

Colombia, Guatemala y Costa Rica: Países cafeteros de la Cuenca del Caribe

*María del Pilar Esguerra**

I. INTRODUCCION

El café arábica es una variedad que se cultiva principalmente en el continente americano, en condiciones ecológicas bastante específicas. Su origen es africano, de Etiopía, en donde crece en las montañas a 1.300 mts. sobre el nivel del mar. Requiere para su desarrollo adecuado una temperatura promedio de 18 a 25°C durante todo el año, con una mínima de 13°C. Colombia, Guatemala y Costa Rica producen esta variedad de café, aunque existen algunas pequeñas diferencias en su calidad. En el mercado internacional, la variedad producida por Colombia se denomina "Suaves Colombianos" mientras que la que se cultiva en Guatemala y Costa Rica recibe el nombre de "Otros Suaves".

Las condiciones en las que se cultiva el grano en las tres naciones, desde el punto de vista

agroecológico, tienen algunas similitudes. En todos los casos, por ejemplo, los terrenos dedicados al cultivo son de origen volcánico, con grandes concentraciones de materiales orgánicos. Sin embargo, en el caso de Colombia se realiza en terreno un poco más montañoso que en las otras dos naciones.

Las condiciones de la producción, en cambio, son sustancialmente distintas en las tres naciones. En este trabajo se analizan las principales diferencias en estos campos, y se examina la hipótesis de que son precisamente estas diferencias las que explican la dinámica tan diferente que han exhibido las caficulturas nacionales en los últimos 20 años.

En la segunda sección se estudia el peso del café en las economías de estos tres países. En la tercera, se comparan las organizaciones institucionales vigentes en ellos para el manejo del sector cafetero. En la cuarta se analizan las políticas de producción seguidas en las tres naciones y su impacto en las distintas variables sectoriales. La quinta profundiza en las implicaciones que esta dinámica ha tenido sobre su comportamiento en el mercado internacional. En la última sección se exponen las principales conclusiones que se extraen de este análisis.

*Este artículo es el resumen del trabajo "Colombia, Guatemala and Costa Rica: Caribbean Basin Coffee Producer Countries" de la misma autora. Presentado a CINDE - Panamá en enero de 1990. Quisiera mencionar que una parte de este escrito se basa en los borradores elaborados por María Errázuriz especialmente para este trabajo. Deseo, además, agradecer los comentarios de Miguel Urrutia y Ralph Luders, y a Catalina Crane por su ayuda en la elaboración de la versión final del artículo.

II. LA IMPORTANCIA DEL CAFE

A. Guatemala

A finales del siglo pasado, se dieron las condiciones para la expansión del sector cafetero en Guatemala. Las tierras que hasta entonces habían estado en manos de la iglesia, fueron expropiadas al abolirse el Censo Enfítéutico, y comenzó la colonización de terrenos baldíos. De esta manera, la tierra en manos del sector privado se multiplicó permitiendo su explotación más adecuada. Al mismo tiempo se solucionó el problema de la escasez de mano de obra, al promulgarse una ley mediante la cual se permitió el uso de mano de obra indígena en las explotaciones agrícolas, bajo un régimen esclavista.

Durante la expansión del cultivo de café, además, se presentaron flujos importantes de inmigrantes europeos, principalmente provenientes de Alemania. Estos tenían relaciones estrechas con banqueros de Hamburgo y Bremen, lo cual permitió la utilización intensiva de crédito externo en estas explotaciones. Hacia 1923 los alemanes eran propietarios de cerca del 10% de las fincas cafeteras en Guatemala y generaban más del 40% de la producción del grano, revelando una clara ventaja tecnológica de sus plantaciones.

Tradicionalmente, el café en Guatemala ha sido el principal producto de exportación, concentrando cerca del 30% de los ingresos por ventas externas. El segundo producto de importancia es el banano, pero éste concentra tan solo un 7% de tales ingresos. En épocas de bonanza cafetera, la participación del café ha aumentado hasta un 45%, mientras que en épocas de precios bajos ha estado por debajo del 29% (véase Cuadro 1).

En términos de su participación en el PIB, el café en Guatemala tiene gran importancia, muy superior a la que alcanza en Colombia o Costa Rica (véase mismo Cuadro). Esta participación es cercana al 20%. En relación con los ingresos fiscales, el café ha generado entre el 0.2 y el

25.3%, dependiendo de la evolución de sus precios internacionales. Estos ingresos han mostrado un altísimo grado de volatilidad, que obviamente en poco ha beneficiado a la economía de esa nación centroamericana, pues dicha inestabilidad se transmite hacia otros sectores de la economía. En 1989, como consecuencia de la ruptura del Acuerdo Internacional del Café (AIC), gran parte de los impuestos a este producto se desmontaron y, en consecuencia, cayó la participación de los ingresos fiscales del café dentro de los ingresos fiscales totales a menos del 1%.

B. Costa Rica

Desde el período en que se independizó Costa Rica de España, el café y el banano han constituido los productos de mayor importancia en sus exportaciones. El cultivo del café se localiza en las áreas densamente pobladas del Valle Central Andino, mientras que las plantaciones de banano se encuentran en las costas, en terrenos extensos de propiedad de empresas multinacionales. Entre 1880 y 1935 se registró una expansión significativa de la producción agrícola, y en particular la cafetera, en el Valle Central, que en ese momento se configuraba como la más desarrollada en materia de vías de transporte. No fue sino hasta después de los años treinta que la producción de café se expandió a otras regiones del país, como consecuencia de la construcción de carreteras y la instalación de molinos procesadores de café¹.

Entre 1930 y 1950 la producción y las áreas cultivadas permanecieron prácticamente inmodificadas al coincidir esta época con la Gran Depresión en Estados Unidos y la Segunda Guerra Mundial. Después de 1950 el área comenzó a crecer de manera importante, y la productividad del trabajo en el cultivo del café casi se duplicó. A partir de 1960 se inició el proceso de modernización de la caficultura y gradualmente se comenzaron a adaptar nuevas técnicas y variedades del grano, que reemplazaron a los híbridos nativos cultivados hasta entonces. En particular, se incrementó la densidad del cultivo, se empezaron a utilizar fertilizantes de manera intensiva y se mejoraron otras prácticas de cultivo.

¹ Casdyn (1976).

Cuadro 1 GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. PARTICIPACION DEL CAFE EN LA ECONOMIA (% del total)

Años	Ingresos Fiscales			Exportación			Producto Bruto		
	Guatemala	Costa Rica	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Colombia	Guatemala	Costa Rica	Colombia
1970	5.7	n.d.	n.d.	34.7	31.6	60.1	22.3	n.d.	3.5
1971	4.9	n.d.	n.d.	33.6	26.3	53.5	21.8	n.d.	2.6
1972	4.8	n.d.	n.d.	31.3	27.7	44.0	22.5	n.d.	2.8
1973	7.1	n.d.	n.d.	32.9	27.3	47.2	22.9	n.d.	2.8
1974	7.9	n.d.	n.d.	29.7	28.3	3.5	23.8	n.d.	2.4
1975	2.8	n.d.	n.d.	25.6	19.7	37.3	23.7	n.d.	3.2
1976	10.4	n.d.	n.d.	31.0	26.0	50.2	23.0	20.1	4.5
1977	25.3	n.d.	n.d.	45.4	38.6	57.0	23.5	21.8	4.0
1978	23.7	n.d.	n.d.	43.5	36.5	56.0	22.5	20.4	3.5
1979	18.5	n.d.	n.d.	34.8	33.8	56.0	21.9	19.7	3.0
1980	19.4	n.d.	5.9	30.5	24.2	55.0	19.8	19.9	2.8
1981	6.5	n.d.	3.2	25.2	23.7	56.0	20.1	18.4	2.5
1982	5.7	n.d.	3.3	32.0	27.0	51.1	20.3	17.7	2.8
1983	4.8	7.8	1.2	28.3	26.2	50.0	20.6	15.3	2.3
1984	4.4	7.5	0.8	31.8	26.6	52.2	20.9	12.8	2.4
1985	1.1	7.3	2.5	42.6	32.0	50.2	20.7	12.6	2.4
1986	12.0	12.0	4.1	48.1	34.8	59.7	20.3	9.4	3.2
1987	6.0	9.0	2.1	36.2	33.9	36.4	19.7	6.3	2.9
1988	4.0	7.6	2.1	37.8	30.0	44.2	19.9	5.0	2.8
1989	0.2	7.2	2.0	28.5	27.4	36.8	18.5	4.3	2.8

Fuente: Guatemala: McSweeney (1988) pg.28. Costa Rica: Jaramillo (1989) pg.8 FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, varios números. Jimenez (1978) pg.6. Colombia: FMI, EFI, varios números DANE, Cuentas Nacionales, Ministerio de Hacienda.

Al igual que en el caso de Guatemala, las exportaciones de café en Costa Rica han concentrado desde entonces cerca de un 30% de los ingresos por ventas externas, en promedio. Estas proporciones se han mantenido en el período 1970-89 (Cuadro 1), con muy pequeñas fluctuaciones, que pueden atribuirse, principalmente, a los cambios en los precios internacionales del producto.

Por otra parte, en Costa Rica –como se verá más adelante– existe una multitud de impuestos al café. Los ingresos percibidos por ellos representaron entre 7 y 12% de los ingresos fiscales del estado durante la década de los ochenta. Estos porcentajes también han estado sujetos a variaciones dependiendo de la evolución de los precios internacionales del grano, pero los movimientos han sido menos marcados que en el caso de Guatemala.

Desde el punto de vista de la importancia del café en la actividad productiva, la producción del grano en Costa Rica representa actualmente cerca del 5% del PIB. En 1976, sin embargo, esta proporción era cercana al 20%. Decreció permanentemente, especialmente en la última década, reflejando una saludable tendencia de la estructura productiva de esa nación hacia la diversificación.

Tal como ocurrió en Guatemala, durante 1989 las autoridades costarricenses eliminaron una parte importante de los impuestos al café, como consecuencia de la ruptura del Acuerdo Internacional del Café (AIC). También por efecto de este último hecho la participación del grano en las ventas externas y el PIB disminuyó, aunque en el último caso la caída fue menor, dada la relativamente baja elasticidad de la producción a los cambios en los precios en el más corto plazo.

C. Colombia

Desde principios del presente siglo el café comenzó a configurarse como el principal producto de exportación. En 1905 el país exportaba más de 500.000 sacos y en los años veinte estas ventas alcanzaban un millón, concentrando más del 50% de las ventas externas totales.

Los primeros cultivos de café se establecieron en la región oriental del país, en los departamentos de Santander y el oriente de Antioquia. En sus primeras etapas de desarrollo, hasta más o menos 1875, cerca del 90% de la producción era originaria del primero de esos departamentos. A principios del siglo, se produjo un cambio significativo en la localización geográfica del cultivo: Antioquia y Caldas, áreas muy activas de colonización, se convirtieron en las principales productoras del grano. Estos cambios estuvieron acompañados de modificaciones en las condiciones de producción, pasándose de grandes haciendas a fincas más pequeñas. Entre 1926 y 1932, por ejemplo, las fincas de menor tamaño aumentaron en número en más de 246%².

El dinamismo de la producción colombiana a partir de 1925 fue muy diferente al de Costa Rica. Entre ese año y 1945 la producción aumentó a tasas del 4.5% anual, en respuesta casi exclusivamente a los incrementos en el área cultivada. Entre 1950 y 1970 la producción disminuyó a una tasa promedio del 1.7% anual. Esta contracción se explica por la reducción en las nuevas plantaciones durante la época de la violencia en el campo, por el bajo grado de asimilación de nuevas técnicas de producción y por el envejecimiento de los cafetales. Como resultado de ello, la Misión de la CEPAL/FAO que visitó el país en 1958, caracterizó la producción como altamente ineficiente y recomendó su transformación hacia una estructura más productiva.

Apartir de los años setenta y, en particular después

de 1976, comenzó un proceso de modernización importante en la caficultura colombiana. Este proceso se basó principalmente en la utilización de insumos modernos (agroquímicos y fertilizantes), la introducción de nuevas variedades y la intensificación de nuevas prácticas de cultivo.

