

El papel del crédito en las instituciones cafeteras colombianas

Fidel H Cuéllar Boada

El presente artículo resume algunos aspectos de una investigación que se publicará próximamente, orientada a entender cómo los cambios en la comercialización, la producción y la infraestructura física e institucional, es decir el lado izquierdo del balance de las empresas cafeteras, tuvieron un soporte, unas restricciones y una dinámica paralela en el lado derecho del balance, esto es, en el financiamiento de recursos propios por capitalización de utilidades o por financiamiento de mercado, dirigido o subsidiado. Este estudio pretende contribuir a llenar un vacío, pues en la abundante bibliografía acerca de la historia de la economía cafetera colombiana no se encuentran estudios específicos acerca la estructura de financiamiento, capitalización y gestión de riesgos de los caficultores.

Es difícil encontrar en la historia de los congresos cafeteros y de las grandes negociaciones entre los representantes gremiales y el gobierno momentos en los cuales no se haya incluido una o varias decisiones de importancia en materia de crédito o financiamiento, con dosis mayores o menores de subsidio.

Se parte de la premisa de que el crédito cafetero no se puede estudiar de manera aislada, sino que es el reflejo o la copia en negativo de las fotografías de los fenómenos que sí han sido bastante estudiados hasta ahora. En otras palabras, entender el papel de la política crediticia cafetera se facilita a partir de un marco que muestre las necesidades y desarrollos de la industria del café, su contexto institucional y el marco de la economía colombiana. En Colombia las políticas de crédito siempre resultaron de la intervención conjunta del estado y de la Federación y los recursos en mayor o menor medida provinieron del gremio cafetero, a través de expedientes parafiscales. Se enfocarán las políticas de crédito cafetero con una perspectiva de economía neoinstitucional, es decir, mirando no sólo los resultados sino las reglas de juego, las relaciones principal – agente, las asimetrías de información y los costos de transacción.

Para tal efecto, los objetivos específicos corresponden a estas preguntas centrales: 1) cuál fue la fundamentación de las políticas de crédito de fomento agropecuario y cafetero y cómo evolucionaron las teorías acerca de los mercados financieros rurales; 2) por qué razones el crédito siempre tuvo tanta importancia dentro de la política de la organización gremial; 3) de qué manera la estructura del ingreso de los caficultores generó o no una restricción financiera que se tradujo en demanda de crédito; 4) cómo funcionaron los incentivos en los procesos de conformación de las políticas crediticias; y 5) a la luz de los objetivos planteados por las políticas de crédito cafetero y de los subsidios asociados a éste, cuáles fueron sus impactos y resultados.

El enfoque central es el siguiente: las políticas de crédito cafetero son un caso que permite apreciar las relaciones entre dos principales y un único agente en la provisión de una canasta de productos, dentro de los cuales algunos son bienes públicos de interés general, otros son bienes públicos gremiales, otros bienes meritorios y otros meramente bienes privados. En la configuración de tales relaciones, el manejo de la información es fundamental para determinar la distribución del ingreso y de los riesgos entre los principales. Estos principales son, de un lado, el gobierno como representante del interés público, y del otro, los delegados de los productores. Entre los caficultores, a su turno, hay diferenciación entre quienes centran su actividad productiva en el café y hacen de esa ganancia su interés principal y quienes tienen otras formas de inserción en la producción, como trabajadores – campesinos, por ejemplo. La relación entre el número de productores de varios tipos y el tamaño de sus producciones correspondientes, frente al tamaño de las transacciones de las instituciones financieras formales (y ocurre lo mismo respecto del mercado

internacional) hace que el análisis de los costos de transacción correspondientes resulte de gran relevancia. El presente ejercicio busca entender en qué medida las instituciones de financiamiento cafetero corresponden a la afirmación de North (1993), según la cual, “la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana”.

El análisis aquí desarrollado para las políticas de crédito es aplicable también a las políticas de comercialización, producción, internacional cafetera¹ y otras, que han sido más estudiadas desde otros enfoques.

Hasta finales de los años noventa la organización cafetera pudo manejar instrumentos propios de financiamiento, a diferencia del resto de la agricultura, lo cual determinó pautas de comportamiento bien definidas. La discusión de las políticas de crédito fue en general menos económica y más financiera y gremial, menos interesada en el funcionamiento de los mercados financieros rurales y más en la disponibilidad de recursos parafiscales, menos en el resultado final de impacto y más en la necesidad o las aspiraciones de los productores, expresadas a través de la organización gremial. Pero todavía en el 2002, después de haber agotado esos instrumentos y de haber adoptado la decisión estratégica de que el Fondo Nacional del Café (FoNC) no continuaría destinando recursos a políticas de crédito, el gremio cafetero esperaba del gobierno políticas activas y favorables de refinanciación y crédito fresco.

La reflexión sobre la historia del crédito cafetero puede ser relevante para el diseño de los instrumentos y las políticas que pueda todavía impulsar la Federación como respuesta a las expectativas de los productores.

De 1900 a 1945: Políticas e Instrumentos Financieros para un Negocio Próspero y Cíclico

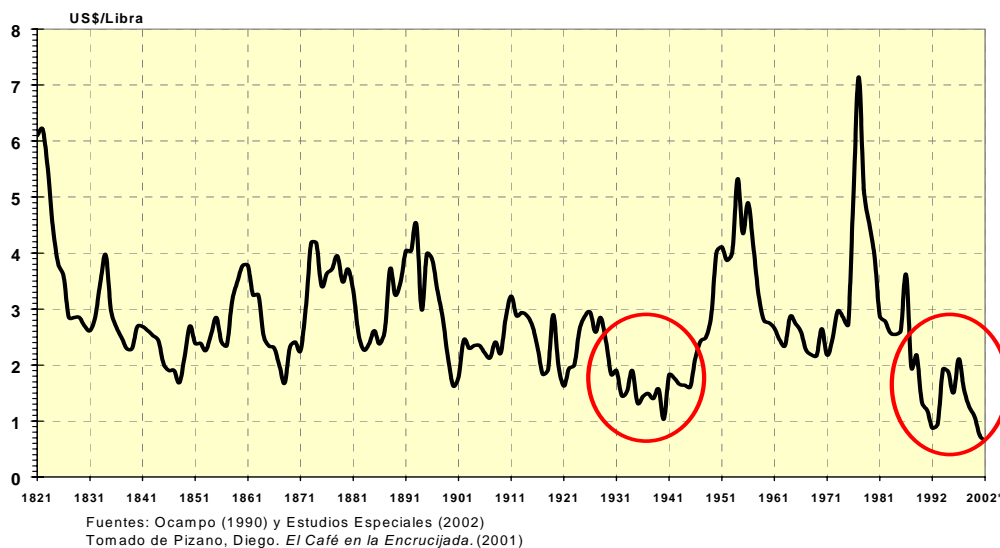
Los historiadores del café han registrado la considerable expansión de la producción cafetera entre 1915 y 1932, como respuesta a la evolución favorable de los precios en el mercado internacional del café que terminó en la crisis de 1929. El gráfico 1 muestra que, a pesar del conocido comportamiento cíclico del precio del café colombiano, durante casi todos los años entre 1870 y 1900, la cotización osciló entre dos y cuatro dólares por libra (a precios de 2002) y que entre 1902 y 1928 el precio se movió entre dos y tres dólares, también a precios equivalentes del 2002. Lo anterior facilitó el financiamiento bancario de las haciendas, el “principal” a la altura del cambio de siglo, en contraste con la ausencia de mercado interno de servicios financieros para la nueva caficultura que venía creciendo rápidamente en el occidente del país.

En la caficultura de haciendas predominante en el oriente del país a comienzos del siglo XX, el crédito para capital de trabajo se obtenía en buena parte con las casas comisionistas y bancos del exterior a tasas del 18% en Bogotá en 1906, del 36% en otras ciudades y hasta 60% a 120% en casos en los Santanderes.² Era crédito hipotecario en un mercado fragmentado y expuesto a los riesgos cambiarios como el de 1897, que quebró al primer banco de exportadores luego de la Guerra de los Mil Días por haber tomado deuda en oro y haber otorgado préstamos en papel moneda.

¹ Ver por ejemplo Bates (1997)

² Machado (1988), pp. 44-45.

Gráfico 1. Precio Externo del Café Colombiano 1821 - 2002
Dólares Constantes (junio 2002=100)*



McKinnon³ define un mercado de capitales fragmentado, característico del subdesarrollo, como aquel en el cual los empresarios con oportunidades potenciales de producción rentables carecen de recursos propios y de acceso a financiamiento externo, tal como fue el caso frecuente de los cultivos permanentes con economías de escala; y donde quienes tienen recursos pueden carecer de oportunidades de producción “internas” (en sus propios negocios) similares en rentabilidad a las de los primeros, y tampoco encuentran oportunidades “externas” a tasas de rendimiento que reflejen con precisión la escasez de capital existente. La dispersión resultante en las tasas reales de rendimiento refleja la mala asignación del capital existente y reprime la nueva acumulación de capital.

Vino luego una década de precios al alza, llegando a 3.2 dólares constantes de 2002 por libra.

Desde el comienzo de las instituciones cafeteras, el crédito fue considerado a la par por el gremio y por los gobiernos como condición necesaria para el desarrollo de la industria. En el primer Congreso Nacional de Cafeteros de 1920, dos de las cuatro proposiciones centrales, apoyadas por el ministro de Agricultura Jesús del Corral, se refieren a que el Congreso de la República expida una ley para la creación de Bancos Agrícolas Departamentales como sociedades anónimas y otra sobre prenda agraria para poder ofrecer garantías a los créditos⁴. Más aún, en las deliberaciones de ese Primer Congreso, dentro de las grandes motivaciones para crear una organización del gremio (la SAC* se fundó en 1906 a partir de la Sociedad de Productores de Café creada en 1904,

³ McKinnon (1974). El capítulo 2 presenta una visión amplia del concepto -muy asociado al de restricciones a la movilidad de factores productivos que tanto trabajó el profesor Currie para Colombia-, tanto en su versión tradicional vigente en las economías de África, América Latina y Asia con enclaves coloniales de productos básicos hasta las primeras década del siglo XX, como en la fragmentación “moderna”, ocasionada por los gobiernos mediante controles cuantitativos y de precios, generando así crecimiento hasta cierto punto artificial en algunos sectores a costa de pobreza continuada en otros por falta de acceso a capital, a pesar de presentar potencial de crecimiento significativo.

⁴ Pérez (1987), pp. 127-128.

* La sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, fue fundada en 1871, con funcionamiento intermitente, Bejarano (1985, p 105, 143).

y los caficultores influían mucho en su actuación hasta la creación de la Federación en 1927), José María Pinto se expresó así:

*“Otro de los aspectos por los cuales consideramos altamente benéfica esta unión, es su potencialidad para organizar el crédito agrícola, fundando Bancos destinados a servir preferentemente a los agricultores, y sobre todo a los productores de café. Industria, como la cafetera en Colombia, cuya producción anual importa como \$15 millones, a pesar de los calamitosos momentos actuales, bien puede aspirar a establecer una poderosa institución de crédito, con sucursales en los principales centros comerciales de café, con el fin de fecundar y fortalecer las fuentes mismas de esta industria, con recursos oportunos que libren al pequeño cultivador de tener que entregar a menos precio el fruto de un ímprobo trabajo. Podría organizar y agenciar, sobre bases más ventajosas que las de los comisionistas extranjeros, la exportación y venta del café y demás artículos exportables de los productores afiliados al Sindicato, nombrando agentes de reconocida honradez, para las ventas en el exterior y procurando desvirtuar la acción perturbadora de los **trusts** norteamericanos... Para ello bastaría hacer arreglos para la aceptación y pago de las letras en las plazas en donde necesita de fondos nuestro comercio”.*⁵

Ese primer congreso cafetero congregaba, según Machado, agricultores de gran poder económico y las propuestas seguramente reflejaban sus aspiraciones. Desde entonces se buscaba una organización bancaria para un propósito estratégico amplio que incluía un sistema de pagos relevante para la geografía cafetera, el mejoramiento del poder de negociación del precio por parte de los productores con base en el crédito, y una base de banca de comercio exterior. El precio del café colombiano, en dólares constantes de junio de 2002, había descendido de 2.9 dólares por libra en 1919 a 2.0 dólares en 1920.

Intentos previos había habido muchos, como lo relata Morales⁶. En Manizales solamente, entre 1873 y 1916 se crearon once bancos, de los que emitían sus propias cédulas y bonos bancarios o billetes “de banco” de aceptación voluntaria por parte del público local y esa ciudad tenía el mayor número de cuentas corrientes del país. La bancarrota de 1920 acabó con buena parte de esa dinámica y con la pluralidad de bancos de emisión. Y el sistema bancario se reorganizó en 1923 (leyes 25 y 45) sobre las bases de la Misión Kemmerer con la rectoría del Banco de la República.

