


Instituciones Cafeteras y Desarrollo Económico de los Países Productores

Diego Pizano 

Agradezco las palabras del señor Ministro de Agricultura del Brasil, el 'Chairman' de esta sesión. Uno de los profesores más creativos del siglo XX, el matemático húngaro Paul Erdős¹ decía que la mente humana era una máquina para convertir café en teoremas matemáticos! Yo agregaría que el café estimula la mente en todas las áreas del conocimiento desde la música y el arte hasta la filosofía y la economía. Recordemos la célebre cantata del café de Bach y observemos como los expositores aquí presentes han presentado en forma lúcida sus planteamientos. Estoy seguro que consumieron muchas tazas de esta fascinante bebida, en el proceso de preparación de sus presentaciones. Voy a comentar algunos aspectos de las interesantes ponencias de los profesores Bates y Thorp y del Embajador Sergio Amaral; luego pienso formular algunas observaciones derivadas de mis propios trabajos.

La reducción de la pobreza es sin duda uno de los objetivos más importantes de los países cafeteros de Asia, Africa y América Latina. Para alcanzar este objetivo es claro que se requiere un proceso dinámico de crecimiento auto-sostenido. Existe un bloque sólido de evidencia empírica que muestra que aquellos países que han acelerado su tasa de crecimiento económi-

co de manera sustancial han logrado reducir más rápidamente la proporción de la población que vive en la pobreza extrema. Una economía dinámica es una condición necesaria (más no suficiente) para atacar en serio el problema de la pobreza y la marginalidad. Por eso la pregunta relacionada con los determinantes del crecimiento económico y el papel de las instituciones en ese proceso es de mucha importancia. En esta breve presentación pretendo abordar el tema con referencia especial al papel que han jugado las instituciones cafeteras en el proceso de desarrollo de los países productores.

INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO

Desde la publicación de la *Riqueza de las Naciones* de Adam Smith, hace ya más de doscientos años, los economistas han estado tratando de identificar los principales factores que influyen en el desarrollo económico de las distintas naciones. ¿Por qué unas naciones logran crecer a tasas superiores al 6% anual durante largos períodos mientras otras registran un crecimiento lento o aún estancamiento?

La literatura sobre los determinantes del crecimiento y el desarrollo es muy amplia. Diversos profesores y analistas han postulado factores

1. Sobre este profesor ver el libro de Bruce Schecter, *My Mind is Open. The Mathematical Journeys of Paul Erdős*. Simon and Schuster, New York, 1998.

tales como el progreso técnico y la productividad total de los factores, la disponibilidad de mano de obra, de energía y de recursos naturales, las economías de escala, las tasas de ahorro y de inversión, la infraestructura física y social (salud, educación), la solidez del sector financiero y la estabilidad macroeconómica, la formación de capital físico y humano, como elementos decisivos de la velocidad y la naturaleza del crecimiento económico de los distintos países. Pero como lo ha anotado insistentemente el Profesor Douglass North, Premio Nobel de Economía² estas variables no explican la totalidad del proceso económico y en algunos países ni siquiera explican una alta proporción de lo ocurrido.

En su concepto, las instituciones, entendidas como las reglas de juego, las políticas y las normas han jugado un papel de primer orden en el proceso de asignación de recursos y de desarrollo económico de todos los países. Este planteamiento es tan importante que merece una explicación más amplia.

Para North, las instituciones son las reglas de juego y los códigos de conducta (formales o informales) diseñados por una sociedad determinada; fijan las normas de cooperación y competencia y definen el sistema de derechos de propiedad tanto en el mercado de bienes como en el de factores de producción. Las instituciones establecen el marco dentro del cual interactúan los seres humanos. Integran ese marco reglas, normas, y códigos éticos y legales que condicionan y limitan el comportamiento de los distintos agentes económicos. Si las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones y los empresarios son los actores o jugadores. Según North, las organizaciones están formadas por grupos de personas que se reúnen para alcanzar objetivos comunes. Existen organizaciones políticas (Congreso, por ejemplo), económicas (gremios, empresas, cooperativas), educativas (colegios, universidades) y sociales (iglesias, clubes).