Desde la década de los veinte, el café comenzó a representar una parte significativa de los ingresos de exportación de Colombia. Entre 1970 y 1988 esta participación se mantuvo alta, generalmente por encima del 37% (Cuadro 1). En este último período, sin embargo, esta participación tendió a decrecer dado el gran dinamismo de otras exportaciones. Estas últimas se vieron impulsadas por las políticas gubernamentales de estos años, dirigidas especialmente a incentivar las ventas de productos no tradicionales. En 1976, sin embargo, esta tendencia se revirtió un poco en razón del alza de los precios del café en el mercado internacional. El peso relativo del grano en las exportaciones se mantuvo por encima del 50% hasta 1987, cuando se inició un nuevo proceso de diversificación de las ventas externas del país, en respuesta a la devaluación de la moneda y la iniciación de la exportación de petróleo. Así, en ese año el café bajó su participación en los ingresos por exportaciones al 36.4% por primera vez en la historia del sector externo colombiano (Cuadro 1).

Colombia ha sido un país dependiente del café y, en consecuencia, del comportamiento de sus precios en el mercado mundial. El ciclo económico interno está interrelacionado con este comportamiento, tal como ha sido analizado en varios trabajos³, en mayor proporción que en Guatemala o Costa Rica. La generación de divisas proveniente del café es considerada crucial para el funcionamiento del resto de la economía. Ello explica ampliamente el tipo de políticas que el país ha diseñado para el manejo de su sector cafetero, como el sistema de estabilización del precio interno del grano y la organización institucional que posee. Al mismo tiempo explica las diferentes posiciones que ha adoptado Colombia en el mercado internacional del café.

En términos del PIB, la parte puramente agrícola

² Machado (1977).

³ Por ejemplo, véase Ocampo (1989).

representa un 3%, pero si se incluye trilla y comercialización esta proporción aumenta hasta el 6%. Durante los años setenta, como resultado de la bonanza, el tamaño del sector con relación al resto de la economía aumentó, pero en los ochenta esta tendencia se revirtió en razón de la disminución del precio en términos reales.

III. ORGANIZACION INSTITUCIONAL Y COMERCIALIZACION INTERNA

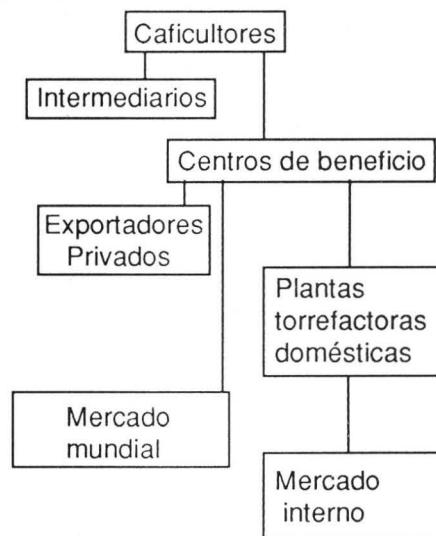
A. Guatemala

El café se cosecha en Guatemala, al igual que en Costa Rica y Colombia, entre septiembre y diciembre. Las cerezas que se recogen se transportan a los centros de beneficio, en los cuales se transforman en café pergamino y, más tarde, en café verde, forma en la cual se exporta. Cerca de un 90% de la producción doméstica se destina a los mercados de exportación (véase Diagrama 1).

En las épocas en las que el AIC no está en operación, el productor guatemalteco es libre de vender el volumen total de su cosecha. Puede venderlo o exportarlo directamente, si la cantidad es suficiente. Cuando las cuotas están en vigencia, en cambio, dicho productor enfrenta límites a los volúmenes que se le permite exportar y debe retener la diferencia entre esa cantidad y su producción total. Estos excedentes normalmente se guardan en los almacenes de depósito, que son de propiedad privada. La mayor parte del café producido en Guatemala se vende en los mercados internacionales como café verde. Los exportadores mismos lo procesan desde café pergamino y, en ocasiones, desde la cereza.

Las ventas de los productores pequeños se realizan casi en su totalidad a intermediarios. Estos agentes juegan un papel importante en la comercialización interna y el transporte del café en Guatemala, mientras que en Colombia y Costa Rica prácticamente no existen. En algunas ocasiones, además, financian la operación de los campesinos a través de avances en efectivo con intereses altos y exigen como contrapartida, descuentos en los precios en finca. En estas condiciones el pequeño

Diagrama 1. CADENA DE COMERCIALIZACION EN GUATEMALA



Fuente: Elaborado por la autora con base en McSweeney (1988) y Masters (1985)

caficultor, que ya se encuentra penalizado por su baja productividad, se le castiga adicionalmente en la comercialización de su producto.

De acuerdo con un estudio realizado en 1982⁴, los pequeños productores tenían acceso a entre 18.8 y 24.1% de las utilidades del mercadeo del café, mientras que las cooperativas y los grandes productores obtenían entre el 73.9 y el 79% de estas utilidades, al comercializar el café directamente.

En 1988 existían en Guatemala 108 compradores-exportadores de café, de acuerdo con registros de ANACAFE⁵. Estos realizaban cerca del 85% de las exportaciones del café del país. Pero un pequeño número de ellos (18) concentraba el 85% de estas exportaciones. La mayor parte de los exportadores estaban afiliados a la Asociación de Exportadores de café (ADEC).

Del otro lado de la cadena de mercadeo había

⁴ Véase McSweeney (1988).

⁵ Op. cit.

cerca de 500 productores, cuyos volúmenes eran lo suficientemente importantes como para convertirse en exportadores individuales del grano pertenecientes a la Asociación de Productores de café (PROCAFE). Estos agentes normalmente establecen sus propios contactos internacionales con compañías compradoras. Deben además conseguir sus licencias de exportación y encargarse directamente de los demás aspectos administrativos relacionados con estas exportaciones.

Dado que la mayor parte del proceso de producción y comercialización del café en Guatemala se realiza por parte de agentes privados, el papel del Estado se limita al control y regulación de las distintas actividades y a la recolección de los impuestos.

La Ley del café del 30 de Abril de 1969 creó el Consejo Nacional de Política Cafetera, que es la autoridad máxima –después del Presidente– en todos los aspectos del sector. De acuerdo con su reglamento, al Consejo le corresponde la dirección, desarrollo, orientación y ejecución de la política cafetera. A él pertenecen los ministros de agricultura, finanzas, relaciones exteriores, el presidente de la Junta Monetaria y el presidente de ANACAFE. Este último es el secretario de este consejo.

ANACAFE es la Asociación Nacional del Café. Sus predecesoras hasta 1969 eran la Oficina Central del Café fundada en 1928 y que más tarde se convirtió en la Oficina Nacional. Es una organización privada que representa los intereses de los productores, cuyas funciones más importantes son: manejar todo lo que atañe a la investigación técnica, asistencia y difusión de tecnología en la industria cafetera; incentivar todas las actividades directa o indirectamente relacionadas con el sector cafetero y la diversificación productiva; organizar todos los servicios complementarios de la producción tales como pruebas, registros, almacenamiento, estadísticas, etc.; dirigir todos los esfuerzos a resolver problemas del pequeño productor, especialmente financiamiento y comercialización, cultivo, procesamiento, etc.; y, expedir permisos de exportación.

Aparte de ANACAFE, hay otras asociaciones de productores en Guatemala, como la Asociación de Cultivadores del Oriente (ACOGUA), la Asociación Unida de Productores (ACU), Asociación Experimental del Café (AEC), la Asociación Regional del Café (CAREOR) y la Asociación de Exportadores-Productores (PROCAFE). Casi todos los socios de estas asociaciones son grandes productores, aunque se permite también afiliaciones de pequeños caficultores. Estas instituciones juegan un papel muy importante en el desarrollo del sector, puesto que han asumido responsabilidades técnicas, políticas y sociales, y un rol muy activo en la difusión tecnológica.

Cerca de una tercera parte de los pequeños productores, por otra parte, se asocian en cooperativas. En 1988 existían unas 123 registradas ante ANACAFE. Las más antiguas se crearon en 1969 y fueron creciendo en número y en afiliados. Se estima que unos 9.500 productores están afiliados, lo cual representa un 24% de los productores del país. Hay tres de ellas de gran importancia FEDECOVERA, UCONOFEC y FEDECOGUA.

El papel marginal que juega el Estado en la caficultura de Guatemala se refleja también en la existencia de muy pocos instrumentos de control y regulación en la cadena de producción del café. A diferencia de lo que ocurre en Costa Rica o Colombia, en Guatemala las ventas externas no tienen mayor control. Eso sí, deben registrarse debidamente ante ANACAFE por motivos estadísticos y de impuestos. Sobre estas exportaciones pesaba un impuesto ad-valorem con niveles que se fijaron en junio de 1986, pero éste luego comenzó a desmontarse y actualmente no está vigente. Este impuesto se calculaba sobre la base del precio de las arábigas no lavadas ex-dock (NY), del cual se deducían costos de transporte, seguros y otros de comercialización para determinar el precio FOB en puerto guatemalteco, convertido a quetzales. Aparte de éste, existe otro impuesto de 1% sobre el valor de las exportaciones que se destina a financiar a ANACAFE, el cual sigue estando vigente.

B. Costa Rica⁶

El flujo de café desde la finca hasta el puerto en Costa Rica es bastante directo (Diagrama 2). Por ley, los productores deben llevar el café en cereza a uno de los 100 beneficiaderos privados o a cualquiera de los puntos de recolección oficiales en las siguientes 24 horas después de la cosecha. Los beneficiaderos se encargan del procesamiento del grano para convertir la cereza en café verde⁷. Una vez se completa el proceso, le venden el café a alguna de las 25 firmas exportadoras registradas. En ocasiones son estas mismas firmas las dueñas de los centros de beneficio. El número de estos centros ha ido disminuyendo desde el siglo pasado. La capacidad de procesamiento, sin embargo, ha aumentado a la misma tasa que la producción, lo cual sugiere que el tamaño de los centros ha aumentado en el tiempo. En tiempo de la cosecha más grande, 1986-87 y 1988-89, no se advirtió un cuello de botella en este aspecto.

Las ventas para el consumo interno se llevan a cabo en subastas cada dos semanas, organizadas por el Instituto Costarricense del Café (ICAFE). Los centros de beneficio deben, por ley, vender para el consumo interno en estas subastas un porcentaje directamente fijado por el Instituto. En los ochentas, este porcentaje fluctuó entre el 10 y el 14%. Los comerciantes privados y los tostadores domésticos compran café en las subastas a un precio inferior al vigente en las fronteras. Para asegurarse que su destino es efectivamente el consumo interno, ICAFE lo almacena y lo trata con un colorante azul que evita que se exporte sin ser reconocido.

ICAFE, por su parte, es una entidad privada creada en 1948, encargada de regular todos los flujos de café. De acuerdo con sus normas, le corresponde vigilar y reglamentar todo aquello que tenga que ver con la entrega, procesamiento, comercialización y exportación del café en Costa Rica. Las responsabilidades más importantes de esta

Diagrama 2. CADENA DE COMERCIALIZACION DE COSTA RICA



Fuente: Leibovich (1989) pg. 31.

institución son la aplicación de la política de precio interno y la recolección de impuestos. Los precios al productor son fijados por la Junta de Liquidaciones de ICAFE, mientras que los precios al consumidor y los flujos destinados a estos agentes se regulan a través de las subastas mencionadas en el párrafo anterior. ICAFE se financia con un impuesto al consumo interno del 1% y un impuesto al procesamiento del grano.

Otras funciones de ICAFE son: manejar el programa de extensión; manejar el Centro de Investigaciones del Café (CICAFE); representar a Costa Rica en los foros internacionales; regular todas las calidades de café; asignar los permisos de exportación; y, ayudar al desarrollo del sistema cooperativo. Desde 1971, ICAFE sigue los lineamientos establecidos por el Congreso Nacional de Cafeteros, el organismo principal en la estructura institucional del sector. ICAFE no vende ni compra café directamente, aunque legalmente está autorizado para hacerlo.

⁶ Esta sección se basa en Jaramillo (1989).

⁷ Este proceso consiste en despalpe, lavado, fermentación, secado, trilla y empaque

Tradicionalmente, el café ha sido uno de los productos más gravados en Costa Rica. Hay algún tipo de impuesto en prácticamente cada paso de la cadena de comercialización y procesamiento del café. Existe, en primer lugar, un impuesto ad-valorem a la producción, que se recoge en los centros de beneficio, y es del 10% del precio FOR (*free on rail price*). En segundo lugar, hay un impuesto ad-valorem a las exportaciones, que debe ser pagado directamente al Banco Central, y fluctúa el 1 y el 18% del precio FOB dependiendo del precio pactado en cada contrato de exportación.

Hay otros impuestos, entre los que se destacan el certificado de origen de la Organización Internacional del Café, el impuesto a las exportaciones, y el impuesto al consumo interno. El primero es de 26 centavos de dólar por libra y se destina a la OIC. El impuesto a las exportaciones es del 1% sobre el precio FOB y sirve para financiar a ICAFE. Finalmente, el impuesto al consumo es de 2 colones por Kg. y se paga por los tostadores en las subastas. Este también se destina a financiar la operación de ICAFE.