Según Machado⁷, con el estímulo de los buenos precios, el gran crecimiento de las áreas sembradas y de la producción entre 1915 y 1932 se había dado principalmente en la región occidental (esto es, cordillera Central y cañón del Cauca) y entre productores de tamaño mediano y pequeño, por comparación con las haciendas tradicionales de la región oriental y parte de Antioquia. Entre 1923 y 1932 los cafetales de más de 12 hectáreas se habían duplicado de 2.104 a 4.078; los de 3 a 12 hectáreas se habían multiplicado 3.6 veces a 31.178 y los de menor tamaño también se habían más que triplicado a casi 114.000. En conjunto, el número de árboles y la producción se habían casi duplicado.

⁵ Idem, p. 134.

⁶ Ver por ejemplo Morales (1989), pp. 184-195. Cabe destacar que Manuel Mejía, uno de los más importantes gerentes de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia de 1937 a 1958, había sido anteriormente comerciante de café y gerente de uno de tales bancos locales dedicados al comercio de café, el Banco del Ruiz de 1916 a 1925.

⁷ Op. cit. pp. 86-100. Es curioso en principio que Machado haga una referencia genérica de buenos precios hasta 1932, ya que estos colapsaron desde 1929. Debe entenderse la restricción informativa ya que la información disponible de estructura productiva sólo apareció de nuevo en el censo de 1932.

¿Cómo se financió una expansión tan intensa, si el crédito comercial de las casas compradoras rotaba muy rápidamente y no permitía constituir una capitalización empresarial firme? En primer lugar, con el flujo de caja de la propia actividad cafetera, especialmente entre las haciendas y propietarios de varias fincas que lograban combinar la actividad agrícola con la comercial. Los agricultores de mayor tamaño lograban defender mejor el precio recibido, pero para los demás la diferencia de precio llegaba a ser muy relevante, y eso se reflejaba en el clamor del gremio por los almacenes de depósito y el crédito prendario. Véase por ejemplo Arango:

“En los años 1928-1931 se observa una gran diferencia en el precio externo del grano para los tipos de café estudiados, que coincide estrechamente con el grado de concentración de la propiedad cafetera en sus respectivos departamentos. Así, en el antiguo Caldas, donde predominaba abrumadoramente la propiedad campesina, el precio interno del café Manizales representaba el 50% del precio en Nueva York en 1928-1929 y el 48,2% en 1930-31. Mientras, para el café Medellín los respectivos porcentajes eran el 71,7 y el 67,7, lo que se compagina con la considerable importancia de la mediana propiedad y las haciendas cafeteras en Antioquia. Las mayores proporciones del precio interno en el externo las tenía el tipo Girardot, pues alcanzaban el 74% en el primer período y el 69,4 en el segundo. Este café se originaba principalmente en Cundinamarca y el norte y oriente del Tolima, en los que la producción procedía principalmente de medianas propiedades y haciendas, hasta mediados de los treinta.

*“Lo anterior pone de manifiesto las diversas formas del comercio cafetero según predomine la pequeña o la gran producción y la mayor capacidad de negociación de los medianos y grandes productores frente al comerciante. Era frecuente que los hacendados exportaran su propio café, a través de bancos que les daban crédito para la recolección. En cuanto a los medianos y grandes propietarios que les vendían a comerciantes exportadores, tenían acceso al crédito comercial para financiar el sostenimiento de sus plantaciones y la cosecha, lo que les permitía obtener precios razonables por el producto”.*⁸

En segundo término, los productores grandes sí tenían acceso a los bancos –locales o extranjeros- con créditos hipotecarios generalmente, pero eran vulnerables, no solamente ante los ciclos del mercado cafetero, sino ante las condiciones financieras con frecuencia consideradas como exorbitantes, los riesgos cambiarios y los ciclos mismos del mercado internacional de capitales. Primas por riesgo covariante, se dice en lenguaje contemporáneo. Es decir, que en la época de prosperidad era demasiado fácil obtener financiamiento y en la adversidad virtualmente imposible pagar.

Ese comportamiento procíclico de los bancos no cambió con el establecimiento del sistema financiero con el Banco de la República como banco único de emisión, redescuento y reserva, a partir de 1923. Se trataba de crear un sistema de pagos estable y eficiente, objetivo que logró rápidamente, según documenta Avella⁹.

Los recursos provenientes de la indemnización americana y luego el activo endeudamiento externo del gobierno y de los particulares –que según el informe del gerente del Banco de la República, para el solo año 1928 llegaban a \$100 millones- se sumaron a los favorables precios del café para producir una “inflación de crédito” hasta 1929. Avella señala cómo la banca hipotecaria colombiana actuó principalmente entre 1926 y 1929 como un intermediario, emitiendo cédulas –el Agrícola Hipotecario entre bancos norteamericanos y el Hipotecario de Bogotá en los mercados de Londres, Amsterdam y Ginebra- destinadas a financiar a los agricultores nacionales.

⁸ Arango (1982), pág. 123.

⁹ Avella (1987), capítulo 1 “El desarrollo de la intermediación financiera en una economía en expansión”.

A pesar de que las políticas del Banco de la República habían favorecido relativamente al crédito agrícola en términos de plazos y tasas, las limitaciones del llamado principio de liquidez, que se adoptó para garantizar que los activos del banco central pudieran atender cualquier baja de depósitos asegurar así la confianza del público hacían que en la práctica no hubiera crédito agrícola a plazos superiores a 180 días. La creación y primeros desarrollos del sistema de pagos unificado significaron apenas un avance parcial, en la medida en que admitió una inflación de dos dígitos con sus consiguientes efectos redistributivos, y en que fue vulnerable a fuertes rivalidades de distintos sectores por las rentas y la liquidez. Dice Avella:

“(...) los cafeteros, los primeros industriales y el propio estado a través de su presupuesto de obras públicas, veían cómo los propietarios de la tierra absorbían como rentas los excedentes que ellos habrían utilizado en su propio crecimiento. Los financistas, incluyendo al Banco de la República sirvieron de caja de resonancia de los grupos afectados: tanto la institución emisora – discretamente- como los más prestantes financistas de la época, entre quienes descollaron Alejandro López y Esteban Jaramillo, actuaron como ideólogos del ‘desarrollo agrícola’ para abaratar los bienes salariales y favorecer la expansión general de la demanda interna. Lo procedente era ‘proteger’ la agricultura, pero no con aranceles, sino con medidas favorables al desarrollo tecnológico, al incremento de la productividad y a la apertura competitiva a los mercados”¹⁰.

La confusión entre los intereses de la agricultura como actividad productiva y los de la propiedad de la tierra como insumo de aquella; entre las estructuras de remuneración de la actividad agrícola y las de los factores; y entre los valores descontados de los flujos de caja esperados de una y otra se repite una y otra vez en la historia de los debates públicos en Colombia. Esa confusión se hace extensiva a las fuentes de financiación –capital propio y deuda- para el capital de trabajo y de la inversión agrícola de un lado, y para la adquisición, arrendamiento y venta de la tierra, del otro. Y esa misma confusión de intereses tiende a oscurecer los debates de política agropecuaria al no permitir que se haga explícito que en una gran medida se está partiendo de funciones de bienestar definidas de manera muy distinta. En el caso específico del período final de los años veinte es claro que además en la inflación de los activos no transables y en el crédito respaldado con hipotecas cuyo valor no se sostendría se estaba creando el germen de la crisis posterior para las haciendas cafeteras, que se resolvería por la vía de su parcelación.

Al cerrarse el crédito externo y aumentar la volatilidad del precio en la bolsa de Nueva York, se paralizó la actividad interna de compra de la cosecha. La actividad de los almacenes de depósito de la Federación comenzó a ser relevante. El Banco de la República comenzó en noviembre de 1929 a redescantar los préstamos bancarios a los cafeteros que estuvieran respaldados por certificados de depósito de café expedidos por la Federación y los correspondientes bonos de prenda.

Estas políticas del Banco de la República reflejaban también la estructura de patrimonio y de gobierno de su Junta Directiva. La misión Kemmerer, diseñó la ley 25 de 1923 de tal manera que hubiera aporte de capital del gobierno y de la banca con límites del 50%. Avella explica que de nueve o diez miembros de la Junta, tres representaban al gobierno, con voz pero sin voto, seis eran designados por los banqueros nacionales y extranjeros –la mitad entre hombres de negocios, agricultores o profesionales, no solamente banqueros- y uno que representaba intereses particulares sin vínculos con las instituciones de crédito. La ley 82 de 1931 incluyó al ministro de Hacienda entre los miembros del gobierno y se añadieron un puesto para la Federación Nacional

¹⁰ Op. cit. pág. 201.

de Cafeteros de Colombia y otro para las Cámaras de Comercio y las Sociedades de Agricultores¹¹.

Pero el acceso amplio al crédito no fue al parecer factor de ventaja competitiva dominante para las haciendas cafeteras y para medianos y grandes productores, frente a los pequeños productores. Varios de los autores consultados destacan, por el contrario, el ímpetu de la colonización antioqueña, concomitante con la apertura de vías de comunicación que favoreció el cultivo en la zona cafetera occidental por las mejores condiciones de oferta ambiental para el cultivo, y el que los pequeños productores que no tenían costos fijos por servicio de la deuda ni otros costos monetarios pudieron aguantar más los efectos de la crisis. En la zona oriental, jugaron un papel la relativa escasez de mano de obra y los conflictos sociales con los aparceros de las grandes haciendas, así como la ausencia de economías de escala importantes en la función de producción con las tecnologías de la época y para esa oferta ambiental.¹²

A pesar de lo anterior, los productores agremiados siempre han pedido crédito. En 1927, el segundo congreso cafetero constituyó la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, solicitó al Congreso Nacional sendas leyes reformativas de los Almacenes Generales de Depósito y de la prenda agraria y recomendó a los bancos del país organizar secciones de exportación mientras salen las leyes. Ese mismo año se expidió la ley 76 y al año siguiente el gobierno mediante decreto 355 decretó un impuesto de exportación de café, entregó el producto del impuesto a la Federación y ordenó un contrato para que ésta prestara, entre otros servicios, el de establecer almacenes generales de depósito. El objetivo era el desarrollo del crédito prendario y con ello el mejoramiento del poder negociador de los productores y de su agente la Federación, en la comercialización del grano. La idea fue tomada por los cafeteros de Brasil, donde el juego de certificados de depósito y correspondientes bonos de prenda facilitaba de un lado la clasificación y homogenización de calidades, y del otro el financiamiento mediante el descuento de los bonos de prenda, con una garantía de amplia aceptación a tasas muy inferiores a las que se acostumbraba del producto a ser negociado.

El gran objetivo de esta operación no era pues financiar el costo del sostenimiento de los cafetales y ni siquiera la recolección, sino más bien permitirle a los productores o a sus compradores primarios un financiamiento estacional de los inventarios, no verse obligados a vender en la sima estacional de precios que se daba en la época del pico de cosecha. Era la herramienta precursora de la garantía de compra, la cual apenas vino a ser asumida con regularidad por el Fondo Nacional del Café después de 1957, tres décadas después.

La depresión mundial hizo desaparecer el acceso colombiano a los centros financieros internacionales. El crédito fresco comercial sólo llegaba a 30 días a través de las sucursales de la banca extranjera. La crisis de ingresos por la reducción de precios y del volumen del comercio se agravó por la vía del crédito. Esto dio lugar al fuerte deterioro de la calidad de la cartera y a la constitución de provisiones. La magnitud de la deflación llevó al Banco de la República a modificar su postura ortodoxa de los primeros años en relación con el patrón de cambio oro hacia una política monetaria y cambiaria más activa que desde octubre de 1931 incluyó un control de cambios, con lo cual liberó para el Estado el uso del crédito primario, adoptando lo que entonces se llamó una política reflacionista. No obstante, la política expansionista del gobierno y del Banco de la República perdió eficacia ante la actitud de la banca comercial, que se abstuvo de otorgar nuevo crédito privado y prefirió aumentar sus reservas monetarias.

¹¹ Op. cit., páginas 146 y siguientes y 222-223.

¹² Ver entre otros Urrutia (1978) para el punto de ausencia de economías de escala significativas, y para los demás Ocampo (1978), Arango, Op. cit., Machado, Op. cit.