En la conferencia que dictó en Estocolmo al recibir el Premio Nobel de Economía en 1993³, North amplió estos conceptos al afirmar que las instituciones definen la estructura de incentivos de una sociedad y, en consecuencia, las instituciones políticas y económicas son los determinantes esenciales del desempeño económico. Sólo en el caso de que los costos de transacción fueran iguales a 0, las instituciones no tendrían mayor importancia como lo demostró Coase en 1959⁴. Aquellos sistemas económicos y políticos que han logrado tener estructuras institucionales flexibles y costos de transacción bajos y que han sido capaces de sobrevivir ante cambios bruscos en su entorno, son los que han demostrado tener mayor eficiencia adaptativa. En concepto de North, el colapso de la Unión Soviética se puede entender con un modelo de este tipo. El sistema económico de esta superpotencia no permitió alcanzar una eficiente asignación de los recursos productivos. Yo agregaría que el cambio institucional iniciado por el señor Deng en China permitió acelerar en forma sustancial el crecimiento de ese país y condujo a sacar de la pobreza absoluta a cerca de cien millones de personas en ese país en la última década. Estos dos ejemplos ilustran de manera clara la gran importancia de las instituciones en determinar el desempeño económico de las distintas naciones.

En su reciente visita a Bogotá, el profesor North nos decía que si una sociedad determinada crea incentivos para la piratería, habrá muchos piratas y pocos marineros. Si crea incentivos para los burócratas, habrá muchos empleados públicos y se crea incentivos para las actividades del sector privado, como lo hace la Constitución de los Estados Unidos, habrá muchos empresarios.

Cómo se puede aplicar este esquema de tipo institucional a la economía cafetera internacional? La respuesta es clara. A nivel internacional las instituciones más importantes han sido el Acuerdo Internacional del Café, los mercados de

2. NORTH, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

3. NORTH, Douglass, "Economic Performance through Time". *American Economic Review*, June 1994.

4. COASE, Ronald, "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, 3:1-44, 1960.

futuros, el sistema Stabex y el Acuerdo de Retención; las organizaciones la OIC, las bolsas de Nueva York y Londres, la Comisión Europea y la APPC. A nivel doméstico, en los países productores la política cafetera y el esquema socio jurídico de cada país conforma su marco institucional. En los países consumidores es obvio que también han existido instituciones y organizaciones que han influido en el comportamiento del sector. Es claro que los nuevos esquemas de comercialización de los cafés especiales constituyen una innovación de tipo institucional. En este breve ensayo me voy a concentrar en el caso de los países exportadores. En términos de organizaciones, estamos hablando del tipo de Instituto o Junta de Comercialización que se ha utilizado para ejecutar las políticas. A esta altura del análisis surge una pregunta obvia pero muy importante: ¿Qué tipo de instituciones y organizaciones han resultado ser más exitosas a nivel internacional y a nivel doméstico? Este es el tema básico de la siguiente sección.

INSTITUCIONES CAFETERAS

Antes de entrar a examinar los distintos modelos utilizados por los países exportadores permítanme unas breves observaciones sobre las instituciones internacionales. En primer término, se puede afirmar como lo hace el Profesor Robert Bates⁵ que el Acuerdo Internacional del Café constituyó una institución efectiva en términos de sus efectos sobre la estabilidad de precios y el mejoramiento de los ingresos de los países productores. Donde tenemos una diferencia con este distinguido profesor es en su evaluación de la influencia relativa de factores de tipo político y económico. Es claro que la amenaza del comunismo en la América Latina fue un factor particularmente importante en la determinación del Presidente Kennedy en apoyar la

negociación del Acuerdo en 1962. El profesor Bates piensa que este tipo de argumentos políticos jugaron un papel fundamental en el apoyo del principal país consumidor. Sin querer restarle importancia a este factor, hace unos años formulé la tesis⁶ de que en el contexto de un oligopolio bilateral tenía sentido económico para los participantes ponerse de acuerdo en la definición de una franja de precios que fuera aceptable para las *dos partes*. Al participar activamente en el diseño de las reglas de juego del Acuerdo, los países importadores podían defender los intereses de los consumidores. Si el Acuerdo hubiera operado como un cartel de productores era obvio que esto no era posible. El Profesor Gilbert ha llegado también a esta conclusión por una vía distinta⁷ Desmontadas las cláusulas económicas, qué papel puede desempeñar el Acuerdo? Se han mencionado varias funciones⁸: (i) Generación de datos confiables para corregir problemas de información asimétrica. (ii) Servir de foro para examinar la evolución y las perspectivas de la economía cafetera mundial con la participación activa de productores y consumidores. (iii) Promover proyectos en los países productores con apoyo de la comunidad internacional. (iv) Promover el consumo y el mejoramiento de la calidad del café. Todas estas funciones se pueden cumplir con el apoyo de los sectores privados tanto de países exportadores como importadores.

