades sociales se incrementan, el desarrollo ha nacido con una acumulación originaria que estructuralmente ha conducido a las mayores desigualdades. La situación de los campesinos manifiesta tendencias a la exclusión, debido al fracaso de las reformas agrarias, las estructuras persistentes de propiedad y explotación de la tierra que solamente han cambiado de tenedores por la corrupción del narcotráfico que las ha comprado. La violencia ha golpeado a los campesinos, que se hallan en estado de miseria y están obligados a emigrar a las ciudades. La intervención del Estado, en este campo no podrá llegar a ninguna solución favorable para los campesinos, a menos que las condiciones políticas cambien profundamente, puesto que son los grandes propietarios de la tierra quienes controlan el parlamento. En estas condiciones, los cultivos de plantas narcóticas, coca, marihuana y opio, vienen remplazando los cultivos de alimentos, como resultado de la baja remuneración de estos cultivos. En tanto exista una demanda sobre estos productos en los países ricos, existirán cultivos e industrias de narcóticos. Soluciones alternativas deben buscarse e implantarse si se quiere salir del flagelo de las drogas.

Gráfica 2

FONDO NACIONAL DEL CAFÉ - ACTIVO Y PATRIMONIO



Fuente: Rodríguez Vargas (1997), *Op. cit.*

El café es uno de esos productos que remuneran al campesino. Empero, el neoliberalismo imperante que ha terminado con el acuerdo internacional de cuotas y ha causado los malos precios, lo arrojan a los cultivos ilícitos.

Un nuevo cereal de tiempos de los incas ha vuelto a ser cultivado en las zonas andinas. Se trata de la *quinua*, un cereal más rico en propiedades alimenticias que el maíz o el trigo. Éste ha sido redescubierto por agrónomos peruanos y norteamericanos. Algo sorprendente ha ocurrido en Colombia con su cultivo. Algunos narcotraficantes han creído que se trataba de una planta narcótica y se han apresurado a pagar anticipos a los campesinos para su cultivo masivo, suministrándoles dinero, fertilizantes y semillas. Cuando se dieron cuenta de que se trataba de un cereal, entonces han ordenado su destrucción. Este hecho muestra el grado de perversidad de los capos de este negocio.

Por el contrario, para otros productos agrícolas bien conocidos y remunerativos en el mercado internacional, como el cacao, la situación es bien diferente. Colombia era un país importador de este producto, pero la situación ha cambiado desde hace algunos años. Éste es un cultivo permanente como el café y su cultivo requiere financiación por su rendimiento tardío. Pues bien, en Colombia se ha creado, a imitación del sistema del café, un Fondo Nacional del Cacao (1962). Hasta ahora es modesto, con relación al FONAC. Pero su papel es el de promover el cultivo, financiarlo y dar asistencia técnica y la comercialización del producto. Los campesinos de tierras cálidas lo cultivan, alrededor de selvas tropicales húmedas aptas para ello. De esta manera el cacao ha venido a llamarse el cultivo de la paz, porque viene siendo sembrado en zonas controladas por las guerrillas. El resultado es positivo. Colombia es ahora de nuevo un país exportador de cacao, gracias a las actividades de otro fondo que está creando poco a poco una nueva mesoeconomía social. Éste es otro hecho que demuestra que las tasas parafiscales que se crean y entregan a grupos organizados de la sociedad civil generan empleo, ingresos y por tanto contribuyen eficazmente al desarrollo económico y social, tal como lo ha hecho el café en Colombia y ahora otros productos de agricultura comercial como cereales, cacao, arroz, panela y ganado y leche. La intervención del Estado muestra allí su acción eficaz.

Epílogo

Ya estando en prensa este número de la revista se renovó el contrato entre el gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, convenio que se renueva cada diez años, según lo dispone la ley 76 de 1927 por la cual se crea la tasa parafiscal para el gremio cafetero⁴⁴.

¿Cuáles son los temas centrales de la reforma del contrato 1997-2007?:

- La estructura del contrato sigue siendo la misma.
- El centro de decisión es el Comité Nacional de Cafeteros, el mecanismo institucional objeto de la gestión económica delegada al gremio es el Fondo de estabilización o Fondo Nacional del Café.
- * Las relaciones de poder se modifican pero no sustancialmente. Continúa la cogestión gobierno-gremio, es decir, seis representantes del gremio, los ministros de Hacienda, Agricultura y Comercio exterior y el jefe del Departamento Nacional de Planeación. Salen el ministro de Relaciones exteriores y el Gerente de la Caja Agraria. El equilibrio de la cogestión se establece con el derecho al veto en medidas de política macroeconómica que se otorga la Ministro de Hacienda que antes tenía tres votos. En adelante el gobierno dictará la política cafetera, en concertación con el Comité Nacional de Cafeteros.
- Se limita la autonomía del gremio para inversiones a largo plazo, con el fin de dar liquidez al Fondo en caídas súbitas de precios, como tarea prioritaria. Igualmente se limita su acción en publicidad, propaganda y auxilio a los comités de cafeteros.
- Se prepara al gremio para competir con eficiencia en el mercado libre, pero subsiste el autosubsidio ocasional de los productores cafeteros en épocas de crisis, con su Fondo de estabilización.
- Se ratifica el carácter parafiscal de las tasas decretadas por ley en favor de los cafeteros, dineros que son de su propiedad colectiva y que sólo podrán aplicarse en su exclusivo beneficio.
- Se clarifica el carácter de la Federación como administrador del Fondo y como empresa comercializadora del grano.

⁴⁴ A Noviembre de 1997 los representantes gremiales en la Federación Nacional de Cafeteros son:

Principales: Luis Ignacio Múnera Cambas, Mario Gómez Estrada, Yezid Castaño González, Rodrigo Múnera Zuloaga, Diego Arango Mora, Jesús Antonio Botero Gartner, Ernesto Sayer Martínez, Luis Ardila Casamitjana.

Suplentes: Octavio Arizmendi Posada, Luis Gonzalo Giraldo Marín, Alfonso Durán Rivera (+), Rodrigo Velásquez Betancourt, Ramón Campo González, Floresmiro Azuero Ramírez, Edgar Dávila Muñoz.

- El comité deberá fomentar la acción de las cooperativas de caficultores como exportadoras de café, para la cual buscara la reestructuración del sector.
- Finalmente la pretensión de los exportadores privados de café de ingresar al Comité del gremio es denegada, ya que estos no son productores por tanto no pueden pertenecer al gremio, ya que son sus competidores.

Las modificaciones son accesorias. No obstante, algunos académicos opinan que se le ha restado la importancia que tenía el gremio como definidor de la política macroeconómica, poniéndolo en su lugar, ya que actualmente las divisas que proporciona el café son menores frente a otros renglones como el de la minería y otros. Pero se critica que se trate al café como una economía primaria y no una cadena productiva.