En contraste, los pequeños productores dependían tradicionalmente del acceso al fiado en las fondas del pueblo o de la usura. De esto eran conscientes tanto el gobierno como los dirigentes cafeteros, tal como ha quedado consignado en numerosos congresos cafeteros. Por ejemplo decía el ministro de Industrias, Francisco José Chaux en 1930 al cuarto congreso cafetero:

“...El pequeño productor –el campesino auténtico-, el cafetero desconocido es quien mayor aporte del fruto vital le hace al país, y ese ciudadano benemérito está luchando continuamente con las mayores dificultades imaginables. Aislado de los bancos comerciales por su timidez y su pobreza, aislado de los bancos hipotecarios por el pequeño valor o por la titulación incompleta de su lote de tierra, o porque generalmente tiene su plantación en tierra ajena, es la víctima silenciosa del comprador usurero que se vale de diversos medios para acaparar anticipadamente la cosecha, haciendo pingüe utilidad y sacrificando inmisericordemente al productor.

...

“...a su vez el gran productor, el que goza de holgura personal y facilidades bancarias, tropieza con otra clase de inconvenientes que son también una amenaza para la producción. Me refiero a los permanentes conflictos de los propietarios de tierras y plantaciones con los obreros...”¹³

En consecuencia, ese congreso cafetero decidió que el comité nacional y la gerencia de la Federación gestionaran “la creación de un establecimiento de crédito agrario destinado a hacer préstamos a los pequeños productores de café, en la forma de prenda agraria y en las condiciones más favorables posibles” y autorizó a “suscribir en dicho establecimiento acciones hasta por valor de \$400.000... a condición de que... en la junta directiva de dicho establecimiento haya un representante de la Federación”.¹⁴ La gestión de la Federación y el apoyo del gobierno condujeron a la ley 52 de 1931 que creó la Caja Agraria. La Federación suscribió el 4% del capital, o sea \$400.000.

El Banco Agrícola Hipotecario, creado en 1924 principalmente para facilitar la compra de fincas para parcelar, había empleado sus recursos en el otorgamiento de préstamos hasta 30 años, y con la participación que tuvo en las reestructuraciones de las deudas contraídas por agricultores medianos y grandes ante los bancos hipotecarios y ante el propio Banco Agrícola, congeló estructuralmente sus recursos. De allí que la intención con la creación de la Caja Agraria era la de que se concentrara en crédito agrícola y ganadero a no más de dos años de plazo, con garantía de prenda agraria, “con el propósito de extender hacia el pequeño campesino los beneficios del crédito, entre otras razones para liberarlo del agiotista local que le hacía préstamos para el establecimiento de sus cultivos y luego le compraba a menos precio las cosechas”¹⁵.

Entonces la Caja tenía la vocación de crear un sistema de pagos que redujera los costos de transacción en la comercialización de las cosechas, cafeteras y agrícolas, no solamente en la financiación. Para ello utilizaría recursos proporcionados por las mismas regiones a través de los depósitos en la Caja Colombiana de Ahorros. El servicio de ahorro es considerado en la literatura de las finanzas rurales como anterior en el tiempo, más básico y de alcance más universal que el servicio de crédito. Es la condición previa de la intermediación financiera, pues aprovecha la heterogeneidad de los flujos de caja rurales de tres tipos: la diversidad entre fincas con distintas actividades productivas y de distintas regiones; la combinación de diferentes fuentes de ingresos y egresos de los hogares rurales; y la evolución de los ciclos de vida de las familias y de los ciclos de

¹³ Pérez (1987), pp. 213-214.

¹⁴ Informe del Gerente General – V Congreso – Junio 1932 – Mariano Ospina - pág. 14.

¹⁵ Del Hierro (1967)

vida de los productos de las empresas agrícolas y no agrícolas¹⁶. Habiendo iniciado actividades previas de captación de ahorro desde 1926, en octubre de 1931 incorporó la Caja Colombiana de Ahorros, como establecimiento legal separado, pero vinculado administrativamente a la Caja Agraria al tener el mismo gerente y la misma junta directiva. Aunque no hay demandas gremiales insistentes por este servicio, la realidad es que facilitó a los productores la seguridad y fácil preservación de recursos líquidos, y contribuyó a reducir la necesidad de conservar activos reales en las fincas que cumplieran una función similar. No obstante, a partir de su creación y durante la década de la gran depresión los servicios de ahorro crecieron hasta llegar en 1940 a 76 oficinas, con 76.000 cuentas y ahorro por el equivalente de \$75 millardos a pesos de junio de 2002.

Del lado del crédito, entre 1932 y el primer trimestre de 1934, la Caja Agraria había prestado ya \$7.44 millones y recaudado amortizaciones por \$4.6, para una cartera vigente a marzo de 1934 de \$3.38 millones en 13 ciudades. Los préstamos para café representaban el 41.2%.¹⁷ Mariano Ospina proponía ampliar el capital de la Caja para que pudiera prestar a la agricultura anualmente \$50 millones, de los cuales \$10 deberían corresponder a café, para democratizar el acceso al crédito. También abogaba por la descentralización bancaria: el 43% de la cartera de la Caja estaba en Bogotá y agencias. La inversión cafetera en el capital de la Caja se había devuelto con creces en crédito y servicios.

El gobierno adoptó varios mecanismos de alcance creciente en 1932, para responder a los efectos de la crisis que en 1931 se agravó con la suspensión de la convertibilidad de la libra esterlina, además de abrir crédito de emisión al gobierno en el Banco de la República, cuyo alcance lo resume así Caballero:

“En vista de que el redescuento de recursos en el Banco de la República no fue suficiente para dinamizar nuevamente la tarea de los bancos privados ante la magnitud de la caída de los depósitos –como no lo fue la limitación en las tasas de interés- se optó por ampliar los términos de todos los préstamos y por permitir a los deudores el pago de la mitad de sus obligaciones con cédulas hipotecarias y con bonos gubernamentales depreciados, reduciéndose en aproximadamente un 20% el valor de sus deudas. Con todo, la acumulación de obligaciones incobrables llevó al castigo de la cartera y a la reducción neta de capital y reservas de las principales entidades bancarias: a mediados de 1932 los bancos de Bogotá y de Colombia debieron castigar sus capitales y reservas en un 40%. En última instancia el Banco Central Hipotecario vendría en auxilio de los bancos adquiriendo la cartera comprometida¹⁸.

“A su turno, en adición a la moratoria declarada sobre las cédulas hipotecarias colocadas en el exterior, fue necesario actuar para que la banca hipotecaria se deshiciera de activos congelados mediante la rebaja de deudas en un 40%, medida que había sido solicitada insistentemente por la Federación Nacional de Cafeteros (creada en 1927) y que condujo a la liquidación de la mayoría de los bancos hipotecarios privados, cuya cartera fue comprada por el Banco Agrícola Hipotecario”.¹⁹

Efectivamente, las gestiones de la Federación en todos los frentes habían sido muy intensas, pues el gerente general, Mariano Ospina, consideraba, como quedó consignado en el informe de 1932

¹⁶ Meyer y Alicibusan (1984)

¹⁷ Informe del Gerente General – VI Congreso – Junio 1934 – Mariano Ospina – pp. 217-220.

¹⁸ Aquí conviene confrontar con lo referido por el gerente Ospina, que indica que antes de la fundación del BCH las cédulas de los bancos hipotecarios en el mercado americano se cotizaban entre 20 y 27 por ciento y los bonos nacionales entre 18 y 28 por ciento. Op. cit., pág. 222. (Nota que no hace parte de la cita de Caballero).

¹⁹ Caballero (1987), pp. 27-33.

que “el problema de las deudas es el más grave y apremiante de cuantos afectan a los productores de café”. Dicho informe consigna dos extensos memorandos al presidente Olaya con el detalle de las propuestas acerca de los deudores hipotecarios. Pero las gestiones no fueron exclusivas de la Federación, como lo sugiere Caballero. Avella cita del informe del superintendente bancario al ministro de Hacienda, 1932, lo siguiente:

*“...existía una corriente de opinión, organizada en el país entero, tendiente a fomentar una especie de huelga de deudores hipotecarios; en todos los centros de alguna importancia comercial, constituyeronse juntas o comités que se proponían obtener para los deudores una reducción en la cuantía de sus obligaciones que, hasta donde fuera posible, guardara proporción con la desvalorización de la propiedad raíz, con la disminución en la capacidad de lucro de las empresas agrícolas e industriales, y con el aumento en el poder de compra de la moneda”.*²⁰

En 1933 el problema de los deudores fue nuevamente el más importante de la conferencia cafetera extraordinaria convocada en lo principal para debatirlo. La conferencia culminó con un acuerdo de rebajas, refinanciaciones y alivios suscrito con el gobierno y los bancos. El gerente de la Federación Mariano Ospina, estimó que por el acuerdo sobre las deudas hipotecarias:

*“...los deudores obtuvieron, sobre una deuda hipotecaria de \$50 millones, una rebaja de \$20 millones, de lo cual seguramente correspondieron a empresarios cafeteros varios millones de pesos, lo que quiere decir que la sola colaboración de la Federación de Cafeteros en este asunto implicó para los productores un reembolso correspondiente al valor de impuesto de exportación en más de diez años”.*²¹

El informe de 1934 presentó un nuevo instrumento institucional, la inversión de la Federación y de caficultores en el capital de sociedades seccionales de crédito.

La administración de Ospina en la Federación fue bastante creativa en instrumentos para el fomento y para la crisis y actuó con una gran convicción en las ventajas del acceso al crédito. La base de esa actitud era la visión de un negocio cafetero muy próspero y de un enorme potencial a corto y mediano plazo, que tardaba en expresarse por las restricciones de liquidez propias de un mundo en recesión y de un mercado internacional de capitales paralizado.

En realidad, el comportamiento de los precios internacionales reales del café en la década de la crisis no se reflejó en su totalidad sobre el poder adquisitivo interno, sino que los efectos sobre la economía colombiana quedaron moderados por la variación en la tasa real de cambio. Por tal razón los caficultores que producían, vendían y consumían sin crédito sufrieron un impacto económico significativamente menor que aquellos que venían utilizando deudas de largo plazo, y que fueron afectados no tanto en sus ganancias reales de finca sino por la desvalorización de sus activos frente a los montos registrados de sus pasivos en dólares.

La expansión del crédito de la Caja en la década de los años treinta se financió contra emisión monetaria. A raíz de la segunda guerra mundial, de allí en adelante esa fuente de financiación fue reforzada por dos fuertes capitalizaciones del gobierno en 1940 y 1941, que la Caja empleó para ampliar el crédito otorgado. Los efectos adversos que traía consigo la guerra por el cierre del mercado europeo fueron de esta magnitud: el precio del café “Manizales” en Nueva York descendió de 12 centavos de dólar por libra en septiembre de 1939 a 7.75 centavos en junio de 1940. El gremio cafetero buscó y logró una compensación a través de medidas cambiarias excepcionales como la famosa “prima cafetera” e igualmente a través del subsidio a las tasas de interés y de

²⁰ Avella, Op. cit. pp. 254-255.

²¹ Op. cit., pág. 214.

refinanciaciones que manejaba en últimas a través del Banco de la República. El acuerdo bancario sobre crédito a los cafeteros de 1940 era parte de la respuesta del estado colombiano, modificando la orientación de la política monetaria y crediticia, ante la magnitud de la crisis.

Cuando la Caja Agraria agotó tales recursos, comenzó un período de racionamiento administrativo del crédito. Posteriormente en 1943 y 1944, cuando el mecanismo del pacto interamericano de cuotas había financiado la retención de existencias y el mercado americano venía reaccionando favorablemente, la necesidad de intervención de la Federación en la comercialización interna se redujo y logró algunos excedentes de liquidez. Entonces la Federación suscribió bonos de la Caja con carácter extraordinario y transitorio. Ya en 1945 la Caja tuvo que limitar sus operaciones a prestatarios cuyo capital líquido no excediera de \$80.000 de la época.

En conjunto, la Caja Agraria cumplió un papel destacado durante los años treinta y la Segunda Guerra Mundial en el financiamiento de los productores cafeteros. Fue el canal más importante de suministro de crédito, reemplazando con creces a la banca extranjera, a partir de recursos no cafeteros. Los 14.000 préstamos para café otorgados en el sólo año 1943-44 ascendieron a \$4.9 millones, equivalentes a \$24 millardos a precios de hoy. Para junio de 1944, la cartera total de la Caja correspondía a \$173 millardos en pesos de junio de 2002, de los cuales el 75% estaba colocado a corto plazo. A su turno, de estos recursos el 28.5% correspondía a café, es decir \$37.6 millardos de hoy, con una alta rotación. En contraste, apenas el 6.8% de los créditos de la Caja a mediano y largo plazo se había concedido para café. Evidentemente, allí quedaban los remanentes de las financiaciones del Banco Agrícola Hipotecario para adquisición de fincas por parcelación de diez años atrás y algunos pocos créditos para infraestructura de las fincas, dentro de una dinámica productiva cafetera que no requería financiación sustancial a largo plazo ni por razones técnicas - todavía faltaban casi tres décadas para el comienzo del proceso de tecnificación de la caficultura - ni por la magnitud de las inversiones que requería la caficultura tradicional en una economía de muy bajos costos laborales.