Sobre la APPC, ya hemos tenido la oportunidad de escuchar los planteamientos del Embajador Sergio Amaral. La cooperación internacional en el área del café es importante. Un manejo ordenado de la oferta puede conducir a un mayor grado de estabilidad de precios y de suministros y podría apoyar el mejoramiento de la calidad lo cual sería benéfico para productores y consumidores. Una organización de este tipo también

5. BATES, Robert, *Open Economy Politics, The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton University Press, 1997.

6. JUNGUITO, Roberto y PIZANO, Diego, *El Comercio Exterior y la Política Internacional del Café*. Fondo Cultural Cafetero-Fedesarrollo, Bogotá, 1993.

7. GILBERT, Christopher, *Working Paper*, Amsterdam, 1998.

8. El señor Celsius Lodder, Director Ejecutivo de la OIC ha hablado de estos temas en varias oportunidades.

puede apoyar programas de investigación como los adelantados por el Instituto de Café y Salud de la Universidad de Vanderbilt, como de hecho la ha venido haciendo. Como es apenas obvio, para que este tipo de instituciones funcione bien se requiere de la participación de todos los productores importantes y de un alto grado de disciplina y cumplimiento.

En relación al sistema Stabex, algunos analistas reconocen que los países de la Convención de Lomé han recibido beneficios por las transferencias recibidas, pero académicos como el Profesor Roland Herrmann de la Universidad de Giessen en Alemania señalan que su impacto ha sido más bien pequeño⁹.

El tema de los mercados de futuros es complejo y no tengo oportunidad de examinarlo en profundidad. Por eso me limitaré a decir que cada día tienen una mayor influencia en la determinación de los precios y que los países en desarrollo tienen que mejorar sus sistemas de manejo de fluctuación de precios. En cuanto al impacto estabilizador o desestabilizador de los fondos de inversión, la literatura reciente no permite llegar a una conclusión definitiva sobre el tema¹⁰.

Pasemos ahora a los modelos de manejo del sector cafetero. Los países cafeteros han utilizado diversos esquemas entre ellos organismos estatales, Juntas de Comercialización, Cajas de Estabilización, Subastas y organismos donde rige la concertación entre el sector público y el sector privado. La experiencia indica que en aquellos casos en que los productores están marginados del proceso de decisiones, la política cafetera no ha sido la mejor desde el punto de vista del desarrollo ordenado del sector y desde la perspectiva del manejo macroeconómico del país. Cuando el Estado controla totalmente este tipo de organismos, los niveles de tributación tien-

den a ser altos y una proporción importante de los recursos muchas veces van a dar a otros sectores. En el caso de las bonanzas, existe evidencia en el sentido de que varios Gobiernos no han actuado con mentalidad de largo plazo, no han ahorrado suficientes recursos y han permitido episodios de enfermedad holandesa en sus economías¹¹.

Permítanme un breve comentario sobre el modelo cafetero colombiano que es el que conozco mejor. La Federación Nacional de Cafeteros fue creada en 1927 como una organización privada sin ánimo de lucro. Su objetivo principal es el de defender el ingreso de los productores. A través del tiempo, Colombia ha desarrollado un sistema de producción, exportación y comercialización con características de eficiencia pero buscando siempre conciliar la política cafetera con la política macroeconómica. La Federación ha adelantado la investigación científica, ha manejado el sistema de extensión y ha ejecutado los programas de promoción y ha invertido importantes recursos en la infraestructura física y social de las zonas cafeteras. ¿Cómo se han financiado todas estas actividades? Desde la creación de la Federación, los productores aceptaron aportar recursos para financiar programas de interés común. En 1940 fue necesario acumular inventarios para poder cumplir con los compromisos derivados del Acuerdo Interamericano de Cuotas de Exportación. La Federación y el Gobierno decidieron crear el Fondo Nacional del Café, una cuenta del tesoro público que pasó a ser administrada por la Federación y que se ha alimentado de recursos provenientes del propio sector.