A parte de la carga impositiva, los flujos de café en Costa Rica deben soportar una serie de regulaciones y controles adicionales. El primer tipo de control consiste en la fijación de los márgenes de utilidad que se pueden obtener en el negocio del procesamiento del café. Los centros de beneficio pueden obtener una utilidad del 9% sobre el valor del producto que generan, después de deducir los impuestos y lo que la ley denomina "costos especiales de procesamiento".

Otro control es la asignación de cuotas que hace ICAFE cuando está en funcionamiento el AIC. Esta entidad es responsable de la distribución de las estampillas de exportación. También asigna la cuota de café que deben almacenar los centros de beneficio, basándose en la producción que han generado en los dos años inmediatamente anteriores.

Por último, existe una prohibición expresa de comerciar café entre intermediarios y procesadores. Esto se explica por la creencia de que los

intermediarios son agentes que normalmente se aprovechan de los productores. Algunos autores⁸, sin embargo, le atribuyen a esta prohibición el papel de haber incrementado el poder monopólico de los centros de beneficio y facilitado el proceso de integración vertical con otras actividades como el transporte del café antes y después de ser procesado.

C. Colombia

A diferencia de los dos casos descritos anteriormente, en Colombia una buena parte del café se comercializa internamente en la forma de café verde, lo cual significa que es el productor el que se encarga directamente de la labor de beneficio. Tanto la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) como los exportadores privados de café pueden comprar directamente al productor. El precio al cual se realizan estas transacciones es fijado por el gobierno, aunque existen algunas diferencias que se explican fundamentalmente por diversidad de calidades.

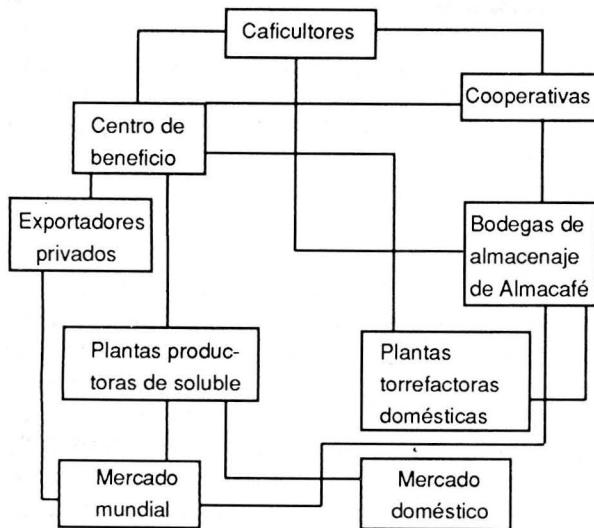
El café que se compra a los productores por parte de exportadores privados se destina necesariamente a la exportación. Este café paga el impuesto de retención, después de que ha sido seleccionado, empacado y transportado (Diagrama 3).

El resto del café -que se vende a la FNC- se destina a dos mercados claramente diferenciados. El de consumo interno, sobre el cual la institución posee un monopolio absoluto, y el mercado externo. En este último los exportadores privados cubren Estados Unidos, mientras que la Federación realiza sus ventas en Europa y Japón.

Colombia posee además un sistema de estabilización del sector cafetero muy complejo, solamente comparable al de Brasil, en el cual se combina la acción de entidades públicas y privadas. La FNC es una entidad privada, que administra por contrato el Fondo Nacional del Café, que es de carácter público. Algunos de los ingresos percibidos

⁸ Jaramillo (1989).

Diagrama 3. CADENA DE COMERCIALIZACION EN COLOMBIA



Fuente: Leibovich (1989), pg. 19.

por concepto de impuestos al café se destinan a financiar el Fondo, que a su vez se encarga de la compra de la cosecha a un precio fijo. A este Fondo también le corresponde la financiación de los inventarios y costos de comercialización de la FNC.

En Colombia existen además una serie de instrumentos de política cafetera muy importantes. El precio mínimo de reintegro, por ejemplo, se estableció con el propósito de regular los flujos de divisas del café vendido por los exportadores privados (las realizadas por la FNC tienen un tratamiento distinto). También existe un impuesto de retención, creado en 1958, por el cual cada exportador tiene la obligación de entregar al Fondo una cantidad de café proporcional a la exportación. Se utiliza para financiar la FNC y los inventarios, y sus excedentes se mantienen como ahorro en períodos de bajos precios internacionales.

En Colombia, al igual que en los casos analizados anteriormente, existe un impuesto ad-valorem a la exportación del café. Los ingresos obtenidos se destinan al presupuesto del gobierno, y normalmente éste los redistribuye hacia las

regiones cafeteras. Este impuesto se creó en 1967 y reemplazó a un sistema de tipos de cambio diferenciales que se aplicaba a las exportaciones de café. En los últimos 10 años, como ha sido señalado en otros trabajos⁹, ha habido una tendencia hacia la disminución de este impuesto. Está fijado en 65% del valor de las ventas, y 25 puntos se redistribuyen a las regiones cafeteras.

IV. SISTEMAS DE PRODUCCION

Hasta ahora se ha visto cómo, a pesar de que en las tres naciones estudiadas las condiciones agroecológicas de la producción de café así como su peso relativo en las economías no son sustancialmente distintas, las formas de organización y los instrumentos de política sectorial sí lo son. Quizás esto sea uno de los principales elementos que contribuyen a explicar las grandes diferencias que se han evidenciado en el comportamiento de la producción en las tres naciones. En esta sección del artículo se presentan las principales características de la producción y su comportamiento en los tres países durante los últimos veinte años.

Cuadro 2. GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. RENDIMIENTOS Y DENSIDADES PROMEDIO

País	Años	Rendimientos Densidades	
		Ib/ha	árboles/ha.
Guatemala	1961/62 - 1965/66	653	n.d.
	1971/72 - 1975/76	653	n.d.
	1981/82 - 1985/86	530	600 - 1100
	1986/87	523	n.d.
Costa Rica	1961/62 - 1965/66	878	n.d.
	1971/72 - 1975/76	1059	3498
	1981/82 - 1985/86	1401	3922
	1986/87	1507	4170
Colombia	1961/62 - 1965/66	574	2500
	1971/72 - 1975/76	468	2447
	1981/82 - 1985/86	754	2645
	1986/87	650	2650

Fuente: Elaborado con base en World Bank (1980) y Masters (1985).

⁹ Véase Leibovich (1986).

Cuadro 3. GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA.
AREA SEMBRADA Y PRODUCCION

Años	Guatemala		Costa Rica		Colombia	
	Área (ha.)	Producción (000 sacos)	Área (ha.)	Producción (000 sacos)	Área (ha.)	Producción (000 sacos)
1970/71	225	2078	76	1295	924	7800
1971/72	255	2385	77	1551	937	6910
1972/73	245	2269	78	1266	927	8240
1973/74	254	2427	80	1539	908	7380
1974/75	251	2624	83	1430	920	8600
1975/76	257	2318	82	1276	928	8760
1976/77	258	2643	82	1331	918	9840
1977/78	258	2804	81	1449	924	10490
1978/79	255	2827	81	1749	961	11570
1979/80	238	2747	81	1522	970	12550
1980/81	244	2957	83	2140	977	13040
1981/82	263	2321	83	1782	986	12900
1982/83	272	3156	85	2300	979	12800
1983/84	265	3050	87	2070	972	13460
1984/85	272	3277	90	2510	987	10710
1985/86	260	3027	91	1514	992	11890
1986/87	275	3280	92	2566	1008	10860
1987/88	280	3200	97	2375	1018	12670
1988/89	260	3000	100	2758	1100	10480

Tasas de Crecimiento (%)						
1970/71 - 1980/81	8.4	4.2	0.6	6.5	0.5	6.7
1981/82 - 1985/86	0.3	7.6	2.4	-11.4	0.4	-2.0
1986/87 - 1988/89	-1.8	-2.8	2.8	3.7	4.5	-1.7
1970/71 - 1988/89	0.8	1.2	1.5	5.6	1.0	3.5

Fuente: Elaborado con base en World Bank (1980) y Masters (1985).

A. Guatemala

En lo que se refiere a la estructura de propiedad, el sector cafetero en Guatemala puede caracterizarse como extremadamente polarizado. De un lado se encuentran un gran número de productores pequeños que generan una parte insignificante de la producción, y del otro, un número pequeño de grandes cultivadores que concentran más del 70% de esta producción. Otros datos que confirman la polarización de dicha estructura son los siguientes: un 72.5% de las fincas utilizan el 7.3% de la tierra y generan el 5.4% de la producción total. Las fincas medianas (entre 2.2. y 10 hectáreas) utilizan el 8.8% de la tierra y participan en 5.8% de la producción. Esto implica que el 90.3% de las fincas en Guatemala son sumamente pequeñas y que su participación en la producción apenas alcanza al 12%.

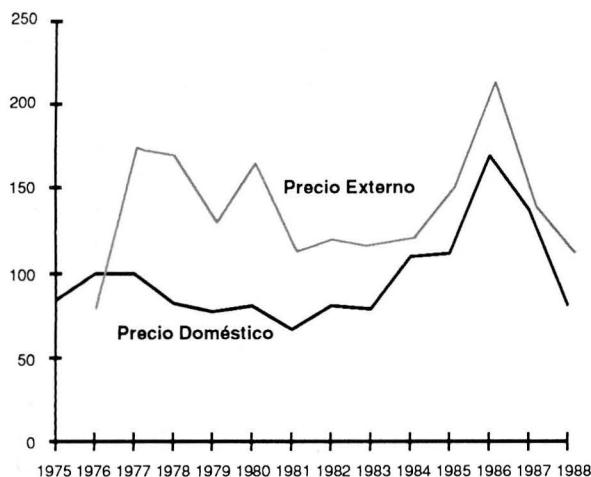
Una encuesta llevada a cabo por ANACAFE en 1982¹⁰ detectó que existe también en este país una gran heterogeneidad en las técnicas de cultivo utilizadas. Esta encuesta identificó cerca de 24 modos de producción, distribuidos en diferentes regiones. Sin embargo, un rasgo común de todo el país era el bajo desarrollo de las tecnologías. Cerca de dos tercios del número total de las fincas encuestadas, por ejemplo, no utilizaban insumos químicos y no regulaban la sombra en los cafetales ni habían experimentado con otras variedades.

Dentro de estas últimas la más predominante es la denominada *Bourbón*, que se cultiva en el 70.3% de las fincas cafeteras. Le sigue la *Typica* (22.8%), *Caturra* (5.3%), *Pache* (1.1%) y *Catúa* (0.5%). Solamente las tres últimas son consideradas "mejoradas" debido a que implican mayor rendimiento y crecimiento más rápido de la planta. Otro aspecto que refleja el relativo atraso técnico de la caficultura en Guatemala es la baja densidad de las plantaciones. Un 75% de estas tiene apenas de 600 a 1.100 árboles por hectárea (Cuadro 2). Algo similar sucede con el control de la sombra: tan solo un 17.5% de las fincas lo hace de manera técnicamente recomendada y un 53.7% tiene sombrío excesivo.

En lo que se refiere al empleo cafetero, un 90% de las fincas utiliza mano de obra familiar y durante la cosecha contrata algunos trabajadores estacionales. La oferta de este tipo de empleo se nutre principalmente de trabajadores indígenas de la Sierra. La ocupación en la caficultura es una de las fuentes de empleo más importantes de la agricultura, ya que representa un 16.2% del empleo agrícola, y de la economía como un todo, al generar un 8.1% del empleo total. El relativo atraso tecnológico del sector en Guatemala es, sin lugar a dudas, uno de los factores que contribuye a explicar su relativo estancamiento. La manifestación más evidente de este estancamiento es el bajo dinamismo de la producción en los últimos 20 años (Cuadro 3). Ni siquiera durante la bonanza cafetera de 1977 se notó una reacción

¹⁰ Véase Masters (1985).

Gráfico 1. GUATEMALA: PRECIO DOMESTICO Y PRECIO EXTERNO



Fuente: O.I.C.

positiva. Solamente en los últimos años se observó una tasa de crecimiento importante de la producción y el área cultivada.