El hecho de que la cartera cafetera representara el 25% del total en número de préstamos y el 17% en valores respecto de la cartera total de la Caja muestra que las operaciones para el sector cafetero financiaron en promedio a productores más pequeños que al resto de la agricultura. Esto no evidencia en principio concentración regional del crédito cafetero. En 1944, había cartera cafetera en 68 municipios de los 101 donde la Caja registraba actividad crediticia, lo que demuestra una amplia distribución del esfuerzo de financiamiento, no circunscrito a unas pocas regiones. La Caja era nacional. No obstante, había oficinas relativamente especializadas: en 9 municipios la cartera cafetera participaba con más del 50% de la cartera total y en 19 más dicha participación era superior al 30%. Aún con los salarios de esa época y sin la acumulación de prestaciones y beneficios laborales posteriores, el conjunto de costos fijos se distribuía entre muy pocas operaciones y representaba por tanto un indicador del esfuerzo que el estado colombiano aportaba para hacer presencia en las regiones.

Los almacenes de depósito ya comenzaban a representar un cambio estructural en la comercialización al mejorar el poder negociador de los productores ante las casas compradoras, aunque, salvo por las refinanciaciones, el crédito fresco no fluía con la abundancia deseada por los clientes de los bancos, agrícolas o no. Avella incluye referencias de los reclamos reiterados del Banco de la República y del ministro de Hacienda entre 1932 y 1936 a la banca privada.

En las dos décadas a partir de la creación de la Federación en 1927, la red logística de comercialización de café había crecido hasta 36 almacenes de depósito y 130 agencias de compra. El cuadro 1 indica la actividad financiera soportada por los almacenes generales de depósito de la Federación, de las cuales la de mayor importancia era el descuento de bonos de prenda sobre mercancías bajo custodia en las bodegas de aquellos. Salvo los tres años 1939-40 a 1941-42, cuando entraron enormes volúmenes de sal, el café representaba en promedio más del 90% de las cantidades ingresadas a los almacenes entre 1927 y 1946, y una proporción aún mayor del valor

de los correspondientes certificados de depósito expedidos. El desarrollo de esta red fue el soporte de las intervenciones de la Federación en el mercado a lo largo de los años 30, y cambió gradualmente las condiciones de la comercialización interna. No obstante se aprecia que tales intervenciones sólo tenían un alcance parcial y que el proceso de formación de precios en el mercado estaba lejos de llegar al grado de integración que se alcanzaría con posterioridad a 1957, cuando ya fue posible extender la garantía de compra de la cosecha.

Además, las intervenciones de la Federación obviamente estaban limitadas por el alcance y la duración del financiamiento que en cada coyuntura lograra asegurar y a la perspectiva de colocación del café así adquirido en los mercados externos. En 1939, por ejemplo, ante la descolgada del precio internacional por el cierre de los mercados europeos la Federación realizó una enorme intervención, facilitada por la entrega del gobierno de los recaudos atrasados de los impuestos de exportación y giros así como de excedentes de la Tesorería, además de los recursos extraordinarios de redescuento y crédito bancario. En 1940, el ministro de Hacienda Carlos Lleras reconocía los avances y las limitaciones del sistema y proponía salidas que llegarían con el tiempo. Al igual que otros destacados pronunciamientos ya citados de 1920, 1927, 1933 y 1936, se definía el problema como insuficiente acceso al crédito por parte de los pequeños productores y se proponía la solución de fortalecer los instrumentos de intervención crediticios y comerciales.

Eso precisamente fue lo que se hizo de inmediato en virtud de la emergencia provocada por la guerra, mediante la intervención del recién creado Fondo Nacional del Café con respaldo oficial, tal como se aprecia igualmente en el mismo cuadro 1.

Cuadro 1. Financiaciones de los Almacenes Generales de Depósito, 1932 a 1946
Millardos de Pesos Junio de 2002^a

Año	Bonos de prenda descontados	Financiaciones Caja Agraria	Préstamos directos y sobre café en tránsito.	Fletes y acarreos	Totales	Valor cosecha cafetera	Financiaci on total / Valor cosecha
1932-33	10.57	0.02	1.40	0.68	12.66	414.299	3.1%
1933-34	58.24	0.87	3.18	1.70	63.99	412.204	15.5%
1934-35	76.31	1.38	4.44	1.58	83.71	752.020	11.1%
1935-36	98.10	1.86	5.69	1.63	107.27	635.124	16.9%
1936-37	121.63	1.13	4.00	3.18	129.95	652.990	19.9%
1937-38	82.96	0.70	1.42	2.74	87.83	657.397	13.4%
1938-39	53.83	0.43	1.60	4.21	60.07	520.214	11.5%
1939-40	78.41	0.57	1.61	4.11	84.69	594.320	14.3%
1940-41	169.99	0.37	1.97	7.23	179.56	296.176	60.6%
1941-42	259.20	0.19	1.47	6.48	267.33	674.864	39.6%
1942-43	91.19	0.23	8.41	12.50	112.33	811.007	13.9%
1943-44	49.44	0.21	13.27	4.97	67.89	698.283	9.7%
1944-45	49.50	0.01	32.43	4.62	86.56	733.711	11.8%
1945-46	82.22	0.00	32.72	9.35	124.29	770.85	16.1%

FUENTE: Informe del gerente general al congreso Cafetero. Manuel Mejía. 1946. Reproducido en *Don Manuel Mejía Mister Coffee* . Tomo II. MORALES, Otto y PIZANO, Diego (editores). Bogotá, Fondo Cultural Cafetero, 1989. Pág. 241.

a: La información en pesos corrientes se ajustó a millardos de pesos de junio de 2002 según el Índice de precios GRECO.

Parte de las limitaciones estructurales de la red de almacenes consistía en que su inversión y operación representaban un costo fijo de amortización muy apreciable, pero su utilización no era permanente sino variable. Muy pronto fue claro cómo esa red era aprovechada tanto por los productores durante la época de recolección y venta como por los exportadores en el lapso de allí al momento de beneficio, trilla y transporte a los puertos, para obtener financiaciones con ese

respaldo en provecho de las operaciones y particularmente “en los momentos oportunos de perspectivas de alza”²². La Federación tenía que ser capaz de asimilar el costo de una red que podía canalizar hasta el 60% de la cosecha, como en 1940-41, cuando productores y comercializadores eran presa del pánico, o apenas el 10% como en 1943-44, cuando unos y otros querían acelerar los despachos de café.

Los historiadores destacan, entre las causas que llevaron al colapso del sistema de haciendas cafeteras, los problemas de oferta de mano de obra por el auge de las obras públicas en los años veinte y el regreso de los trabajadores al campo durante la crisis de los treinta, aunados a la intensidad de los conflictos por la tierra suscitados por el dinámico proceso de expansión de áreas sembradas en las haciendas bajo relaciones contractuales que incluyeron formas muy diversas de aparcería y de participación en el producto entre propietarios y trabajadores, tabloneros, arrendatarios o aparceros, así como precios del café correspondiente a estos últimos muy inferiores a los que obtenían los hacendados, todo lo cual pudo suscitar en muchos lugares un ambiente social y político insostenible.²³ Palacios describe la magnitud de la tarea de parcelación que auspiciaron conjuntamente el Banco Agrícola Hipotecario, la gobernación de Cundinamarca y el gobierno nacional:

*“Cuando se aprueba la famosa ley 200 [de 1936] esas tres entidades ya habían parcelado 52 haciendas en el país con una extensión de 58.000 hectáreas, de las cuales 28 eran haciendas cafeteras con un área aproximada de 17.000 hectáreas”.*²⁴

El mismo autor informa que para 1940 las haciendas afectadas por el proceso de parcelación eran 240 con 223.140 hectáreas, de las cuales salieron 11.315 parcelas vendidas, o sea a razón de aproximadamente 50 parcelas por hacienda. El proceso se extendió a 97 municipios del país, 23 de ellos cafeteros. El 17% de las parcelas tenía extensión inferior a 2 hectáreas, el 34% tenía de 2 a 5 hectáreas y el 24% entre 5 y 10 hectáreas²⁵. Semejantes magnitudes de transferencia de la propiedad habrían sido improbables si hubiera habido que otorgar crédito fresco para todos esos clientes nuevos; más bien, el proceso de parcelación se facilitó por la cesión de créditos originalmente otorgados a hacendados, que luego fueron reestructurados, condonados en parte y en parte reorientados hacia los parceleros.

La accidentada historia de numerosos incumplimientos de esos créditos de parcelación, de un lado, y del lento y dispendioso manejo que sucesivas entidades le dieron al programa, del otro, arroja fuertes similitudes con las numerosas quejas e historias de campesinos aliviados o refinanciados en los años noventa por sus deudas con la Caja Agraria. Así pues, el acceso a los créditos hipotecarios para realizar el proceso de parcelaciones de los años veinte y treinta fue resultado de políticas específicas para resolver un problema regional de grave incidencia social y política, y no logró constituirse en una base amplia para el desarrollo estable de las finanzas rurales en esas zonas.

En resumen, el desarrollo institucional de instrumentos de crédito y financiamiento a los largo de los años treinta y durante la guerra, facilitó parcialmente el continuo crecimiento de la producción cafetera y la inversión en el negocio que representaba la opción más atractiva y tenía la ventaja comparativa evidente dentro de la economía colombiana. La producción pasó de 3.28 millones de sacos en 1932/33 a 5.48 en 1945/46, con una expansión del 67%. Para 1944 la cartera cafetera de la Caja Agraria equivalió al 20.3% de la cosecha cafetera, pero como se vio arriba, en su gran

²² Mejía (1946) en Morales y Pizano (editores) (1989), pág. 236.

²³ Ver por ejemplo Machado, Op. cit.

²⁴ Palacios (1983), pág. 392.

²⁵ Op. cit. cuadro 50, pág. 405.

mayoría correspondió a préstamos de corto plazo, eso sí con tasas blandas de interés. Es decir, no constituyó la fuente primaria de inversión de largo plazo. A su turno, el financiamiento a través de los almacenes de depósito fue en promedio equivalente al 18.4 % del valor de la cosecha entre 1932 y 1945, con una desviación estándar del 14.6% -también con créditos subsidiados- y sus efectos principales fueron contribuir a la mejora en los términos de negociación de la cosecha y hacer más fluido y menos costoso el financiamiento de los eslabones de la cadena de comercialización. Finalmente, como respuesta a las gestiones del gremio, el estado aportó recursos y modificó normas y reglas de juego que facilitaron las refinanciaciones, moratorias y alivios –así como las parcelaciones de las haciendas cafeteras de la zona oriental del país- en los años de declive sustancial de precios del café o de precios de las garantías hipotecarias, particularmente para las deudas vencidas entre 1929 y 1933 y luego en 1939.

Pero estas evidencias no explican realmente el grueso del origen de los recursos que financiaron el crecimiento mismo de la producción a largo plazo. En otras palabras, el mercado formal de crédito cafetero no fue al parecer el principal canalizador de la inversión. Surge entonces el interrogante acerca de cómo se distribuyó el grueso del financiamiento entre generación propia de caja y crédito informal. Las explicaciones que ha dado en diferentes épocas la teoría económica han inspirado muy diversas orientaciones de política. El desarrollo de los instrumentos institucionales de crédito – la CAJA AGRARIA, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, los Almacenes Generales de Depósito de aquella y finalmente el Fondo Nacional del Café- en este período, correspondió en esencial a la visión tradicional que explica las fallas en los mercados financieros rurales como un problema de competencia monopolística, cuyo correctivo provendría de la intervención de la banca pública rural.