En el libro que preparamos con el Dr. Robero Junguito¹², hacemos una evaluación cuidadosa del modelo cafetero colombiano y llegamos a la

9. HERMANN, R. Et al, *International Commodity Policy*, Routledge, London, 1993.

10. Ver entre otros GILBERT, Christopher y BRUNETTI, Celso, "Speculation, hedging and volatility in the coffee market". Occasional Paper, Queen Mary and Westfield College, London, 1997.

11. Ver entre otros, VARANGIS, Panos et al, "Managing Commodity Booms and Busts". World Bank, Washington, 1995.

12. PIZANO, Diego, "Instituciones Cafeteras y desarrollo económico de Colombia". Noticias del Café, No. 10, Londres, Invierno, 1998. Ver también JUNGUITO, Roberto y PIZANO, Diego, *Instituciones e Instrumentos de la Política Cafetera en Colombia*. Fondo Cultural Cafetero-Fedesarrollo, Bogotá, 1997.

conclusión que este reforzó la ventaja competitiva del sector, permitió mejorar las condiciones de vida de los caficultores, aseguró el cumplimiento de los compromisos internacionales y contribuyó en alto grado a la estabilidad macroeconómica del país. Los profesores Bates y Thorp han llegado a conclusiones similares. Este modelo no ha sido estático y se ha venido adaptando a las circunstancias muy cambiantes de la economía internacional. En este momento, está sometido a un proceso de reingeniería y reestructuración para hacerle frente a la difícil crisis mundial del café de que hablaba el Presidente de esta Conferencia.

¿Qué lecciones podrían ofrecerse para otros países cafeteros? Son varias. En primer término, hay que resolver el problema de la acción colectiva. Los agricultores en los países en desarrollo son por lo general numerosos y es muy difícil organizarlos. Las contribuciones voluntarias no son sostenibles y se requiere una contribución forzosa para financiar una organización fuerte. En segundo lugar, es indispensable contar con derechos de propiedad claramente establecidos. En países donde esta condición no se cumple, los pequeños productores no tienen acceso al crédito y esto complica en alto grado la lucha contra la pobreza. En tercer lugar, la interferencia política debe reducirse al máximo. El equipo directivo y profesional de estas organizaciones tiene que ser estable y de muy buena formación. En cuarto lugar, las metas y objetivos deben ser claras y explícitas y debe existir una buena coordinación con las políticas estatales.

REFLEXIÓN FINAL

Si deseamos impulsar la cooperación internacional en el área del café, si queremos impulsar la investigación, el desarrollo sostenible, la promoción, el mejoramiento de la calidad y el manejo del riesgo utilizando los mercados de futuros, es

indispensable contar con instituciones sólidas y organizaciones eficientes en los países productores. No estoy proponiendo organizaciones estatales ni una fuerte intervención de los Gobiernos en los sectores cafeteros. Estoy sugiriendo, con base en la experiencia colombiana, en el fortalecimiento de organizaciones flexibles en las cuales el sector privado juega un papel de primera línea. Las políticas se pueden concertar con el Estado pero en un ambiente de libertad económica, de reducción de costos de transacción y de apoyo a bienes públicos como la investigación y la extensión.

La experiencia internacional enseña que sin un marco institucional adecuado no es posible acelerar el proceso de desarrollo ni reducir en forma significativa los niveles de pobreza. A nivel internacional también se requieren instituciones sólidas que ayuden a prevenir crisis financieras de tipo sistémico, mejoren el acceso de los productos de los países en desarrollo a los mercados mundiales y aporten recursos para la resolución de problemas globales. Como lo ha señalado el Profesor Stiglitz en esta Conferencia y en otros escritos¹³, los países tienen que manejar su inserción a la economía internacional en forma adecuada para minimizar los riesgos y los efectos adversos y maximizar los beneficios.

Algunos analistas piensan que el proceso de globalización implica el desmantelamiento del Estado. Es claro que es necesario rediseñar el papel del Estado y concentrar la actividad de los Gobiernos en áreas fundamentales como la educación básica, la administración de Justicia, la regulación de los mercados y la estabilidad macroeconómica. Por otra parte, es bien importante aprovechar a la sociedad civil en estos procesos. El sector privado y organizaciones no gubernamentales bien estructuradas pueden aportar mucho en todos estos temas del desarrollo.

13. STIGLITZ, Joseph, "Globalization and Growth in Emerging Countries". Working paper, May 8, 2001.