A parte del atraso tecnológico, este bajo dinamismo debe también atribuirse a la ausencia de políticas de producción coherentes y efectivas. Como ya se vio, Guatemala tiene unas instituciones y políticas sectoriales menos desarrolladas que los otros dos países estudiados. Por ejemplo, toda la investigación tecnológica la ha tenido que asumir el sector privado no institucional y, en particular, las cooperativas y las asociaciones de grandes productores. Ellas también se encargan de la difusión de estas técnicas. Esto se da, a pesar de que la ley establece claramente que ésta es una de las responsabilidades de ANACAFE. Sin embargo, esta agencia desde 1981 está dedicada única y exclusivamente a atender a los más pequeños caficultores de Guatemala.

Para estos grupos en particular, ANACAFE ha constituido los denominados "Grupos de Amistad y Trabajo". En ellos se organiza a los productores y se les instruye en técnicas más modernas de cultivo que las que tradicionalmente utilizan. El beneficio del programa es ciertamente el mejoramiento de los rendimientos disminuyendo

las brechas existentes entre los productores más grandes y los pequeños, homogenizando así el sector. Sin embargo, su contribución al aumento de los rendimientos en promedio para la nación no es significativa. Estos rendimientos son bastante bajos si se les compara con los de otras naciones (Cuadro 2) y son heterogéneos entre los distintos grupos de productores según su tamaño. Todo ello se refleja en baja productividad y costos relativamente altos de producción en relación con otros países.

Aparte de este programa, casi no existe ninguna otra acción dirigida por el Estado hacia el sector cafetero y, en particular, hacia la producción. No existe en Guatemala, a diferencia de lo que sucede en Colombia o Costa Rica, una política de precio al productor. Existen únicamente siete calidades definidas de café, y teniendo en cuenta que el precio estándar es equivalente al precio internacional convertido a quetzales y deducidos los costos de transporte, comercialización e impuestos, se establecen las cotizaciones de las otras calidades. Como se aprecia en el Gráfico 1, el precio interno ha tenido un grado de inestabilidad similar al del precio externo, revelando la ausencia de una política de precios del café en esa nación centroamericana.

Tampoco existen líneas oficiales de crédito para la actividad cafetera. Todo el capital que se invierte en ella es de los mismos productores, lo cual impone fuertes limitaciones a la expansión del sector. Para dar una idea de estas limitaciones, basta decir que en los años cafeteros de 1985/86 y 1986/87, el financiamiento institucional representó solamente un 1.9 y un 1.8% del valor de las cosechas, respectivamente. De la misma manera, no existen instrumentos específicos para facilitar la distribución de insumos o semillas a los caficultores en Guatemala.

B. Costa Rica

En Costa Rica la tendencia de la producción ha sido de mucho mayor dinamismo. Esto se ha reflejado en un crecimiento muy importante de casi todas las variables cafeteras. De acuerdo con

datos comparativos de censos de 1973 y 1984, el número de explotaciones se incrementó en cerca del 6.5%, al pasar de 32.350 a 34.464 entre estos años. Su tamaño promedio además se mantuvo estable en 2.6 hectáreas.

A diferencia de Guatemala, las cifras censales entre 1973 y 1984 revelan que en Costa Rica se redujo sensiblemente la concentración de la estructura productiva, al disminuir la participación en la producción de las fincas grandes, y aumentar la de las medianas y pequeñas.

Al mismo tiempo, en las últimas dos décadas la caficultura costarricense se vio sujeta a una verdadera revolución tecnológica. Desde finales de los sesenta se inició la sustitución de las variedades autóctonas por otras más productivas. La *Typica* se ha reemplazado por *Hyrido Tico*, *Caturra*, *Catual* y *Mundo Nuevo*, en un esfuerzo por adaptar variedades que han probado ser productivas en naciones como Brasil, Colombia y El Salvador. La sustitución ha incentivado además la utilización de nuevas prácticas de cultivo, incluyendo la aplicación de fertilizantes y herbicidas. También se ha incrementado la densidad de las plantaciones, lo cual ha contribuido decisivamente al comportamiento de los rendimientos de los cafetales en esta nación centroamericana.

Ello ha sido así a pesar de que, a diferencia de los otros dos países, existen serias limitaciones a la expansión de la caficultura puesto que la tierra es un recurso escaso, al igual que la mano de obra. En respuesta a estas limitantes es que ha sido necesario adoptar nuevas variedades de café. En períodos de cosecha, por ejemplo, la restricción de mano de obra es tan aguda que la demanda del sector tiene que suplirse con trabajadores inmigrantes provenientes de Nicaragua. Con las nuevas variedades, sin embargo, la productividad del trabajo se ha incrementado sustancialmente. ICAFE ha estimado que más de un 90% del área cultivada tenía estas variedades nuevas de altos rendimientos.

La tecnología tradicional, predominante hasta los años sesenta, se caracterizaba por bajas

densidades de cultivo (1.500 árboles por hectárea). Se utilizaban árboles de sombra y prácticamente no se recurrió a los fertilizantes y otros agroquímicos. Actualmente, la densidad promedio supera los 4.000 árboles/ha. (Cuadro 2), y en casos extremos puede llegar a ser de 10.000 árboles. La sombra es opcional y en muchos casos innecesaria. Estas nuevas variedades responden muy favorablemente a la aplicación de fertilizantes y otros insumos modernos. También existe la práctica generalizada del zoqueo, como alternativa de inversión.

En lo que respecta a las enfermedades del cafeto, la roya apareció en Costa Rica a principios de la década del ochenta. La utilización de oxicloruro de cobre para combatirla se ha generalizado bastante, pero aún no se han adoptado variedades resistentes, aunque en los noventa es muy probable que CICAFE trate de introducir el *Catimor* con este propósito.

El sector cafetero de Costa Rica ha sido reconocido mundialmente por su gran dinamismo y altísimos rendimientos. La producción se ha expandido a una tasa anual promedio de 6.5 entre 1970-71 y 1988-89 (Cuadro 3), lo cual se atribuye principalmente al crecimiento de los rendimientos, dado que el área apenas ha crecido en 56% en todo el período. Los rendimientos, por su parte, pasaron de 878 lb/ha. a 1.507 lb/ha. en este mismo período, lo que representa un aumento superior al 90%.

La revolución tecnológica de la caficultura costarricense no hubiese podido lograrse sin una política de producción coherente. En el campo de la investigación tecnológica, por ejemplo, a diferencia de Guatemala, existe una estructura institucional muy sólida encargada de dirigir, promover y ejecutar las políticas tecnológicas de la producción de café. Los servicios de desarrollo y extensión rural –en los cuales Costa Rica es reconocida líder mundial–, por ejemplo, se comparten entre el Ministerio de Agricultura y CICAFE (creado en 1977 como departamento de ICAFE). Estas dos instituciones son responsables del éxito de la adaptación de nuevas variedades de

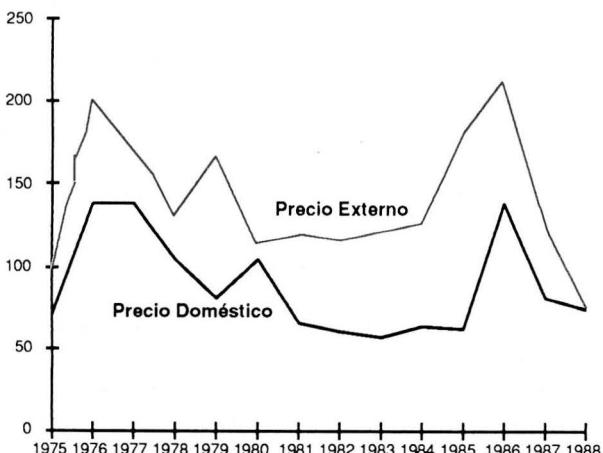
café en Costa Rica, lo mismo que del mejoramiento de las prácticas de cultivo.

Las prácticas mejoradas de cultivo son difundidas entre los productores por un número bastante extenso de agentes, entre ellos el propio Ministerio de Agricultura, ICAFE, los bancos y la Federación de Cooperativas (FEDECOP). De acuerdo con Jaramillo (1989) esta diversidad en la oferta, que involucra a tantas instituciones, introduce un nivel de competencia en el mercado que hace el servicio dinámico y efectivo.

También hay políticas orientadas a la protección y estímulo a las cooperativas, que son entidades que han contribuido decisivamente a la expansión del sector. Estas cooperativas están exentas del pago de impuesto a la renta y tienen acceso preferencial a crédito de la AID. A su vez, otorgan créditos de corto plazo a sus afiliados para la operación o para la comercialización del producto.

Pero quizás la política que más afecta la evolución de la producción en el corto plazo en Costa Rica es la que se sigue con respecto al precio al productor. Este se establece a través de la Junta de Liquidaciones (de ICAFE). Se exige a los dueños de los centros de beneficio dar un avance a los productores el día en que entregan la cosecha.

Gráfico 2. COSTA RICA: PRECIO DOMESTICO Y PRECIO EXTERNO



Fuente: O.I.C.

Esta Junta fija el valor mínimo de estos avances para todos los centros de beneficio del país. En la práctica, debido a que los centros compiten entre sí para comprar el café cosechado, este precio normalmente es mayor al originalmente fijado por las autoridades.

Los centros pueden vender su café a firmas exportadoras o compradores externos. También deben cumplir con la cuota para el consumo interno. Cuando se realizan estas ventas, se exige a los dueños de los beneficiaderos realizar los pagos mínimos trimestrales que fije la Junta de Liquidaciones. La lógica de fijar estos pagos trimestrales tiene que ver con el sistema del AIC de fijar cuotas trimestrales a cada país. Estas cuotas se distribuyen en Costa Rica entre los beneficiadores de acuerdo con el comportamiento histórico de sus ventas.

Una vez terminado el año cafetero, los dueños de los beneficiaderos tienen que cancelar el precio mínimo de liquidación que se fija anualmente a cada centro por la misma Junta. Por ley este precio se puede calcular restando algunos costos especiales de procesamiento¹¹, los impuestos y el margen del 9% al ingreso total de ventas. Si a final del año el centro ha pagado un monto acumulado superior al precio mínimo, no podrá aspirar a que los productores le devuelvan los excedentes.

Este sistema es único en el sentido de que no permite que los productores reciban el pago total de la cosecha apenas la entregan a los centros. A diferencia de los sistemas en los cuales se paga el valor total a la entrega de la cosecha, que son los de la gran mayoría de países productores, con el sistema costarricense los productores otorgan implícitamente créditos a los beneficiadores, por el período de tiempo en que estos últimos tardan en encontrar compradores para su producto. De esta manera, todo el riesgo del precio se transmite al caficultor, cuya cotización final, en últimas, depende de las decisiones de comercialización de los beneficiadores.

¹¹ Transporte, combustible, energía, salarios y seguros.

El período de tiempo tan largo que transcurre entre el momento en que el productor recibe el primer y el último pago afecta necesariamente sus decisiones de inversión y de aplicación de insumos, dado que se enfrenta a un alto grado de incertidumbre, y no sabe a ciencia cierta el verdadero ingreso marginal que obtendrá de la producción adicional que genere. La evolución del precio interno frente al externo se presenta en el Gráfico 2. Allí se ve que existe alguna relación, pero que este complejo sistema ha asegurado alguna estabilidad del precio interno.

Por otro lado, existen en Costa Rica otras políticas que se orientan a mejorar la situación del productor cafetero. Una de ellas es la del crédito. Existen fundamentalmente recursos de crédito dirigido de corto y largo plazo, y un subsidio a través de las tasas de interés para créditos cooperativos. Hasta 1984 el sistema bancario era la principal fuente de crédito para el sector. Esta situación tuvo que modificarse con el ajuste macroeconómico que se llevó a cabo en ese año y que, entre otras cosas, eliminó totalmente estos recursos. En esas condiciones, tanto beneficiadores como exportadores tuvieron que acudir crecientemente al crédito externo. Este tipo de financiación incrementó sensiblemente el costo del capital para el sector, lo cual lo hace menos asequible, pero obliga a una mayor eficiencia de los agentes que lo utilizan.

El segundo instrumento es el crédito otorgado a cooperativas a tasas subsidiadas. Estos recursos provienen del sistema bancario, lo mismo que de créditos internacionales blandos. Casi todos estos recursos han sido utilizados para solucionar los problemas financieros de algunas cooperativas. Durante los ochenta, la utilización de fertilizantes y pesticidas se incrementó en el sector cafetero de Costa Rica al difundirse el cultivo de nuevas variedades, que han demostrado responder favorablemente a aplicaciones de estos compuestos químicos. Los pesticidas, por su parte, se utilizan hoy más intensivamente a raíz de la aparición de la roya.