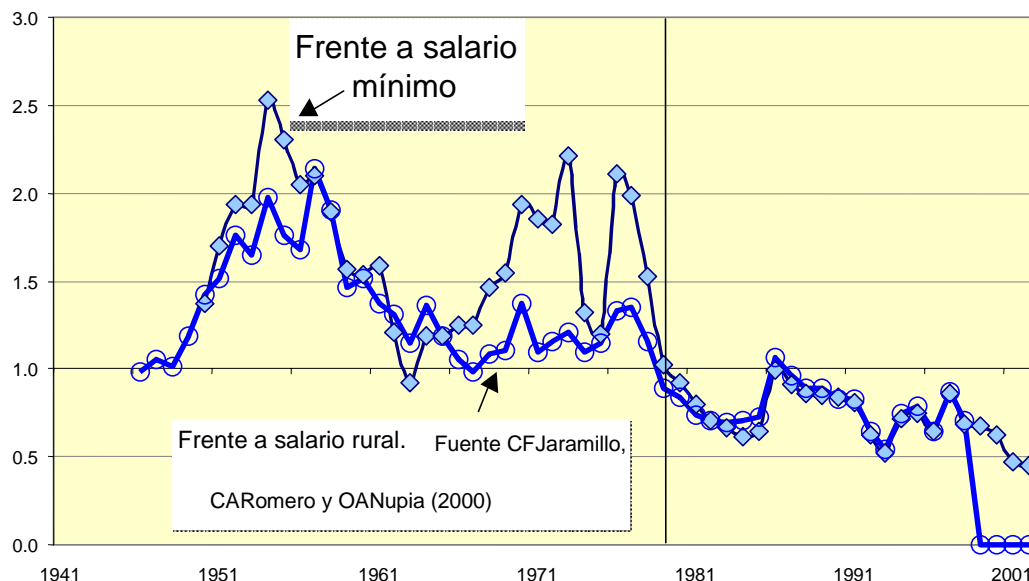
1945 – 1985: El crédito cafetero en el modelo de dos principales y un agente

Los determinantes básicos de rentabilidad y crecimiento a largo plazo de la caficultora pueden verse a través de la evolución de los precios relativos del producto frente a sus principales costos: los salarios y el costo de capital. Si los precios relativos son favorables, habrá incentivos para invertir, y si en tal caso no se materializa la inversión y no hay crecimiento productivo, habrá lugar a averiguar por las restricciones de los mercados financieros rurales que estarían obstruyendo el camino del desarrollo cafetero. Si por el contrario, los precios relativos café/salarios y café/costo de capital presentan una tendencia adversa a los productores, los incentivos se reducen a la larga, salvo que una revolución técnica modifique las condiciones del negocio. En este segundo caso, el papel de las instituciones financieras también puede ser relevante para los efectos de asignación de recursos y de distribución del ingreso.

Es conveniente enmarcar el desarrollo de instrumentos de crédito cafetero a partir de la posguerra en el contexto económico y productivo en el cual se aplicaron. Dadas las características tecnológicas y la oferta ambiental del cultivo de café en Colombia, la función de producción cafetera es intensiva en el factor fuerza de trabajo, de manera que un fuerte indicador de la rentabilidad de la caficultura como actividad empresarial estará dado por la evolución de los precios relativos café – salario. De otro lado, la estructura productiva dominante de pequeñas fincas y parcelas ha hecho que los salarios por trabajo en fincas de mayor tamaño sea un componente muy importante del ingreso de los pequeños productores de café, quienes igualmente tienen el potencial de invertir para alcanzar mayores rendimientos, siempre que logren el acceso efectivo a los recursos.

El precio interno real del café se movió entre 1945 y 1978 en niveles reales muy superiores en promedio a los de la primera mitad del siglo pasado. El precio relativo del café pagado a los productores frente a los salarios rurales prácticamente se duplicó hasta 1954 (Véase gráfico 2). Para un cultivo intensivo en mano de obra no calificada esta variación del precio relativo significaba

**Gráfico 2. Precios relativos Café vs Salarios,
1941 a 2002**

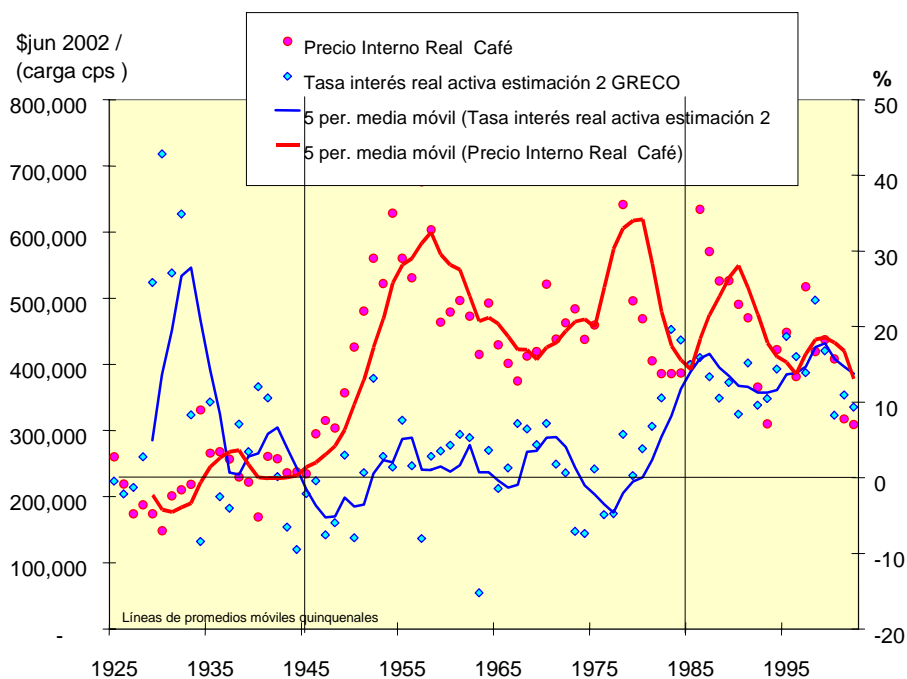


un incremento ostensible en rentabilidad. Entre 1954 y 1962 el precio relativo café salarios rurales (ambas series) pierde la ventaja lograda en el primer período. De 1962 a 1978 el precio relativo café - salarios rurales promedio oscila entre 1.0 y 1.4, y de allí en adelante el deterioro de largo plazo del precio del café hace que el precio relativo se mueva entre 0.5 y 1.0, salvo el año de minibonanza cafetera de 1986. En contraste, el precio relativo café – salario mínimo legal rural es mucho más favorable al productor hasta 1979, habiendo estado por encima de 2 en 1973 y 1976, pero a partir de 1979 registra una tendencia de deterioro similar a la del precio relativo café – salario agrícola.

No obstante, dichas tendencias en los precios relativos no fueron igualmente válidas para todas las regiones cafeteras. El estudio estadístico de Jaramillo, Romero y Nupia “detecta la existencia de siete mercados laborales rurales segmentados entre sí y dos mercados urbanos”, e identifica una fuerte dispersión de los jornales rurales, con un lento movimiento convergente en la medida en que se va integrando la economía, más ostensible entre 1955 y 1980, pero que entre 1993 y 1998 se dispersó de nuevo.²⁶ La relación entre el jornal agrícola más costoso y el más barato en 1945 fue de 2.3 a 1 (Antioquia a Nariño) y en 1990 fue de 1.75 a 1 (Tolima a Nariño).

²⁶ Op cit. Es de gran interés el hecho de que la agrupación estadística de los mercados laborales sea compatible en términos generales con la regionalización de siete grandes comarcas histórico naturales planteada por Zambrano y Paredes (1987), regionalización que parecería persistir en la medida en que las tasas de crecimiento económico generales no reencuentren la dinámica de los años sesenta y setenta.

Gráfico 3. Precio del café al productor y costo de 1925 a 2002



Al observar el precio relativo café/costo de capital (véase gráfico 3) se aprecian dos grandes períodos: 1) entre 1945 y 1985 ocurren dos grandes ciclos del precios del café, marcados en los techos por las bonanzas de 1954 y 1975, mientras que al propio tiempo las tasas activas reales de interés de los bancos entre 1945 y 1978 casi nunca sobrepasaron el 10% anual, con lo cual se está hablando de un lapso en el cual, a pesar de la volatilidad en el precio del café, el costo de financiación de inversión fija o capital de trabajo en la economía pareció relativamente bajo; 2) a partir de la primera mitad de los años ochenta se sucedieron otros dos ciclos de precios reales del café, de menor duración y dentro de una tendencia descendente, simultáneos con un proceso de liberación progresiva de los mercados financieros y de riesgos percibidos crecientes que llevan las tasas reales activas de interés a niveles oscilantes con mayor frecuencia entre 10% y 20% anual.

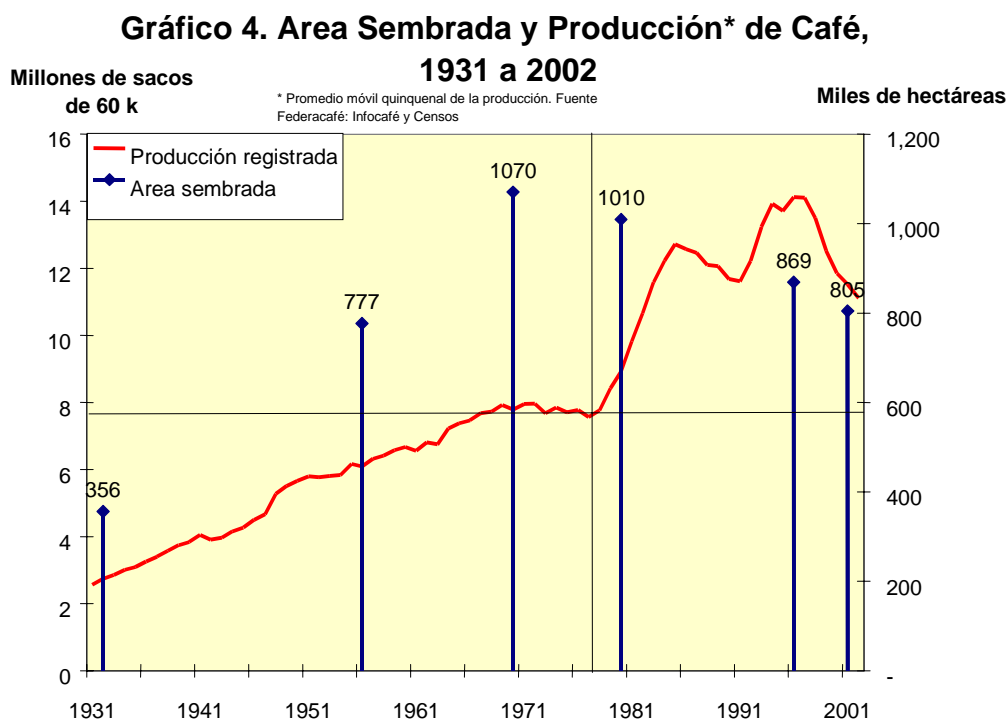
El contexto anterior de precios, salarios y tasas de interés fijó las condiciones internas de rentabilidad e ingresos para la inversión en las plantaciones, con incremento de áreas dentro de una misma tecnología básica hasta 1970 y luego con la recomposición del área sembrada por adopción de las variedades de porte bajo desde entonces, inversión que definió el comportamiento productivo señalado por el gráfico 4.

El informe de la Misión del Banco Mundial dirigida por el profesor Currie en 1948 y 1949 mostraba en pocas pinceladas la situación fragmentada de los mercados financieros y de crédito para las diferentes actividades económicas. Para Currie una causa fundamental de ese desequilibrio en la estructura financiera de la economía era el criterio a su juicio excesivamente restrictivo fijado por la misión Kemmerer en 1923, el llamado principio de liquidez, según el cual al limitar el crédito bancario a operaciones líquidas a corto plazo se aseguraba un volumen de crédito conveniente para la economía. El informe en buen número de referencias planteaba un importante potencial de crecimiento para la agricultura y el café; enunciaba un diagnóstico de racionamiento del crédito agropecuario institucional como una restricción importante, particularmente para los pequeños agricultores y de las causas asociadas a las que podrían haber sido tasas de interés

excesivamente bajas; y consideraba que la coordinación institucional del crédito agrícola era deficiente.

Caballero²⁷ narra que por la misma época presentaron recomendaciones similares, tanto el informe de los expertos de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, señores Gerard Alter y David Grove, destacando la necesidad de diferenciar el papel de la banca central y el de los bancos comerciales, como un influyente artículo de Carlos Villaveces, subgerente del Banco de Colombia, planteando la necesidad de cambios en la legislación para que el Banco de la República pudiera aplicar “políticas anticíclicas” y para que el gobierno tuviera presencia adecuada en la junta directiva del emisor.