Cerca de un 85% de los fertilizantes son

suministrados por FERTICA, una planta estatal que produce mezclas de compuestos nacionales e importados. En algunos años se han otorgado también subsidios a fertilizantes ferrosos. A FERTICA, con el objeto de abaratar el costo de los fertilizantes, se le ha beneficiado con tasas de cambio preferenciales para sus importaciones de materias primas, se le han impuesto controles sobre los márgenes al por mayor y por menor, y se le han otorgado deducciones de impuestos a las ventas.

Por el lado de la provisión de semillas y almácigos, ICAFE ha adoptado un papel muy activo. Esta política es en buena parte la responsable de la muy rápida difusión de las variedades de alto rendimiento en Costa Rica. Los precios a los que se venden son subsidiados, pero también se han realizado campañas publicitarias encaminadas a mostrar a los productores los resultados que pueden obtener al sustituir antiguos tipos de café¹².

En resumen, la evolución de los rendimientos de los cafetos en Costa Rica ha sido la más dinámica del mundo lo cual, a su vez, ha incidido en la productividad del trabajo y en los costos de producción. De acuerdo con un reciente estudio, Costa Rica tiene costos de producción, portonelada de café, sustancialmente inferiores a los de Colombia o Guatemala.

C. Colombia

La evolución de la estructura productiva cafetera de Colombia en relación con la propiedad y el tamaño de las fincas es difícil de evaluar, dado que el último censo disponible es el de 1980. En algunos casos, además, la información sobre tamaños de finca ni siquiera proviene de estos datos censales, sino que es anterior, del censo de 1970. En consecuencia, no es posible apreciar en toda su dimensión el efecto de la introducción de las nuevas tecnologías.

En términos generales, a diferencia de los otros

¹² Landell Mills (1989). Las diferencias en costos de producción de café en los tres países se presentan en el Cuadro 7.

dos países, en Colombia siempre ha existido una clara diferencia entre la estructura de propiedad y de producción del café y el resto de actividades agrícolas. Ello a pesar de que dentro del mismo sector cafetero existen condiciones y estructuras diferentes entre una región y otra.

Entérminos comparativos, el censo cafetero llevado a cabo en 1970 mostraba que la estructura de la propiedad en ese sector era menos concentrada que en el resto de la agricultura. Mientras que en el sector cerca del 45% de las fincas tenía entre 3 y 20 hectáreas, tan solo un 21.3% del resto de cultivos se realizaba fincas de 5 a 20 hectáreas. Además, la proporción de fincas medianas (entre 20 y 100 has.) era mayor en las zonas de producción de café que en el resto del país.

A partir de 1970, se inició en la caficultura colombiana un proceso de modernización muy importante, aunque un poco tardío en relación con otros países, tales como Costa Rica (allá se inició en los cincuenta). Este se caracterizó por la introducción de nuevas variedades, la intensificación de mejores prácticas de cultivo y un mayor uso de insumos químicos.

La intensificación y sistematización de las prácticas modernas de cultivo se reflejaron en mejores condiciones para la instalación de cafetales, la creación de laboratorios de semillas orientados al desarrollo de nuevas variedades y el proceso de densificación de cultivos. El consumo de fertilizantes también se incrementó sustancialmente al pasar de un nivel promedio de 150 Kg/ha. en los setenta a 300 Kg/ha. en los ochenta.

Esta modernización del aparato productivo colombiano implicó también cambios muy importantes en el empleo del sector. En primer lugar, el empleo estacional se generalizó para casi todas las tareas, a expensas de tipos de empleo más permanentes. En segundo lugar, se dio una expansión del trabajo asalariado en todo tipo de fincas, sustituyendo otro tipo de trabajo no

remunerado. El empleo total en la caficultura ha sido estimado entre 400.000 y 700.000, dependiendo de la fuente que se consulte¹³. Esto significa que el empleo cafetero representa entre 5 y 7.5% del empleo total de la economía, y entre 19 y 30% del empleo agrícola.

La estructura del empleo en el sector, como ya se mencionó, se caracteriza por su gran estacionalidad. Sin embargo, en aquellos períodos en los cuales se ha adoptado el zoqueo de manera generalizada (en 1975 y 1986, durante las bonanzas), este tipo de inversión implicó un aumento del empleo en períodos de fuera de cosecha.

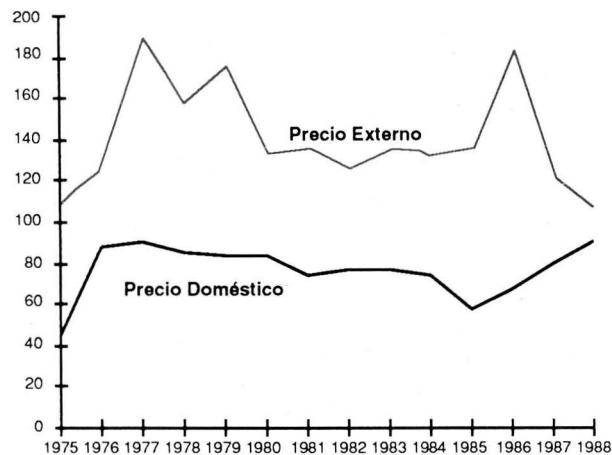
Por el lado de la oferta, la modernización de la caficultura en Colombia implicó una expansión significativa. La producción del café pasó de 8 millones de sacos en 1970 a 13 millones en 1983-84. Esta expansión debe atribuirse a que los recursos generados por la bonanza 1975-77 se invirtieron en la modernización y en la mejora de la productividad y no en el incremento del área sembrada. Esta área se ha mantenido relativamente constante desde 1979 hasta hoy en día.

Entre 1984 y 1986 se presentó un descenso gradual pero continuo del precio interno real del café, al tiempo que se reportó la expansión de la roya en la caficultura colombiana. Como resultado, el crecimiento de la producción comenzó a desacelerarse. En 1986 la tendencia se revirtió por el aumento del precio internacional, el cual se transmitió internamente a través de un incremento del precio real del café de cerca de un 23%. Este aumento del precio, además de estimular la producción en el corto plazo, incentivó una nueva fase de siembras y zoqueo.

Al mismo tiempo, el crédito para estas inversiones se incrementó en cerca de 290% en 1987 y 70% en 1988, con los recursos provenientes de la bonanza. Así mismo, la Federación repartió óxido de cobre en forma gratuita con el propósito de atacar la expansión de la roya. Esta combinación de políticas tuvo un efecto muy favorable sobre la capacidad productiva. Expertos en el tema han

¹³ Existen dos fuentes, fundamentalmente: Errázuriz (1987) y Urea (1976).

Gráfico 3. COLOMBIA: PRECIO DOMESTICO Y PRECIO EXTERNO



Fuente: O.I.C.

proyectado que esto seguramente se reflejará en un incremento en la oferta colombiana entre 1990 y 1995.

Estas predicciones están basadas en los siguientes hechos: 1) se presentó un incremento sustancial en las nuevas siembras entre 1986/87 y 1987/88 con respecto a sus niveles del pasado, especialmente los que prevalecían entre 1981 y 1985; 2) hoy en día la caficultura tecnificada domina el sector. Para 1989/90 las fincas tecnificadas representaban el 57% del total de fincas y el 70% de la producción, mientras que, por ejemplo, en 1976 esta participación en el número de fincas era solo del 15%; 3) el sector cafetero colombiano posee hoy en día plantas más jóvenes –con una edad de 5 a 10 años–. En 1989/90, el 61% de los cafetos tenía menos de 5 años, lo cual indica que habrá incrementos de la producción a partir de 1993.

Al igual que en el caso de Costa Rica, el relativo dinamismo de la producción de café en Colombia debe atribuirse, como ya se dijo, a las políticas dirigidas específicamente a incentivar o regular su producción. Existen varios instrumentos, entre los cuales se destaca, en primer lugar, la promoción del desarrollo tecnológico en el sector. Tradicionalmente ésta ha sido una función de la Federación, entidad que desde 1930 la estableció como una

de sus principales actividades. Sin embargo, fue solamente hasta 1960 que se creó el servicio de extensión rural. Su propósito era el de atender todos los aspectos referentes a la transferencia y difusión de la tecnología en las regiones cafeteras de Colombia.

Prácticamente todas las actividades relacionadas con la investigación y desarrollo de tecnologías son coordinadas por el Centro Nacional de Investigaciones de Café (CENICAFFE) y el Laboratorio Químico del Café (LQC).

Desde 1950 el proceso de generación de tecnologías agrícolas ha sido constante, pero su difusión empezó de manera más generalizada en la década de los sesenta. Una vez se consolidó la estructura de servicios técnicos, comenzó el proceso de modernización de la caficultura, que se aceleró durante la bonanza, como ya se señaló. Durante la década de los setenta la mayor parte de estos servicios estuvieron dirigidos a la renovación de las variedades de café más tradicionales, reemplazándolas por la *Caturra*. También se llevaron a cabo campañas con el objetivo de incrementar la densidad de los cultivos, eliminar los árboles de sombra e incentivar el uso de insumos modernos.

Con respecto a los precios internos, la política que se ha seguido en este campo es claramente uno de los instrumentos más poderosos para afectar la producción en el mediano y largo plazo. Esta variable ha tenido un efecto sustancial en las decisiones de inversión del productor cafetero¹⁴. El precio interno en Colombia ha estado bastante aislado de las fluctuaciones internacionales al comparar con lo ocurrido en los otros dos países considerados en este trabajo, tal como se observa en el Gráfico 3. Su nivel ha sido tradicionalmente determinado en una negociación entre el sector cafetero y el gobierno. No existe una fórmula para fijarlo, como en el caso de Costa Rica, pero se tienen en cuenta múltiples variables sectoriales y

¹⁴ Así ha sido demostrado en modelos econométricos estimados por Zambrano (1986), Leibovich (1985) y Ocampo(1983).

macroeconómicas, dado el impacto tan importante que tiene sobre el funcionamiento de la economía en general. Así, al fijarse este precio se deben tener en cuenta las posibilidades de compra de la cosecha por parte del Fondo Nacional del Café, el impacto sobre el poder de compra de las 300.000 familias que derivan su sustento de este producto, el impacto monetario, y la evolución del precio internacional.

Por el lado del crédito a la producción, desde 1967 la Federación ha llevado a cabo una política de orientación directa de recursos a tasas subsidiadas con el objeto de estimular las nuevas siembras, el zoqueo y la diversificación. La mayor parte de estos recursos provienen de tres instituciones: la Caja de Crédito Agrario, el Banco Cafetero y el Fondo Financiero Agropecuario.

Durante las bonanzas cafeteras de 1976 y 1986 una parte importante de estos recursos se utilizaron para capitalizar estos fondos e instituciones. En la década de los setenta, las autoridades resolvieron orientar estos recursos a la modernización del sector. En la bonanza de 1986 la estrategia consistió en destinarlos a la renovación de todos aquellos cafetales tecnificados que se sembraron después de 1975 y que se encontraban al final de su ciclo productivo. Por esta razón a finales de ese año el crédito para nuevas siembras y zoqueo aumentó de manera importante. Nuevos incrementos se observaron en 1987, 1988 y 1989. Estos créditos se otorgaron a tasas de interés subsidiadas, cerca de 5 puntos en promedio por debajo de la vigente para otros cultivos, con pocas restricciones en términos de los recursos disponibles.

En lo que se refiere a los insumos, desde la bonanza de 1976 la Federación ha llevado a cabo una política que tiene por objeto proveer de ellos a los agricultores. El principal instrumento ha sido el subsidio a los precios de algunos de estos productos a través de controles. Ello ha implicado un subsidio dirigido al sector moderno de la caficultura, que los utiliza intensivamente. Algunas estimaciones sugieren que el valor de este subsidio ascendió en 1988 a 4% del valor de la cosecha. Como consecuencia de él, durante los ochenta, las ventas

totales de fertilizantes se duplicaron y especialmente a partir de la bonanza de 1986.

Adicionalmente, desde finales de los setenta la Federación ha estado dedicada a una campaña para erradicar la roya. Este programa se basa en subsidios y promociones publicitarias. Una buena parte de los árboles de café han sido reemplazados por variedades resistentes (*variedad Colombia*). Los pesticidas dedicados a atacar la roya se distribuyen sin costo y en ocasiones se le otorga algún dinero al productor para que lo use en su aplicación. En el segundo semestre de 1989, sin embargo, este programa comenzó a desmontarse dada la dramática caída de los precios internacionales que produjo la ruptura del Acuerdo Internacional.

En las regiones cafeteras, por otra parte, no existen políticas laborales específicas. Esto se debe a que tradicionalmente en estas regiones ha existido un flujo regular de oferta de mano de obra, lo cual significa que no se han tenido que crear instrumentos como los existentes en el caso de Costa Rica.

V. EL COMERCIO EXTERIOR DEL CAFE

Durante las últimas tres décadas, la economía mundial del café ha experimentado grandes fluctuaciones en producción y precios. Estos movimientos se atribuyen básicamente a la variabilidad de la producción del Brasil como resultado de sus condiciones climáticas, y a la respuesta de más largo plazo de los demás productores al aumento de precios en este mercado.

Entre 1955 y 1976 los precios reales del grano mostraron una tendencia decreciente, en razón del aumento gradual de la producción del Brasil. En 1975 ocurrió la helada en esa nación suramericana que triplicó los precios internacionales reales. Estos precios tan altos en el período 1976-78 estimularon grandes incrementos en producción en casi todos los países cafeteros. En cambio, la caída de precios reales en la primera mitad de los ochenta tuvo el efecto

opuesto, desestimulando la producción, principalmente en algunas naciones africanas. En 1985, una sequía afectó nuevamente la producción del Brasil. Como resultado, los precios internacionales se incrementaron en más del 75% en términos reales. Esto tuvo un efecto estimulante sobre la producción de algunos países, el cual se sigue reflejando todavía en la evolución del mercado internacional.

Al mismo tiempo, en estas últimas décadas se ha observado una tendencia a una mayor competitividad de la estructura del mercado cafetero mundial. Del lado de la producción, Brasil ha perdido participación en el mercado, cediéndole espacio a otras naciones productoras. En el lado del consumo, los Estados Unidos y Europa Occidental parecen haber mostrado cierto grado de saturación, mientras que otros mercados de Europa Oriental y Japón se comportan de manera más dinámica.

Estos cambios sustanciales en la estructura del mercado cafetero mundial también han estado influenciados por el Acuerdo Internacional del Café. Este acuerdo se firmó entre países productores y consumidores, por primera vez en 1962. Fue renovado en 1976 y 1983, y finalmente se rompió en 1989. Su objetivo era el de estabilizar los precios de este producto dentro de una franja predeterminada. Las regulaciones funcionaron de manera ininterrumpida entre 1962 y 1972, cuando se presentaron discrepancias en las negociaciones al devaluarse el dólar frente a otras monedas fuertes. Los países no lograron ponerse de acuerdo sobre la fórmula para modificar los mecanismos del acuerdo ante la ocurrencia de dicho fenómeno.

En 1975, después de un período intenso de negociaciones entre las naciones signatarias, finalmente se llegó a un nuevo acuerdo internacional. Sin embargo, aún no había entrado en operación cuando ocurrió la helada del Brasil y los precios se elevaron sustancialmente. En estas condiciones no fue posible volver al régimen de cuotas sino hasta 1980, cuando los precios finalmente alcanzaron el nivel máximo establecido para que el acuerdo operara de nuevo. En 1986,

las cuotas se suspendieron otra vez como consecuencia de la sequía brasileña, pero se reestablecieron al año siguiente. En 1989 se rompió definitivamente el acuerdo, cuando no fue posible conciliar las posiciones que adoptaron las naciones en las negociaciones del Consejo de la Organización del Café.

En esta sección se hace una descripción breve de la situación de Guatemala, Costa Rica y Colombia en el mercado internacional del café entre 1967 y 1989. Aún cuando estos tres países cultivan y producen variedades distintas del grano, están altamente interrelacionados en el mercado mundial. En primer lugar, porque estas variedades tienen importantes elasticidades de sustitución en la demanda¹⁵. En segundo, porque de acuerdo con la reglamentación de la OIC, el comportamiento de los precios del Grupo de "otros suaves" es el precio de referencia que se toma para determinar los recortes o expansiones de cuotas para los tres países. En tercer lugar, porque las distintas políticas que han adoptado las tres naciones en el manejo de su sector cafetero se han reflejado en tendencias muy distintas de su participación mundial y de las posiciones que han adoptado frente al Acuerdo Cafetero.

A. Guatemala

Como ya se señaló, Guatemala pertenece al grupo de los países productores de "otros suaves". Este grupo está además conformado por los cinco grandes países centroamericanos, y por México, República Dominicana, India, Ecuador, Perú y Papúa Nueva Guinea. Es el grupo más numeroso de los que pertenecen al AIC, y concentran cerca de un 23.5% de las exportaciones mundiales.

Las exportaciones guatemaltecas representaron, en promedio, 2.9% de las ventas mundiales de café entre 1967/68 y 1987/88. Esta participación es muy similar a la del país en la producción mundial (3.0% en este mismo período). Estas exportaciones, sin embargo, se han caracterizado por su relativa inestabilidad, fluctuando entre 1.5 y

¹⁵ Véase Leibovich (1989).

2.7 millones de sacos por año. Es posible decir, de todas maneras, que Guatemala mantuvo su participación en el mercado en el período mencionado.

La distribución de las ventas de Guatemala entre países miembros y no miembros del AIC ha variado mucho en los períodos en los cuales las cuotas han estado operando. Sin embargo, en términos generales, el mercado de no miembros ha adquirido mucha importancia para Guatemala en los últimos años, como ha sucedido para la mayor parte de países productores, lo cual demuestra un alto grado de indisciplina ante el AIC. En los sesentas y setentas, las ventas a los no miembros por parte de todos los países productores eran tan solo del 10.7% de las ventas totales. En los ochentas, esta proporción aumentó al 14.2%. Para el grupo de otros suaves, la proporción pasó de 8.4% al 19%. Para el caso particular de Guatemala, este aumento fue de 1.6% a 14.4% en estos años.

Este tipo de comportamiento se puede observar también al calcular la tasa de crecimiento de las ventas en los dos mercados (Cuadro 4). Entre 1967/68 y 1972/73, cuando las cuotas estaban vigentes, las exportaciones de Guatemala a los países miembros crecieron al 6.2% anual, mientras las dirigidas a no miembros disminuyeron al 51%. En el período 1973/74 a 1980/81 (cuando estaban suspendidas las cuotas) se observó a un comportamiento muy diferente: las exportaciones a miembros disminuyeron a una tasa del 0.66% anual, mientras que las dirigidas a miembros aumentaron al 26.3%. Entre 1980/81 y 1985/86 nuevamente las ventas a miembros aumentaron mientras que las dirigidas a no miembros disminuyeron (al 6.6% y el 80.5%, respectivamente). Y entre 1986/87 y 1987/88, con una nueva suspensión de cuotas, volvieron a caer las ventas a miembros y a aumentar las dirigidas a los no miembros. Esta vez, no obstante, las tasas de incremento y disminución de las ventas en los dos mercados fueron muy altas: las exportaciones a miembros disminuyeron en 40.7% y las ventas a no miembros aumentaron en más del 60.000%.

Este comportamiento revela un aspecto bien

Cuadro 4. GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA.
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES A MIEMBROS Y NO MIEMBROS (%)

Períodos	Guatemala		Costa Rica		Colombia	
	M	NM	M	NM	M	NM
1967/68 - 1972/73	6.24	-50.03	6.57	-10.35	-0.33	-13.76
1973/74 - 1980/81	-0.66	26.29	0.51	24.11	2.74	4.45
1981/82 - 1985/86	6.63	-80.48	1.17	-5.43	7.73	-7.85
1986/87 - 1987/88	-40.65	61.000	-46.76	208.10	-30.76	54.02
1967/68 - 1987/88	0.33	9.34	1.40	7.81	1.28	6.28

M: países miembros; NM: países no miembros

Fuente: Cálculos basados en cifras de la OIC.

interesante del impacto del AIC en las exportaciones mundiales: siempre que las cuotas han estado en funcionamiento, el mercado de miembros se ha expandido muy lentamente, reflejando el lento crecimiento del consumo en estos países por saturación. En la medida en que las cuotas dejan de estar en operación, las oportunidades para expandir las ventas están en el mercado de no miembros. La razón es que al suspenderse las cuotas, las diferencias de precios en los dos mercados se eliminan y, cuando ello ocurre, se vuelve menos atractivo vender en los mercados saturados. En estos últimos la demanda crece muy lentamente, y cualquier aumento de la oferta se refleja en una caída de los precios. En cambio, en el mercado de no miembros las posibilidades de deprimir los precios en una situación de aumento de la oferta son sustancialmente menores.

La cuota anual de Guatemala se fijó alrededor de 1.8 millones de sacos en promedio durante el período considerado, equivalentes al 3.2% de las exportaciones de los miembros con derecho a cuota dentro del régimen del AIC. A pesar de que después del año 1976/77 el acuerdo estipuló que estas asignaciones de cuotas deberían basarse en la combinación de dos criterios, capacidad productiva y niveles de inventarios en cada país, hasta 1986/87 ello no fue así, sino que se asignaron de acuerdo a una fórmula ad-hoc que dependía fundamentalmente del poder de negociación de cada país, más que de criterios estadísticos.

Bajo este sistema ad-hoc, es decir, antes de que

se suspendieran las cuotas en febrero de 1986, Guatemala tenía una participación de 3.4% en las ventas de los países miembros. Esta asignación era similar a la participación del país en la producción mundial. Sin embargo, solo en la primera parte del período analizado (1967/70 a 1970/71) estos límites eran correspondían a la producción exportable del país. A partir de 1970/71, en todos los años la cuota asignada fue inferior a la producción, y esta diferencia se acrecentó durante los ochenta. Este desequilibrio aumentó incluso en los dos últimos años considerados: en 1987/88 y 1988/89 las cuotas apenas representaron 65% de la producción exportable de Guatemala (Cuadro 5).

Para el año cafetero 1987/88 las cuotas se asignaron de acuerdo con criterios estadísticos. Se permitió, sin embargo, un pequeño "ajuste político" para aminorar las diferencias entre la nueva asignación y la que había prevalecido en el pasado, bajo el sistema ad-hoc. Como resultado de la nueva regla, Guatemala vio disminuir su cuota al 3.35%, puesto que sus niveles de inventarios eran bajos. Esta reducción de su cuota tuvo efectos muy desfavorables sobre las cuentas externas del país. Mc Sweeney (1988) calculó que por cada décima de punto porcentual que disminuyó

Cuadro 5. GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. CUOTAS COMO PROPORCIÓN DE LA PRODUCCIÓN EXPORTABLE

Años	Guatemala		Costa Rica		Colombia	
	Cuota Inicial	Cuota Final	Cuota Inicial	Cuota Final	Cuota Inicial	Cuota Final
1967/68	95.9	95.9	78.7	77.8	34.2	87.0
1968/69	101.4	101.4	85.2	84.3	98.6	101.9
1969/70	103.5	100.6	72.1	79.2	82.5	94.1
1970/71	122.5	108.9	95.6	78.2	105.0	94.0
1971/72	77.5	93.7	63.1	70.1	117.8	91.4
1980/81	85.3	73.1	76.7	66.5	83.7	71.6
1982/83	80.7	76.5	94.8	87.5	67.9	63.9
1983/84	87.3	92.2	54.9	55.9	74.8	30.0
1984/85	85.7	81.4	56.6	52.3	98.3	93.9
1985/86	80.6	89.5	109.2	118.3	75.2	82.2
1987/88	65.4	58.1	65.7	55.6	80.3	70.3
1988/89	64.6	68.1	59.9	63.1	82.5	86.9

Fuente: Cálculos basados en estadísticas de la OIC.

la cuota, los ingresos por exportación cayeron en US\$890.000.

En el siguiente año cafetero, 1988/89, se volvió a aplicar el mismo sistema para asignar las cuotas, permitiendo todavía un pequeño "ajuste político". A las existencias verificadas, sin embargo, se les asignó un mayor peso que en el año anterior, por lo cual Guatemala volvió a experimentar una reducción de su cuota a 3.21%. Esta última reducción, no obstante, nunca operó puesto que fue precisamente en este año en que se aplicó el denominado "criterio de selectividad"¹⁶, con el objeto de incrementar la participación de los cafés suaves en el mercado a expensas de otras variedades. Este mecanismo funcionó durante 1988, e implicó un aumento efectivo de la cuota de Guatemala al 3.36%.

Uno de los principales problemas de la organización institucional que posee Guatemala para el manejo de su sector cafetero, es que nunca ha contado con suficientes recursos para asegurar el mantenimiento de inventarios en las épocas en que los mecanismos del AIC han estado en operación. A pesar de que una de las principales funciones de ANACAFE es supuestamente la de proveer este tipo de servicio, su déficit de fondos se ha constituido siempre en cuello de botella para hacerlo eficientemente. Y aunque, como se señalaba en la sección II, la producción de Guatemala ha crecido lentamente, ha superado ampliamente la cuota asignada. Este desequilibrio se ha reflejado en altos niveles de inventarios, sobretodo en los ochentas, con respecto a sus niveles históricos.