Las recomendaciones fueron atendidas: el decreto 348 de 1950, precursor de crédito de fomento,



permitió extender hasta cinco años el plazo de los créditos para la agricultura. Más importante aún, todos estos puntos de vista fueron tenidos en cuenta como referencias por parte de la comisión de la junta directiva del Banco de la República conformada en enero de 1951 para estudiar un nuevo contrato entre esta entidad y el gobierno próximo a vencerse –reseña Caballero-, comisión

²⁷ Op. cit. pp 66 y siguientes. Los estudios citados son: 1) Grove, David, *Deficiencias en la Estructura de la Banca Central Colombiana*. Copia mecanográfica de mayo de 1950; y 2) Villaveces, Carlos, “Política Anticíclica”, estudio preparado para la Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano celebrada en Santiago de Chile en 1949. *Revista del Banco de la República*. Diciembre de 1949, pp. 1265 a 1269.

presidida por el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, Manuel Mejía, para el análisis de las facultades que en adelante debería tener esa junta y de su composición. El resultado de esas tareas fueron los decretos 756 y 2057 de 1951, conocidos como la reforma financiera de ese año. La reforma consistió en introducir gran flexibilidad para abrir cupos de redescuento “de acuerdo con las necesidades del desarrollo agrícola, industrial y comercial del país” a tasas de interés diferenciales; para fijar y variar el encaje de bancos y cajas de ahorro; para ampliar el cupo de redescuento al gobierno hasta el 8% de los recaudos del año inmediatamente anterior; y autorizó la celebración de un nuevo contrato con el Banco de la República por veinte años más para que éste administrara el derecho exclusivo de emisión del gobierno. O sea que el Banco tenía un régimen contractual del alcance similar en varios sentidos al de la Federación. Dice Caballero:

*“En síntesis, la reforma financiera de 1951 representó un compromiso entre la banca rígida y ortodoxa del año veintitrés y la banca estatal dedicada exclusivamente a financiar el crecimiento económico. La reforma reconoció los cambios que se habían operado en treinta años en las teorías y en las prácticas financieras y adecuó la legislación a esos cambios sin alterar, en lo más fundamental, la esencia de las instituciones colombianas. Se iba dibujando así el camino del compromiso, de la negociación, de la transacción entre extremos, que se convertiría en característica del manejo económico colombiano en los años siguientes”.*²⁸

En julio de 1948 fracasó un intento de la administración Ospina de usar al Fondo para financiar a la Caja Agraria. Se venía agitando ya la idea de que los recursos del Fondo Nacional del Café que se destinaran a crédito deberían llegar exclusivamente a la industria cafetera, lo cual probablemente no ocurriría por el camino de las capitalizaciones y préstamos recurrentes a la Caja Agraria. Por eso, varios congresos cafeteros habían dejado consignada la aspiración gremial de un banco cafetero. Después de la reforma financiera de 1951 y con el paulatino fortalecimiento de los recursos del Fondo Nacional del Café esa idea cobró más fuerza.

Como respuesta aparente a una proposición del gremio cafetero el congreso de la SAC de 1953²⁹, el Decreto 2314 de 1953 autorizó a la Federación Nacional de Cafeteros para que con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café constituyera el Banco Cafetero, “cuyo objeto principal será financiar la producción, recolección, transporte y exportación de café y otros productos agrícolas”³⁰, y a continuación estableció que “el Banco podrá hacer todas las operaciones autorizadas por la ley para los bancos comerciales y podrá ser accionista del Banco de la República”³¹ con lo cual quedó “consagrado el carácter dual de la Institución”³². El ministro de Hacienda Antonio Alvarez, discutió entre 1951 y 1953 el tema con el gerente de la Federación y los miembros del comité nacional de cafeteros, “aprovechando la oportunidad de que el Fondo Nacional del Café a través del célebre diferencial cafetero, había logrado robustecerse en forma que le permitía dedicar a la creación del banco una cantidad de dinero apreciable, sin que sufriera en su propia estructura interior”.³³

El Banco Cafetero inició labores en junio de 1954, con un capital de \$50 millones y su primer gerente fue el mismo Antonio Alvarez, quien presentó al congreso cafetero de mayo de 1954 el siguiente planteamiento de la estrategia para el Banco:

²⁸ Idem, pág. 70.

²⁹ Entrevista con Germán Valenzuela, antiguo gerente técnico de la Federación. No se había realizado congreso cafetero desde 1948. La Compañía Agrícola de Seguros se creó en 1952. La Flota Mercante Grancolombiana inició operaciones en 1947 a Estados Unidos y en 1951 hacia Europa.

³⁰ Decreto 2314 de 1953 (septiembre 4), artículo 1°.

³¹ Idem. Artículo 2°.

³² Banco Cafetero. *Reseña Histórica del Banco Cafetero 1954 – 1985*. Mimeo. Junio de 1985

³³ XVIII Congreso Nacional de Cafeteros, Informe del Gerente del Banco Cafetero, Acta N° 6, pp. 3-9, Mayo 4 de 1954.

- 1) Un banco para la industria cafetera y de índole comercial. Eso le permitiría invertir \$7.5 millones de los \$50 millones de su capital inicial en el Banco de la República y tener acceso al redescuento de éste, cuyo cupo le multiplica de entrada su base de recursos prestables por tres.
- 2) Pretensión de servir a toda la industria cafetera, principiando por los pequeños productores.

*“(...) la mejor cartera que la Caja Agraria tiene, la cartera que menos pérdidas le produce a la Caja, lo puedo decir yo, que durante dos años y medio fui miembro de su junta directiva, es la cartera de los pequeños productores de café. Se da el caso, por ejemplo, de municipios que sometidos a la tormenta política han tenido conmociones profundas y desplazamientos muy apreciables de su población y sin embargo, pasado un tiempo, la cartera atrasada, la cartera afectada por los acontecimientos que en determinados sitios se desataron, ha sido recaudada íntegramente por la Caja. Cuando el campesino ha podido regresar a su fundo, cuando se ha organizado inclusive en un sitio distante, ha acudido a cumplir exactamente con sus obligaciones con la Caja Agraria. Por ese aspecto yo miro con profunda simpatía la actividad que el Banco Cafetero puede realizar allí”.*³⁴

- 3) Adecuación de los créditos a las necesidades y características de la producción.
- 4) Buscar una legislación especial que permitiera prestar a plazos superiores a los límites bancarios usuales de 90, 120 o 150 días y llegar hasta 5 años.

La excelente presentación del gerente Alvarez constituía la parte dulce del XVIII congreso cafetero, convocado en lo esencial para confrontar el impuesto que mediante decreto 1051 de 1954 (marzo 31) había establecido el gobierno militar “sobre el registro de contratos de exportación de café, equivalente al 50% sobre el valor en dólares que exceda del precio básico de 105 dólares por cada saco de 70 kilos” y a favor del Fondo Nacional del Café, pero para que este lo invirtiera exclusivamente en financiar “gastos o pagos en moneda extranjera de empresas oficiales o semioficiales de energía eléctrica o de producción de hierro o acero”, vía préstamos o suscripción de acciones de tales empresas. El gobierno buscaba, según la presentación del ministro de Hacienda Carlos Villaveces comentada por el exministro Carlos Lleras en *El Tiempo*³⁵, reducir el impacto inflacionario de la bonanza cafetera, invertir productivamente los mayores recursos según sus prioridades con base en importaciones de bienes de capital controladas por el estado e incrementar los recursos del Fondo Nacional del Café. Adicionalmente el gobierno había suspendido el proceso de desmonte mensual gradual del diferencial cambiario establecido por decreto 637 de 1951 sobre las exportaciones cafeteras y que a enero de 1954 implicaba que aproximadamente el 20% del valor de las exportaciones de café se debía reintegrar a una tasa de cambio de \$1.95 por dólar en lugar de los \$2.50 que valía para el resto³⁶.

Tras varias rondas de negociaciones con el ministro Carlos Villaveces, así como ante la presentación del plan del Banco Cafetero, el acuerdo final condujo al decreto 1448 de 1954 (mayo 5), por el cual se elevó la base de cobro del impuesto a 115 dólares por saco de 70 kilos exportado, y se cambió el canal de inversión de los recursos del impuesto: el Fondo Nacional del Café los invertiría en acciones del Banco Cafetero, el cual a su turno las canalizaría en 15% a préstamos de vivienda y otra infraestructura de cafeteros no ricos, con plazos de 5 años e intereses del 6% anual; y en el equivalente al 85% para financiar importaciones de ganado vacuno, de maquinaria para construcción de caminos vecinales por parte de los departamentos y municipios, y de gastos y

³⁴ Ibid.

³⁵ Véase Pérez (1987), pp. 279 a 284.

³⁶ Junguito y Pizano (1997), pag. 287.

pagos en moneda extranjera de empresas del estado para generación y distribución de energía eléctrica y otros programas de desarrollo, vía préstamos hasta 10 años e intereses del 6%.

El impuesto modificado por el decreto 1448 alcanzó a producir \$28'886.000 (equivalente a \$53.4 millardos de junio de 2002), algo menos de la mitad de los \$62.5 millones que las directivas del Banco estimaron inicialmente.

Ni la capitalización súbita y adicional, ni la destinación de esos recursos estaban contempladas en la presentación del gerente Alvarez al congreso cafetero. Fue una solución de emergencia y de compromiso para el gremio cafetero, una manera de preservar parte del control económico sobre la distribución del ingreso y de limitar en parte la "tasa de explotación de la agricultura" a que se han referido Olson y Bates.³⁷ Si se quisiera seguir la tesis central de Bates sobre la naturaleza de la acción colectiva de la Federación y su carácter de institución económica, diríase que el gremio cafetero se apoyó en esa oportunidad en figuras políticas importantes de ambos partidos y al mismo tiempo experimentados líderes cafeteros, como el expresidente Ospina del lado conservador y el exministro Lleras del lado liberal, quienes en ese momento le proporcionaban un cierto soporte al gobierno militar, para moderar la magnitud de la exacción. El gobierno por su parte logró sus objetivos macroeconómicos de reducir la presión del gasto de consumo interno y elevar la tasa de formación de capital y el gremio logró reducir la afectación de sus derechos de propiedad, y el impacto contable y la destinación de recursos cafeteros a proyectos por fuera del circuito de la producción de café. El crédito y la capitalización de organizaciones cafeteras sirvieron para conciliar esos dos propósitos encontrados.

Episodios tales como el acabado de referir han sido innumerables en la historia de la institucionalidad cafetera, no solamente en relación con el crédito. La mención detenida de este episodio tiene el propósito de ilustrar una pauta de alcance más general: con frecuencia se repetiría en el futuro ese patrón de la pugna distributiva entre los cafeteros y el gobierno en momentos de bonanza o relativa holgura de precios, parte de cuyos resultados terminaban siendo asignaciones adicionales de partidas para la capitalización del Banco Cafetero, de sus filiales, o para fondos y líneas especiales de crédito, o de alivios a créditos pendientes de pago o vencidos, a cambio de moderar los incrementos en los precios internos.

Ya se ha visto claramente que ni los avances en materia de formación de precios en un mercado nacional ni los de penetración del crédito tenían todavía carácter universal, lo cual dejaba a proporciones muy significativas de la población caficultora por fuera del alcance efectivo de las decisiones negociadas. Así había ocurrido en 1932, como se vio arriba, cuando había alrededor de 150.000 fincas cafeteras y crédito bancario para apenas cientos o pocos miles de haciendas y fincas; ya hacia 1943 la Caja Agraria había llegado a cerca de 15.000 préstamos anuales para café. Para 1954 el censo cafetero identificaba 235.000 fincas. Hacia 1967 la actividad crediticia canalizada a través del servicio de extensión de la Federación (Programa de desarrollo y Fondo Rotatorio) llegaba a los 18.000 préstamos por año³⁸. Posiblemente el Banco Cafetero canalizaba otros 10.000 préstamos sin intervención del servicio de extensión. El censo de 1970 estableció el

³⁷ Véanse las conferencias de Mancur Olson "La Explotación de la Agricultura" y de Robert Bates "Instituciones y Desarrollo" en el Simposio de los 70 años de la Federación. Pizano y Chalarca (1997). Por ejemplo Bates: "Después de la Segunda Guerra Mundial, la competencia partidista de Colombia entró en quiebra. Bajo los gobiernos de rojas Pinilla y del Frente Nacional, los Partidos Liberal y Conservador no compitieron en las elecciones nacionales. Y fue precisamente durante este período que el gobierno utilizó sus poderes coercitivos con propósitos redistributivos. El gobierno no sólo sobrevaluó el peso, imponiendo así un impuesto a los exportadores de café; sino que también empleó los ingresos provenientes del sector cafetero para financiar proyectos públicos y empresas que competían con las importaciones". (Pág. 50).