En cuanto a los precios internacionales, los tres países considerados en este análisis venden su café a precios superiores al promedio internacional. Ello se debe, básicamente, a que poseen cafés de

¹⁶ Se basaba en el hecho de que la demanda por los cafés suaves había sido muy dinámica en los últimos años, produciéndose un diferencial de precios importante entre los "otros suaves" y las otras variedades de café. Esto permitió a los países productores de café suave presionar por un aumento en su participación en el mercado mundial.

superior calidad. Sin embargo, de las tres naciones, Guatemala tiene un premio menor sobre este promedio. Es muy probable que este hecho se atribuya a una política de comercialización externa menos eficiente que la de Colombia o Costa Rica, ya que no se atribuye a diferencias sustanciales en la calidad del café exportado. Dicha comercialización externa es llevada a cabo por agentes privados. Cerca de 30 firmas tienen distintos canales de comercialización, y todas utilizan el Contrato "C" como precio de referencia. Sin embargo, no existen contratos de exportación y se otorgan descuentos teniendo en cuenta la calidad y los puertos de embarque.

Tradicionalmente, cuando las cuotas han estado operando, los precios en el mercado mundial de no miembros han sido inferiores a los del mercado de miembros. Estos descuentos se explican por la práctica generalizada de los países productores de colocar sus excedentes en estos mercados.

Durante los sesentas y setentas Guatemala otorgó descuentos que estaban en promedio, 20% por debajo del precio de mercado de miembros. Durante los ochentas, debido al desequilibrio creciente entre las cuotas y la producción exportable, las autoridades guatemaltecas tuvieron que hacer grandes esfuerzos para colocar sus excedentes en el mercado de no miembros. Como resultado de esto los descuentos promedio aumentaron a más del 58%.

La posición de Guatemala ante las negociaciones del AIC no fue nunca particularmente activa. En términos generales, se acogió siempre a las propuestas del grupo de países productores de otros suaves.

El rompimiento del Acuerdo ha tenido efectos desfavorables muy importantes sobre los países productores. La disminución de los precios fue de más del 45%, situando los precios en uno de los niveles más bajos históricos. Además, la mayor parte de los países tuvo que incrementar las ventas para tratar de compensar la caída del precio, a pesar que esto tiene a su vez efectos negativos sobre las cotizaciones mundiales. Las ventas

mundiales aumentaron en 60%, y las de Otros Suaves en 43%, con respecto a la época en que estaba vigente el acuerdo.

Aunque Guatemala ha adoptado esta misma estrategia de incrementar sus ventas, estimaciones de algunos autores¹⁷ señalan que este país perderá en el corto plazo más de un 20% de sus ingresos de exportación. En el largo plazo las pérdidas serán un poco menores (11%), a medida que los precios del grano comiencen a recuperarse. Esto hará que en el mediano plazo la capacidad productiva de esta nación se deteriore, aunque en el largo plazo pueda recuperarse de nuevo.

En relación con sus costos de producción, Guatemala, al igual que Colombia, como se verá más adelante, ha enfrentado precios internacionales que no los cubren totalmente (Cuadro 7). Sin embargo, estos precios siguen estando muy por encima de los costos variables, que es lo que, en últimas, determina si un país sigue o no produciendo café.

B. Costa Rica

También hace parte del grupo de productores de Otros Suaves. Sus exportaciones representaron en promedio 2.4% de las ventas mundiales de café en el período analizado. Esta participación se incrementó en más de un punto porcentual entre los setentas y los ochentas, revelando la tendencia especialmente dinámica de la producción de café en esta nación centroamericana.

Como en el caso de Guatemala, la distribución de las ventas de Costa Rica en los mercados de miembros y no miembros ha dependido de que las cuotas del AIC estén o no en funcionamiento. Sin embargo, se puede afirmar que el último de estos mercados ha adquirido una importancia creciente para esta nación, particularmente en los últimos años, en la medida en que se han tenido que destinar los excedentes entre la cuota asignada y la producción exportable. En los años setenta

¹⁷ Véase Akiyama y Varangis (1988).

Costa Rica destinaba cerca de un 8% de sus ventas a los países no miembros, mientras que en los ochenta esta proporción se incrementó al 26%. Esta alta participación ha hecho que Costa Rica, junto con India e Indonesia, se consideren los países más indisciplinados entre todos los signatarios del AIC.

La cuota de Costa Rica fijada por el acuerdo, a pesar de estar por debajo de su producción exportable (representó un 60.2% de éste en promedio durante los ochenta), se incrementó en los últimos años. Entre 1980 y 1987 era de 2.29%, pero como consecuencia de la aplicación de la selectividad, pasó en 1987/88 a 2.56%, siendo éste uno de los países más beneficiados con este régimen. En el año 1988/89 esta participación volvió a aumentar al 2.64%.

Como en el caso de Guatemala, los desequilibrios cuotas-producción en Costa Rica inducen su indisciplina en el mercado, dado que existe muy poca capacidad de almacenamiento. Esta capacidad, aunque limitada, ha tenido que incrementarse en los últimos años. En los setenta el nivel promedio de existencias que mantenía Costa Rica era de 11.7% de la producción, mientras que en los ochenta fue de 28.3%. Esto ha ocurrido a pesar de que en ese país está prohibido por ley almacenar inventarios. Los centros de beneficio han tenido que solicitar, de manera creciente, permisos especiales para poder mantener estos niveles de existencias¹⁸ (Cuadro 5).

Por otra parte, los precios a los cuales se vende el café de Costa Rica se han situado históricamente por encima del promedio de todos los países productores, y este premio ha sido similar al del café colombiano, sobretodo en los ochenta. Como en el caso de Guatemala, son los exportadores privados los encargados de la comercialización externa del producto.

Este café se vende a corredores de productos

básicos en su mayoría, sin contratos específicos o descuentos. El precio de referencia está denominado en términos FOB, con un sistema de *price to be fixed* basado en la segunda posición del contrato "C" de la bolsa de Nueva York. Las ventas a no miembros no tienen tratamiento preferencial y deben ser autorizadas por ICAFE cuando no se realizan al precio mínimo determinado por esta oficina.

Los descuentos otorgados a los no miembros han sido una constante, y se caracterizan por ser elevados. En los ochenta el v.u.e. en el mercado de no miembros estuvo un 53% por debajo del de miembros en promedio. En 1982/83 y 1983/84, este v.u.e. fue más del 100% inferior (Cuadro 6).

En las negociaciones del acuerdo internacional en los últimos años, la posición de Costa Rica ha sido claramente disidente. Indudablemente este país jugó un papel fundamental en su ruptura. Ante los grandes desequilibrios que estaba creando el acuerdo mismo, las autoridades de ese país

Cuadro 6. GUATEMALA, COSTA RICA Y COLOMBIA. DIFERENCIA EN EL VALOR UNITARIO DE EXPORTACIONES EN LOS MERCADOS DE MIEMBROS Y NO MIEMBROS (%)

Años	Guatemala	Costa Rica	Colombia
1970	-20.38	0.67	-9.22
1971	-38.84	-44.32	-16.54
1972	-41.71	-28.23	-14.90
1973	-22.18	-3.77	1.30
1974	-15.64	0.74	-3.22
1975	-11.60	-12.25	5.72
1976	6.39	11.51	1.52
1977	6.52	-0.17	-2.91
1978	-3.43	-4.98	-1.07
1979	2.26	-0.11	-0.82
1980	-31.06	-34.33	-7.08
1981	-75.61	-71.92	-16.84
1982	-90.54	-133.91	-4.82
1983	-147.17	-142.34	-6.21
1984	-90.12	-86.31	-7.14
1985	-11.40	-38.52	11.31
1986	-21.63	3.29	6.35
1987	0.25	-26.60	5.07
Promedio	-35.64	-36.00	-3.50

Fuente: Cálculos con base en cifras de la OIC.

¹⁸ Si algún centro de beneficio guarda café sin un permiso especial, y es detectado por las autoridades, se le obliga a venderlo en la subasta para el consumo interno.

estimaron que estaría mejor en una situación de libre mercado, dado que su café estaba siendo muy bien cotizado en el mercado internacional. La experiencia del primer año de ruptura ha demostrado que, sin embargo, este país también ha perdido en la situación de mercado libre frente a lo que habría sido si estuviera vigente el convenio¹⁹, aunque esta pérdida habría sido pequeña.

En este sentido, lo ocurrido hasta ahora en el mercado internacional es consistente con lo que predecían expertos en el tema antes de que se rompiera el acuerdo. Costa Rica es uno de los países mejor equipados para enfrentar el mercado libre. Aunque los precios de los Otros Suaves fueron los que más descendieron a raíz de esta ruptura, este país logró compensar con cantidades una buena parte de este efecto sobre los ingresos de exportación.

Por otra parte, de acuerdo con estudios de costos realizados, Costa Rica posee un margen del precio sobre estos costos, aún incluyendo la comercialización del producto. Este hecho indudablemente la sitúa en una posición más privilegiada que la de los otros dos países considerados en este estudio (Cuadro 7).

C. Colombia

Es el segundo país cafetero mundial, después del Brasil. Su participación en el mercado se incrementó sustancialmente en el período 1967/68 – 1988/89 al pasar del 12.2 al 14.5% (miembros y no miembros), correspondientes a 6.1 y 7.7 millones de sacos, respectivamente.

Las ventas colombianas a los países no miembros han representado tradicionalmente una proporción baja de las ventas totales de café del país, ciertamente inferior a lo que significan para Guate-

Cuadro 7. COMPARACION ENTRE COSTOS DE PRODUCCION Y PRECIOS INTERNACIONALES

	Costos Producción (US\$1990/lb)	Costos variables (US\$1990/lb)	Precios Internacionales (Promedio 1990)
	Ib	Ib	
Guatemala	89.09	53.34	34.98
Costa Rica	78.99	45.94	34.98
Colombia	89.74	52.16	93.00

Fuentes: Costos - Landel Mills Commodity Studies (1989) y Banco Mundial. Precios: OIC (Otros Suaves y Suaves Colombianos) Cálculos de la autora.

mala o Costa Rica. Sin embargo, este mercado ha aumentando su importancia como destino de las exportaciones colombianas en los últimos años, y particularmente en 1987/88, cuando cerca de un 15.3% de las ventas se dirigieron a ese mercado²⁰.

La ganancia de participación de Colombia en el mercado cafetero mundial puede atribuirse en gran parte a la habilidad negociadora de sus representantes ante el AIC. Es este uno de los pocos países que ha logrado aumentar su cuota dentro de las regulaciones del acuerdo, de 14% en 1968/69 - 1971/72 a 16.2% en los ochenta. A pesar de ello, estas asignaciones siempre han estado por debajo de su disponibilidad exportable, incluso desde el principio de este período (Cuadro 5).

Cuando en 1987/88 se pusieron en funcionamiento los criterios "objetivos" para la asignación de las cuotas, la colombiana se incrementó a 16.41%, dado el alto nivel de inventarios que el país poseía. Con el mecanismo de la selectividad esta asignación aumentó a 16.57%.

Los niveles de inventarios que el país ha tenido que mantener han sido también altos, muy superiores a los de Guatemala o Costa Rica. En el

¹⁹ Actualmente se adelanta en FEDESARROLLO con apoyo de la Fundación FORD un trabajo sobre este tema, en el cual se ha calculado que los ingresos netos de Costa Rica en una situación sin acuerdo fueron de US\$19.2 millones, pero si hubiese existido el acuerdo hubiesen sido de US\$58.1 millones.

²⁰ A pesar de que como proporción de las ventas totales las ventas a no miembros son bajas en el caso de Colombia, en términos absolutos son importantes en ese mercado. Mientras que Costa Rica destina unos 200.000 sacos en promedio, Colombia ha llegado a vender a esos países más de 1 millón.

caso colombiano, sin embargo, esta retención de existencias es necesaria para mantener los precios en el mercado internacional. Para las dos naciones centroamericanas, exportadores pequeños, la retención es simplemente una imposición del acuerdo y un reflejo del desequilibrio entre su asignación y su producción. Para Colombia, la retención representa su contribución al funcionamiento del acuerdo cafetero. Para los otros dos países es una mejor estrategia maximizar sus volúmenes de exportación, así ello implique una contravención de las normas pactadas.

En lo que respecta a los precios del café colombiano, estos han estado siempre en niveles superiores a los del promedio de los países exportadores, lo cual se atribuye a su calidad muy apreciada en el mercado. La comercialización externa está en buena parte en manos de la Federación. Una proporción menos importante es responsabilidad de los exportadores privados. Tradicionalmente se utilizan los llamados "contratos de oferta" con los países signatarios del AIC. De acuerdo con ellos, las firmas compradoras manifiestan su intención de comprar a la Federación o a los agentes privados, por un período de tiempo predeterminado que normalmente es de un año, una cantidad de café repartido en proporciones similares durante trimestres. El precio de referencia hasta hace unos años había sido el de Otros Suaves, pero actualmente se ha incorporado el contrato "C". Estos contratos se establecen a principios del año calendario, y la Federación garantiza la venta total de la cuota asignada para el año cafetero y el primer trimestre del siguiente. La cantidad que se exporta depende de la historia de las relaciones comerciales de las dos partes y de la situación general de la demanda en el mercado.

Este sistema de comercialización es ciertamente más organizado que el que tienen Costa Rica o Guatemala. Ha sido diseñado, además, para que se cumplan las normas del Acuerdo Internacional. Sin embargo tiene sus inflexibilidades que seguramente tendrán que adaptarse a una situación de mercado libre.

El sistema también previene un comportamiento demasiado indisciplinado en el mercado de no miembros, en particular con respecto a los descuentos que se otorgan. Mientras que para los productores en promedio el v.u.e. en ese mercado es un 13 a 18%, en el caso de Colombia, durante el período analizado, siempre ha sido menos de 10% menor (Cuadro 6).

En relación con su posición en las negociaciones del AIC, Colombia, junto con Brasil, ha sido uno de sus principales promotores. En la década de los ochenta, sin embargo, este último país perdió interés en el pacto, dejando a Colombia en posición de liderar las negociaciones. Se puede considerar que Colombia ha adoptado un punto de vista bastante contradictorio, sobretodo en los últimos diez años. Este tono se hizo más evidente en las negociaciones de 1989, cuando el país manifestó su disposición de ceder en algo su participación, si con ello se mantenía el acuerdo.

Como ya se mencionó, Colombia ha sido uno de los pocos países que ha logrado importantes aumentos de su cuota en el AIC. En un principio este tipo de comportamiento no generó mayores resentimientos entre otros países productores, por la única razón de que la pérdida de participación del Brasil en el mercado dejó suficiente espacio para que se repartiera entre aquellos que habían logrado aumentos en su producción. Más recientemente, países como Costa Rica, Indonesia e India estaban presionando el mercado fuertemente y estaban menos dispuestos a aceptar la cuota de Colombia en el mercado.

En relación con lo que puede esperar Colombia en un escenario de mercado libre, la experiencia del primer año ha demostrado que sus pérdidas han sido importantes²¹, aunque la capacidad de reacción del país en términos del incremento en las ventas para compensar la caída del precio fue sorprendente. Sin embargo, no debe desconocerse

²¹ En el trabajo citado Colombia obtuvo ingresos netos de US\$83.3 en 1989/90 frente a US\$432.4 millones en caso de haberse mantenido el acuerdo.

²² Akiyama y Varangis (1988).

que el incremento tan importante de las ventas colombianas debió tener un efecto depresivo importante sobre los precios internacionales.

En términos de lo que predicen los modelos²² sobre el mercado mundial del producto, es muy probable que Colombia recupere las pérdidas que está teniendo en el corto plazo, una vez los precios del producto se empiecen a recuperar. En estas circunstancias, es altamente probable que su capacidad productiva no se vea afectada en el muy corto plazo. Este tipo de conclusión también se deduce de comparar los precios y costos de producción.

Aunque a los niveles actuales del precio internacional, el país está exportando cada unidad con una pérdida, aún existe un margen amplio entre estas cotizaciones y el costo variable, que es lo que en últimas determina si se deja o no de producir (Cuadro 7).

VI. REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se han estudiado los distintos aspectos del sector cafetero de tres países que cultivan una variedad similar del producto, en condiciones agroecológicas parecidas. Sus principales diferencias se encuentran, fundamentalmente, en la forma como manejan este sector y las instituciones que han creado para organizarlo. Quizás el aspecto en el cual estas diferencias reflejan con mayor intensidad es en el grado de transmisión que se permite, en cada caso, de las fluctuaciones del precio internacional sobre los precios domésticos del café. Guatemala se encuentra en un extremo, al permitirse una transmisión casi total, mientras que Colombia está en el otro, con un precio interno mucho más aislado. Costa Rica puede considerarse un caso intermedio: hay alguna transmisión del precio internacional, pero suavizada por la utilización de algunos instrumentos de política.

Puede establecerse, además, una relación muy simple entre este grado de transmisión y la estructura institucional de cada país. En el caso en que no hay aislamiento completo –Guatemala–,

las instituciones y políticas cafeteras tienen un bajo grado de desarrollo y son bastante inestables. A su turno, las naciones en las que hay algún sistema de estabilización del precio –Costa Rica y, en mayor grado, Colombia– éste está acompañado de una estructura institucional compleja y una multitud de instrumentos de política bastante sofisticados.

Bajo un esquema de análisis puramente neoliberal, es de esperarse que aquel país que recibe las señales del mercado más directamente fuese el que se comportara de manera más eficiente. Sin embargo, es indudable que el modelo más productivo es el de Costa Rica, que constituye un caso intermedio en términos de transmisión del precio. El país que permite un seguimiento mayor del precio interno –Guatemala– es aquel en el cual la caficultura ha mostrado signos de estancamiento. En Colombia, con el mayor grado de aislamiento, la respuesta del sector ha sido medianamente dinámica.

El éxito de Costa Rica en lo que respecta a sus rendimientos, productividad, costos y dinamismo parece estar más en el modelo de desarrollo y difusión tecnológica, que ha llevado a una rápida y homogénea modernización de su caficultura. En Guatemala no se dio un proceso de modernización semejante y en Colombia, aunque se dio, no está aún totalmente generalizado. Todavía subsisten importantes diferencias en las condiciones en que se produce el café en distintas regiones, lo cual no ha permitido un mejoramiento de la productividad promedio, aunque haya regiones productoras que superen en todas estas variables a la caficultura de Costa Rica.

Sin embargo, existe por lo menos un elemento que vale la pena analizar en relación a la forma institucional que tiene el desarrollo tecnológico del café en Costa Rica, y que podría ser una de las razones por las cuales, aparte del tamaño del país, parece haber tenido más éxito la difusión tecnológica en esa nación. Como ha sido anotado por Jaramillo (1985), el hecho de que haya varias entidades encargadas de suministrar y difundir estos servicios, ha contribuido decisivamente a su

generalización y su eficiencia. En este sentido el caso colombiano, en el cual solamente una entidad, la Federación de Cafeteros, se encarga de estas labores, puede ser menos efectiva.

Es interesante, además, que este mayor grado de competencia entre las instituciones encargadas de suministrar servicios a los caficultores no significa que el estado se margine de este proceso. Curiosamente, en el caso de Costa Rica, el Estado tiene un nivel de ingerencia mayor sobre el sector que el que hay en Colombia y, definitivamente, en Guatemala. Así mismo, es un sector cafetero altamente subsidiado (aunque menos que en Colombia). Pero no parece que estos subsidios sean los responsables de la utilización generalizada e intensiva de insumos modernos. En realidad, no se puede decir que un mayor nivel de subsidios lleve a incrementos en productividad. De hecho la caficultura colombiana es más subsidiada y menos productiva, aparte de utilizar menos insumos modernos que la de Costa Rica. Otra característica del sector cafetero en Costa Rica es que mantiene una relación ciertamente más equilibrada con el resto de la economía que en el caso de Colombia. Los subsidios que recibe están compensados con el gran número de impuestos que debe pagar.

Sin embargo, el sistema costarricense también tiene grandes defectos e imperfecciones. Por ejemplo, el sistema de fijación del precio interno, aunque tiene en cuenta la evolución del precio internacional, se paga en avances en distintos momentos del tiempo, introduciendo un elemento de gran incertidumbre para los productores. Al mismo tiempo esta fórmula le asegura un margen de utilidad fijo (9%) al beneficiador, lo cual ciertamente resulta injusto. El sistema colombiano, al aislar el precio internacional y asegurar la compra de la cosecha, le transfiere el riesgo al Fondo Nacional del Café, y el productor está prácticamente asegurado. En Guatemala todo el riesgo de las fluctuaciones del precio debe asumirlas el productor.

Otro problema del sistema costarricense, que se aplica también al de Guatemala, es que no está diseñado para que los países puedan cumplir con

las disposiciones del AIC. Esta descentralización de las actividades de producción y procesamiento, que resulta bastante apropiada en Costa Rica para el desarrollo y crecimiento del sector, ha diluido las responsabilidades con respecto a la necesidad de almacenar café para poder cumplir con las reglas del acuerdo.

A los centros de beneficio se les prohíbe por ley en Costa Rica almacenar el producto y, por otro lado, no hay una institución que se encargue de esta labor. En estas circunstancias el productor está obligado a vender toda su producción, y los beneficiadores y exportadores a colocar la producción en los mercados internacionales. En este sentido, la estructura institucional vigente en Colombia resulta más apropiada para una situación en la cual haya un acuerdo internacional vigente.

Costa Rica ciertamente se ha ganado su reputación de ser una de las caficulturas de mayor productividad y rendimiento en el mundo. Esto ha llevado a muchos a concluir que es uno de los más preparados para enfrentarse a una situación de libre mercado. Esto no quiere decir que esta nación esté mejor en esta situación que bajo el Acuerdo. Como en el caso de Colombia y Guatemala, el país ha experimentado una pérdida sustancial de ingresos externos. Sin embargo, es muy probable que su estructura productiva sea la que menos se modifique en el corto y largo plazo en respuesta a los bajos precios internacionales.

La situación de Colombia es un poco más compleja. Los precios internacionales bajos han tenido un impacto negativo en los ingresos externos del país, aunque han sido compensados con las ventas de otros productos. Los costos de producción promedio de Colombia son además más altos, lo cual sugiere que puede haber cambios en la estructura productiva, al salir de la producción aquellos cultivadores con costos variables superiores a estos precios. Este impacto no será muy notorio y se repartirá en el tiempo, en la medida en que se permita la transmisión del precio externo.

Por último, Guatemala enfrenta la situación más complicada, si se tiene en cuenta que se espera un efecto importante sobre su capacidad productiva por efecto de la disminución de los precios internacionales. Esto se deduce de la comparación con sus costos de producción y es consistente con lo que predicen los modelos como el de Akiyama

et. al. (1988). La supervivencia del sector cafetero en Guatemala parece depender decisivamente de que el gobierno le brinde un apoyo más grande. El proceso de desaparición de esta caficultura podrá ser muy traumático, si se tiene en cuenta la gran importancia de este producto en el PIB y el empleo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Akiyama, T. y P. Varangis (1988), "A Word Model of the International Coffee Market". *World Bank*. Mimeo.
- Casdyn, H. (1976), "*Café y el Desarrollo Histórico-Geográfico de Costa Rica*". Editorial Costa Rica y Universidad Nacional, San José.
- Errázuriz M. (1987), "Evolución del Empleo Cafetero en Colombia: 1970-1985". *Coyuntura Económica*, Vol.17, No.3, Septiembre.
- Jaramillo C.F. (1989), "Costa Rica: Coffee Sector Report". *World Bank*. Mimeo.
- Leibovich (1989), "La Formación de Precios en el Mercado Mundial del Café". Informe final presentado a Fundación FORD, FEDESARROLLO, Mimeo, Marzo.
- Landell Mills Commodity Studies (1990), "A World Survey of Coffee Production costs 1987/88", Enero, Oxford, England.
- McSweeney (1988), "El Sector Cafetero en Guatemala: Una Evaluación" Informe presentado al BID. Mimeo, Julio, Ciudad de Guatemala.
- Masters D.C. (1985), "Export sector policies and performance: Guatemala coffee sector, 1961-81". The George Washington University, PHD Thesis.
- Ocampo J.A. (1983), "Un modelo de Oferta Cafetera" en *Ensayos de Economía Cafetera*. Editorial Tercer Mundo, Bogotá.
- (1989), "Ciclo Cafetero y Comportamiento Macroeconómico en Colombia, 1940-1987". *Coyuntura Económica*, Vol.19, Nos.3 y 4, Octubre y Diciembre.
- Urrea, F. (1976), "Mercados de Trabajo y Migraciones en la Explotación Cafetera". *Migraciones Laborales*, No.9.
- Zambrano (1986), "Tendencias de la Caficultura Colombiana". *Economía Colombiana*, No.179, Marzo.