³⁸ Estimativo grueso con base en Rodríguez (1967), cuadros 27 a 29.

número de fincas en 300.000, y así sucesivamente, el aumento del número de fincas cafeteras siempre desbordó la penetración efectiva del crédito formal y semiformal, a pesar de los esfuerzos de la política económica y de la organización gremial para apuntalar los recursos y líneas de crédito de fomento rural. Todas estas son evidencias de lo penetrante que fue el racionamiento crediticio, o exceso de demanda estimulado por la fragmentación del mercado y por el subsidio a las tasas de interés.

A la altura de 1958 el Banco Cafetero tenía 50 oficinas, de las cuales 46 en centros de producción y comercio de café. Había acumulado préstamos por \$50 millones a los cafeteros, frente a \$70 de la Caja Agraria, ésta con 365 oficinas y 27 años de existencia. Sin embargo, la presión de los usuarios por crédito era muy superior y el gerente del Banco se sentía acosado y motivado a dar detalladas explicaciones acerca de por qué no se le podía prestar a todo el que lo solicitara.³⁹

A finales de los años cincuenta fue posible comenzar a integrar en un solo mercado la comercialización de café, mientras que la integración de las finanzas rurales siempre fue más compleja de alcanzar. Eso hacía que la población objetivo de las políticas de precio y de crédito no fuera la misma ni, por lo tanto, el efecto de asignación de recursos y de distribución del ingreso de unas y otras. Ya se verá lo que ocurría a la altura de los años setenta, con 303.000 fincas y de los noventa, entre 566.000 UPA⁴⁰ de 551.000 fincas.

En el lenguaje de la economía contemporánea una institución es una regla de juego social que estructura los incentivos de los individuos, concepto diferente del de organizaciones u organismos⁴¹. En la creación del Banco Cafetero se pueden apreciar los dos aspectos: de un lado el diseño formal de la organización planteado por el gerente Alvarez, como parte de una estrategia de integración horizontal y vertical de la industria cafetera; del otro, la expresión de ciertas reglas de juego sociales –es decir, de instituciones- que ya venían haciendo carrera en los 30 años anteriores, tales como la negociación de paquetes de recursos de crédito en calidad de soluciones de compromiso ante la imposibilidad de lograr para los caficultores objetivos más ambiciosos de precio.

El proceso de negociación de los **second best**, de las alternativas aceptables pero no óptimas para cada parte ha sido una constante institucional. En el proceso de formación de incentivos para cooperar en la defensa de los intereses de un gremio organizado tan grande está presente continuamente la necesidad de atender las demandas y expectativas heterogéneas y complejas de grupos distintos, y salen a relucir tanto el potencial como las limitaciones de la acción colectiva. Es virtualmente imposible predeterminar ex ante el balance óptimo de satisfacción entre objetivos más generales, por ejemplo los de mayor precio o si se quiere mayor valor presente descontado de los flujos de ingreso, y objetivos más particulares, por ejemplo los de un programa de crédito o un subsidio específico para un segmento de los productores. Y luego, en la negociación con el gobierno, que tiene su propio conjunto de preferencias de bienes públicos y meritorios, las salidas del tipo **second best** para una y otra parte, terminan siendo las más probables.

Uno de los determinantes de este tipo de institución o regla de juego social es el siguiente: el beneficio de la acción gremial es por naturaleza un bien público de club en un grupo grande, pues los resultados que obtenga la organización para favorecer los intereses de ese colectivo suelen ser de consumo no excluyente y con externalidades positivas. No hay que ser afiliado, ni participar agresivamente para lograr el mismo beneficio de un aumento de precio, por ejemplo, proporcional a la producción de cada cual. Como todo bien público, esto tiende a generar un precio cero –que

³⁹ Bernal (1958).

⁴⁰ UPA: Unidades de Producción Agropecuaria, noción que incluye fincas o parcelas bajo un solo control.

⁴¹ North (1993).

naturalmente hace evaporar la oferta- y conduce a la imposibilidad de financiar el costo de esa acción colectiva. Olson demostró 1) que “mientras más grande sea el grupo, más probable será que la cantidad de suministro de un bien colectivo para ese grupo sea menos que óptima”⁴²; 2) que así también “menor será la probabilidad de que cualquier pequeño subconjunto del grupo esté dispuesto a soportar la carga de proporcionar incluso una cantidad pequeña del bien público”; y 3) que con el tamaño del grupo aumentan los costos de la organización⁴³. La solución de la parafiscalidad cafetera consistió en internalizar los beneficios de los bienes públicos proporcionados por la acción gremial, mediante la financiación compulsiva de la organización y el control exhaustivo de la comercialización externa del grano. Sin embargo, esa fue una solución genérica, que cubría un costo fijo básico dado, pero que no suscitaba de por sí el grado de activismo y participación requerido para mantener el vigor de la fórmula organizacional.

La paradoja es de una importancia que no puede subestimarse. Sin acción colectiva no se logran los bienes públicos gremiales que benefician a todos los productores. De otro lado, mientras mayor sea el grupo, mayor es la necesidad de acuerdo y de organización. El costo de comunicación hacia arriba y hacia abajo en la organización –que es uno de los costos de transacción más importantes– es función directa creciente del tamaño del grupo. Se requieren más suborganismos mediadores, tales como los comités departamentales y municipales de cafeteros. El análisis de Olson es penetrante en este sentido:

*“Las organizaciones grandes que no son capaces de forzar la afiliación compulsiva tienen que proporcionar también algunos bienes no colectivos a fin de proporcionarle a los miembros potenciales un incentivo a unirse, aunque los bienes colectivos sean los bienes característicos de la organización”.*⁴⁴

Por eso,

*“Solamente un incentivo separado y ‘selectivo’ estimulará a un individuo racional en un grupo latente a actuar en forma orientada hacia el grupo. En tales circunstancias la acción de grupo puede obtenerse solamente a través de un incentivo que opere, no de modo indiscriminado, como el bien colectivo, sobre el grupo como un todo, sino más bien selectivamente hacia los individuos en el grupo”.*⁴⁵ (Subrayado en el original).

El crédito tiene la característica de incorporar algunos componentes de bien público pero ante todo otros componentes muy importantes de bien meritario, es decir, de un bien que es políticamente agenciado y negociado entre los sectores interesados y las autoridades y cuyos beneficios tales como, su disponibilidad y su nivel de subsidio, al igual que otros programas específicos individualizables, son los incentivos específicos que refuerzan la acción gremial.

Esos beneficios no tienen que tener una connotación de clase o estrato socioeconómico. El crédito no tiene que ser para los “ricos”. Y de hecho, el alcance de la disponibilidad y de las transferencias implícitas de rentas a través de los programas de crédito y alivios a la deuda no derivó ostensiblemente en efectos concentradores del ingreso cafetero. La Federación a lo largo del siglo XX creó medios y mecanismos para proporcionar incentivos selectivos al lado de los incentivos generales, bienes meritarios y bienes públicos gremiales. Los economistas usualmente expresan la inclinación a denostar los primeros y loar los segundos porque suponen que eso es lo consistente

⁴² Olson (1965), pág. 35.

⁴³ Op. Cit, pág 48.

⁴⁴ Op. cit., pág. 16.

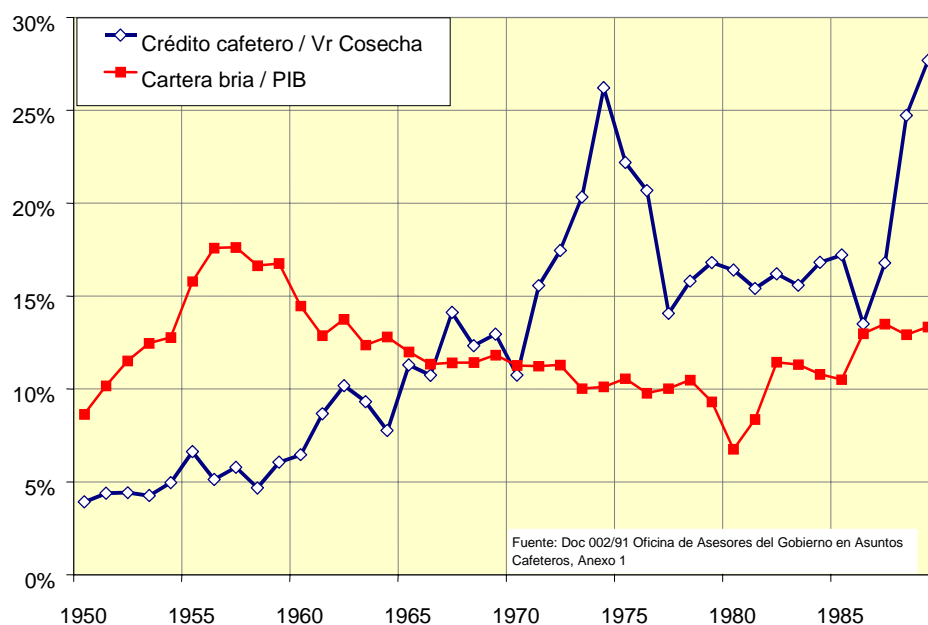
⁴⁵ Idem, pág 51.

con la función de bienestar general y con la noción justiciera de retribución a los valores creados en la actividad productiva. Eso puede ser así o no, dependiendo de los efectos que tenga sobre otros grupos y sectores de la sociedad. Pero desde el punto de vista de los efectos internos en el sector que se estudie, como en el presente caso el sector cafetero, la proposición de Olson es contundente: en las organizaciones grandes la búsqueda de bienes colectivos necesariamente coexiste con los incentivos selectivos, pues de lo contrario aquellas no consiguen consolidarse; esta sería la diferencia frente a los sectores con un número pequeño de participantes, donde la organización tiende a ser fácil, voluntaria, no coercitiva.

El gráfico 5 destaca las razones de financiamiento de la producción comparativas entre el café agrícola y el conjunto de la economía.

Es evidente que la combinación del alto crecimiento económico inducido por la demanda y la

Gráfico 5. Relaciones cartera a producción para café y para la economía, 1950 a 1989

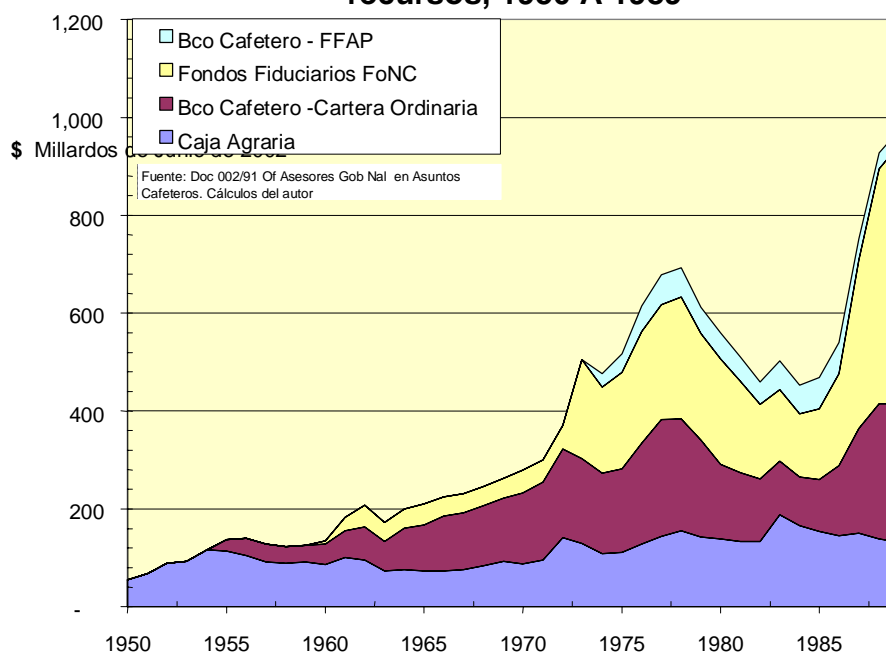


reforma financiera de 1951 impulsaron fuertemente la intermediación hasta un máximo de 18% en 1957. El negocio agregado bancario de crédito, seguía su patrón procíclico y con la destorcida cafetera y posteriores medidas de represión financiera, más el hecho de que la actividad de intermediación financiera encontró otros canales de crecimiento diferentes de los bancos, en las corporaciones de ahorro y vivienda, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial, descendió hasta una proporción mínima de 7% en 1980. En contraste, la cartera cafetera⁴⁶ como proporción del valor de la cosecha del grano mostró una tendencia de

⁴⁶ Conviene tener en cuenta que las cifras del Fondo Nacional del Café incluidas dentro del concepto de crédito cafetero para el período 1950 a 1989 incluyen la cartera de los fideicomisos de crédito para diversificación y para compensación cafetera; los primeros no estaban necesariamente destinados a fincas productoras de café, el último financiaba importaciones de países socialistas, que no hacían parte de los mercados del Convenio Internacional del Café, y así facilitaba exportaciones de café esos mercados.

crecimiento lenta pero prolongada entre 1950 (4%) y 1974 (26%), con un comportamiento muy diferente al de la cartera bancaria general. En las dos bonanzas la relación cayó explicablemente, debido al fuerte incremento del denominador. De 1986 a 1989 se advierte de nuevo un fuerte aumento del nivel de endeudamiento debido al estímulo combinado de mejores precios reales para el productor y de programas de crédito subsidiado para impulsar la renovación de cafetales, de un lado, y para la diversificación, del otro.

Gráfico 6. Composición del crédito cafetero por fuentes de recursos, 1950 A 1989



Aún así, es significativo el hecho de que en el mejor de los momentos, la participación del financiamiento institucional apenas alcanzó la cuarta parte del valor de la cosecha cafetera. Y más significativo el que ese registro se logró tras una campaña persistente de gran aliento que nacía de la convicción de que el crédito era el gran instrumento del cambio técnico, de la diversificación, del saneamiento de los derechos de propiedad y en suma, del progreso de los cafeteros.

Con la minibonanza de 1986 se reforzaron todas las fuentes de recursos del crédito cafetero durante varios años, de manera que cuando la crisis del mercado cafetero originada en el colapso del Acuerdo Internacional del Café comenzó a afectar el ingreso de los productos de manera significativa, a partir de 1992, la caficultura ya había alcanzado un alto nivel de endeudamiento acumulado. No, corrijo, para guardar consistencia con los hechos identificados a lo largo de la presente averiguación histórica: *los caficultores endeudados*, habían alcanzado en muchos casos un altísimo nivel de endeudamiento acumulado, guardadas proporciones comparable al que durante los años veinte acumularon las haciendas cafeteras. En este caso, la experiencia posterior de los años noventa parece comprobar la hipótesis de que los mayores riesgos de crédito se acumulan en las fases prósperas de los ciclos económicos pero se hacen evidentes en las fases recesivas.

El gráfico 6 es el gran resumen de la evolución de la cartera cafetera en las cuatro décadas por fuente de recursos, a precios constantes de junio de 2002. Se aprecian varios hechos muy destacados: 1) Se superó la barrera de los \$100 millardos en la bonanza de 1954. De allí hasta 1960 lo que hubo en su mayor parte fue una sustitución de la Caja Agraria por el Banco Cafetero, según el plan estratégico reseñado arriba, pero no suministro adicional de crédito real. 2) Se superó la cota de los \$200 millardos en 1962, cuando las nuevas fuentes de los fideicomisos del Fondo Nacional del Café comenzaron a ser significativas. 3) Al tomar dinámica el proceso de tecnificación el crédito se disparó, y llegó a los \$300 millardos en 1971 y a más de \$500 millardos en 1973. 4) Con la bonanza de 1975 toma un nuevo ímpetu hasta llegar a casi \$700 millardos en 1978. 5) Luego de una retracción, otra vez en la minibonanza de 1986 crece la demanda hasta casi alcanzar \$1 billón en 1989. 6) Una constante de comportamiento en esas cuatro décadas fue entonces la de que en las bonanzas los caficultores demandaban más crédito y el Fondo Nacional del Café capitalizaba los fideicomisos y al mismo Banco Cafetero, habida cuenta de la evolución favorable durante la mayor parte de ese período de los precios relativos café vs. salarios rurales y café vs. costo de capital en el mercado.

Conclusiones

- 1) La inversión en la actividad productiva primaria del café estuvo fundamentalmente determinada durante el siglo XX por los incentivos expresados a través de los precios relativos del café pergamino, de los salarios rurales y del costo de oportunidad del capital. El movimiento de precios relativos café – salarios parece haber sido crecientemente favorable a la inversión en café hasta mediados del siglo. Desde entonces se ha movido en una tendencia declinante de largo plazo, con ciclos que marcan desviaciones cada vez menos importantes respecto de aquella. La adopción de tecnologías de mayor rendimiento favoreció la inversión continuada y atenuó posiblemente el impacto anotado de esos precios relativos. En cuanto a los precios relativos café – tasa de interés, el lapso 1945 a 1985 resultó en general más favorable que los períodos anterior y posterior a aquel.
- 2) La inexistencia de mercados financieros rurales de largo plazo amplios y consolidados no fue obstáculo para que los productores realizaran las inversiones planeadas. Para la mayor parte de la caficultura, los recursos de inversión provinieron necesariamente de recursos propios y de fuentes locales no institucionales formales, durante la mayor parte del siglo.
- 3) Los contratos interconectados de comercialización y financiamiento entre prestamistas y comerciantes de café, de un lado y productores pequeños, del otro, expresaban la fragmentación y falta de competencia de ambos tipos de mercados, de manera que ya fuera por la vía de precios del café muy castigados o de tasas de interés implícitas muy elevadas, los acreedores locales podían obtener un gran beneficio, siempre que lograsen condicionar efectivamente el comportamiento de los pequeños productores.
- 4) Una de las más importantes líneas de trabajo de la Federación y los gobiernos desde 1927 consistió en la creación sucesiva de instrumentos para intervenir en los mercados de financiamiento rural. Tuvieron siempre mayor penetración desde el punto de vista de las captaciones y como servicio apoyo al sistema de pagos. Pero a pesar de los esfuerzos, la participación del crédito institucional en el financiamiento del sostenimiento de cafetales, de las siembras y en la solución de las crisis y conflictos de propiedad siempre fue de porcentajes bajos.
- 5) El primer gran éxito en modificar las condiciones de operación de esos mercados llegó progresivamente durante las segunda y tercera décadas de actividades de la Federación, cuando su participación de mercado, apoyada en los Almacenes de Depósito y en el Fondo

Nacional del Café, le permitió extender de manera cada vez más regular un soporte al precio interno, así como lograr el control sobre los inventarios de café. Eso permitió a los productores prescindir del mantenimiento de existencias de bienes terminados y reducir así su demanda de financiamiento, cambiando la estructura de los mercados interconectados de comercialización y financiamiento.

- 6) La fuente de recursos más importante para el crédito rural de la Caja Agraria desde 1932 fue el redescuento del Banco de la República. El marco normativo del sistema monetario y crediticio siempre fue muy importante pues permitía condiciones blandas y accesos preferenciales al crédito agrícola.
- 7) Los gobiernos favorecían un marco de regulación cafetera no solamente por interés en el resultado macroeconómico sino por razones fiscales. Con frecuencia en ese marco se daban pugnas distributivas entre los caficultores y los gobiernos, a propósito de cambios en el “estado de la naturaleza”, vale decir, bonanzas y destorcidas, por ejemplo, en los cuales el juego de suma cero respecto del precio –que afectaba a todos los productores y repercutía en toda la demanda agregada- se resolvía negociando objetivos subóptimos o de tipo **second best**, entre los cuales con frecuencia aparecía el crédito institucional –en el cual tenían interés solamente los deudores, un grupo bastante más pequeño que el de los productores todos-, su disponibilidad y sus condiciones.
- 8) Por la vía de incentivos selectivos, las políticas de crédito tuvieron impactos de redistribución del ingreso cafetero, desde productores no participantes en programas especiales hacia productores participantes. Ese patrón no es específico del caso cafetero colombiano, sino que se explica por la lógica de la acción colectiva de los grandes grupos. La industria cafetera obtuvo en el siglo XX grandes apoyos a su competitividad y desarrollo gracias a la existencia de bienes públicos gremiales (o industriales) que corrigieron fallas de los mercados. Esos bienes públicos gremiales se obtuvieron muchas veces con la contribución de la Federación Nacional de Cafeteros. La supervivencia y el desarrollo de una organización tan poderosa como la Federación no se habría dado si no hubiera logrado incorporar simultáneamente la búsqueda de bienes públicos gremiales, con la de bienes meritorios y bienes privados.
- 9) Entre los instrumentos de crédito cafetero pueden encontrarse bienes de toda la gama, desde bienes públicos de interés general, bienes públicos de interés gremial, bienes meritorios hasta bienes puramente privados. Por lo tanto, se prestan para aparecer recurrentemente en las discusiones de política cafetera. La especialización misma de los instrumentos y la carencia de desarrollo de otras opciones de mercado conduce a que los bienes asociados al crédito sean altamente idiosincrásicos y a que por lo tanto, los contratos no tengan completamente definido un período de negociación previa y otro de cumplimiento. Por el contrario, en el ambiente de la política gremial todo es renegociable pues la situación de costos de transacción es propicia para que se dé un esquema de gobierno unificado, es decir, más interno de la gran organización que presidido por el mercado.
- 10) La caracterización anterior no establece necesariamente sesgos verticales en la distribución del ingreso cafetero hacia los más ricos o hacia los más pobres. Por el contrario, entre los instrumentos de crédito cafetero ha habido de todo. Más bien, debe haber creado pautas de diferenciación horizontal entre productores de cada nivel de ingreso, entre quienes participan y quienes no lo hacen. Ahí debe residir una parte importante del poder de convocatoria de la organización, y de su capacidad para fajarse en muchas ocasiones ante los gobiernos o ante otras organizaciones que afecten los intereses de los productores cafetero dentro o fuera del país.
- 11) El Banco Cafetero se creó como una entidad dual: banco de fomento cafetero y banco comercial, lo cual determinó las pautas de su actuación. Fue una parte sustancial del

despliegue estratégico de la organización cafetera, dado su carácter de soporte al sistema de pagos de la red de comercialización del grano. Fue también un agente con dos principales, el gobierno y la Federación y por tanto en aquel se reflejaban los ires y venires de la relación de concertación permanente entre éstos. En particular, los productores tuvieron siempre la inclinación a verlo más como una entidad de servicio, lo cual se reflejó en la función de utilidad esperada del banco y condicionó su estructura de incentivos como agente. Y los gobiernos, por su parte, quisieron verlo siempre más como un instituto oficial abierto a sus respectivas tablas de prioridades de política.

- 12) El Banco Cafetero participó en todos los grandes programas especiales hacia la caficultura: con los productores, las cooperativas, los comités departamentales de cafeteros, las empresas del gremio, la Federación y los comercializadores particulares. Trabajó a veces por dentro y a veces por fuera de su balance: con recursos propios, con redescuentos, con crédito externo y mediante servicios de crédito, garantía, giro, depósitos y en general con servicios financieros de toda clase y plazo y a través de fideicomisos. Sirvió además para todas las tareas que los gobiernos le pusieron a los bancos oficiales. Fue vehículo del crédito de fomento y su estructura se acomodó a los perfiles de resultado que definió esa estrategia dominante por varias décadas en el mundo en desarrollo.
- 13) La retribución del banco llegaba por la vía de las capitalizaciones del Fondo Nacional del Café, con la periodicidad que permitieran las finanzas de éste. Era pues una retribución cuantificada y objetiva, ante una relación de resultados y esfuerzos no cuantificada que albergaba una gran asimetría de información. Eso se generó inicialmente en los años sesenta y setenta y permitió que otros participantes en la organización bancaria (**stakeholders**) obtuvieran participaciones y compromisos crecientes dentro de los resultados operacionales y que la entidad asumiera además riesgos de cartera e inversión no relacionados directamente con la caficultura. Durante los años ochenta la intensificación de la competencia llevó a grandes cambios y exigencias de adaptación al sistema bancario colombiano a los cuales el banco trató de adaptarse, sin el éxito suficiente, mientras los productores continuaban centrados en que se les diera el servicio requerido y tradicional como función de utilidad principal de un banco para el cual ya la cartera cafetera representaba apenas el 6% de sus colocaciones.
- 14) El **boom** de crédito cafetero subsidiado en la fase ascendente del ciclo cafetero, que tuvo su punto más alto entre 1986 y 1989, generó los aumentos de riesgo que se vinieron a reflejar posteriormente en los años noventa. Tal como suele suceder con los bancos, que tienen un comportamiento procíclico, el manejo del otorgamiento y la selección no fueron la preocupación principal, sino mostrar la colaboración necesaria para lograr la capitalizaciones reales más altas hasta entonces registradas. Cuando se evidenciaron esos riesgos de esa cartera para los fideicomisos de crédito cafetero, el Banco defeccionó de sus compromisos, dejando en evidencia el alcance del problema de agencia.
- 15) Finalmente, la reflexión sobre la historia del crédito cafetero hasta finales de los años ochenta, deben servir para repensar desde cero las bases mismas de las opciones que en el tema de finanzas rurales se abren hacia el futuro de la caficultura colombiana.