

LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS Y LA POLÍTICA CAMBIARIA EN COLOMBIA 1923-1973: UNA APROXIMACIÓN HISTORIOGRÁFICA

Iván Mauricio Durán*

RESUMEN

Este artículo analiza el papel que ha desempeñado la Federación Nacional de Cafeteros en el funcionamiento de la política económica del país, especialmente en lo concerniente a la política cambiaria. El estudio se centra en el período 1923-1973 y concluye que este grupo influyó significativamente sobre la política cambiaria colombiana, incluso en contra de los intereses de otros grupos económicos poderosos.

Palabras clave: Política cambiaria, tipo de cambio real, devaluación, economía cafetera, grupos económicos.

ABSTRACT

This article examines the role played by the National Federation of Coffee Growers in the running of the country's economic policy, especially concerning exchange rate policy. The study focuses on the period 1923-1973 and concludes that the guild has a significant impact on exchange rate policy in Colombia, even against the interests of other powerful economic groups.

* El autor es economista y estudiante de Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia -sede Bogotá. Actualmente se desempeña como Investigador en el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). El contenido de este artículo no compromete a la institución donde trabaja el autor. E-mail: imduranp@unal.edu.co.

Key words: Exchange rate policy, real exchange rate, devaluation, coffee economy, business groups.

JEL: E6, E3, Q1, L1.

Introducción

En el siglo XX, la competitividad nacional en el sector externo y el ingreso real tanto de los exportadores como de los importadores en Colombia estuvieron en gran medida determinados por el comportamiento del tipo de cambio real. Los grupos económicos con poder en representación de diferentes sectores de la economía muchas veces procuraron influir de una forma o de otra sobre los objetivos de la política cambiaria de acuerdo a sus intereses particulares. Esto fue así, en parte, porque se presume una relación directa entre la devaluación del tipo de cambio y el impulso al sector exportador, y una relación inversa entre dicha devaluación y el impulso al sector importador, lo cual conduce a una divergencia de intereses.

En este sentido, algunos historiadores económicos han debatido sobre el nivel de concertación que han tenido las políticas económicas en materia cambiaria, especialmente en el período anterior a la creación de una autoridad monetaria, o Banco Central, en el país. Para Miguel Urrutia (1980) y Darío Bustamante (1974), por ejemplo, la creación del Banco Nacional en 1880 no solamente respondió a necesidades fiscales, sino que la inflación generada por éste tras la emisión de papel moneda entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, tuvo como objetivo explícito provocar una devaluación que favoreciera a los exportadores. Marco Palacios (1979) criticó esta visión argumentando que la política económica no tenía como objetivo explícito realizar la devaluación y que la inflación anuló el efecto de la devaluación al aumentar los costos de producción. Además, sostuvo que si bien es cierto que el gobierno podía influir en la oferta monetaria y provocar la inflación, éste no podía influir en el tipo de cambio debido a la paridad del peso papel con el oro, fijado independientemente de cualquier control gubernamental (Palacios, 1979: 235-260).

Con la creación del Banco de la República en 1923 se dio un cambio general en la organización del sistema financiero y en el manejo de la política económica; ahora éste era el encargado de controlar la oferta monetaria con unos objetivos definidos y se constituía en el albergue y guardián de las reservas internacionales (Meisel,

1990b). Sobre la base de esta medida se supone que el tipo de cambio empezó a responder a unos objetivos definidos y más acordes con el interés general de la sociedad, aunque, de todas formas, afectado por las fluctuaciones económicas.

El objetivo de este ensayo es mostrar cómo ha evolucionado el tipo de cambio real a través del siglo XX en Colombia, específicamente desde 1923 hasta 1973, y analizar cómo la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), en particular, ha influido sobre éste. La revisión de bibliografía secundaria es el principal insumo para alcanzar dicho objetivo. El inicio del período de análisis corresponde con el año de creación del Banco de la República por dos razones, una fáctica y otra práctica: primero, por ser éste desde entonces la autoridad monetaria del país y, segundo, porque las estadísticas más consistentes sobre el tipo de cambio provienen desde ese año, precisamente por la creación del Banco. El período de finalización del análisis corresponde con la disolución del régimen de tipo de cambio fijo pero ajustable establecido en Bretton Woods en los años 40, lo cual provocó un cambio drástico en el sistema monetario internacional (Pelet, 2002). Este sistema internacional entró en crisis entre 1971-1973 "cuando el gobierno de Estados Unidos suspendió la convertibilidad del dólar en oro" (Pelet, 2002: 268).

La estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, se exponen algunos antecedentes de la creación de las dos entidades que se consideran protagonistas en el comportamiento del tipo de cambio, la FNC y el Banco de la República. En segundo lugar, se describen algunos conflictos de intereses entre los grupos económicos. En tercer lugar, se analizan cuáles son los factores claves del poder de la FNC. En cuarto lugar, se procura dilucidar las políticas y los mecanismos que determinaron el comportamiento del tipo de cambio real; para esto se divide el análisis en cinco períodos: Danza de los millones y Gran Depresión: 1923-1934; Efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial: 1935-1945; Inestabilidad política y estabilidad económica: 1946-1954; Inestabilidad económica y estabilidad política: 1955-1962, y Crisis cafetera y devaluación progresiva: 1963-1973. Finalmente, se plantean algunas conclusiones.

La Federación Nacional de Cafeteros y el Banco de la República: antecedentes de su conformación

La Federación Nacional de Cafeteros

La FNC es una organización gremial que surgió de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), fundada alrededor de 1870 (Palacios, 1979: 479-537). La FNC fue constituida por la iniciativa de hacendados y políticos bogotanos y antioqueños oficialmente en 1927 y se sostenía con un impuesto a las exportaciones de café. Inicialmente la FNC representaba los intereses de todos los productores, grandes y pequeños, pero después de la crisis de 1929 sufrió un remezón en su estructura y pasó a servir de vocero de los grandes productores y exportadores. En la segunda mitad de la década de los 30, la FNC se constituyó en una organización cerrada y jerarquizada.

Una de las expresiones de poder más importantes del FNC fue la posibilidad de administrar los recursos del Fondo Nacional del Café. En 1940 se dio la estructura básica del Fondo, el cual era de carácter mixto público-privado y tenía como propósito estabilizar el precio interno del café, es decir el precio que se les pagaba a los productores, ante los choques de precios internacionales (Palacios, 1979: 479-537). En 1947, el gobierno puso en manos de la FNC la administración del Fondo. Desde entonces y a pesar de no tener reglas de ahorro definidas de antemano, se considera que el desempeño de dicho Fondo ha sido efectivo porque:

[...] los beneficiarios principales de los ingresos cafeteros y de los ahorros del Fondo son muchos productores de café -y no el Gobierno Nacional- y que esos productores de café enfrentan restricciones de liquidez y de acceso al crédito que les hace difícil compensar mediante endeudamiento los ingresos que se ven obligados a ahorrar en los períodos de auge. El ahorro en el Fondo Nacional del Café se constituye por lo tanto en un factor que suaviza de manera efectiva las posibilidades de consumo de los cafeteros (Villar, 2001: 4).

La administración de este Fondo por parte de la FNC ha hecho que su naturaleza sea una cuestión difícil de definir; como señala Palacios (1979: 479-537), la FNC puede ser una burocracia, un grupo de interés o una entidad para-estatal. En fin, es una organización privada que ha manejado dineros públicos con el supuesto objetivo de mejorar el bienestar de la población dedicada a la caficultura.

El Banco de la República

Hay dos tipos de argumentos que sustentan la creación de un banco central: el primero dice que un banco central surge como una evolución natural de un sistema financiero fraccional, el cual va adquiriendo la necesidad de un banco que funcione como prestamista de última instancia ante las crisis de liquidez y solvencia. El otro argumento es que un banco central surge como respuesta a unas circunstancias políticas e históricas particulares.

Para el caso colombiano, siguiendo el argumento de Adolfo Meisel (1990b), la creación del Banco de la República respondió a circunstancias históricas particulares. Colombia se había caracterizado por ser uno de los países latinoamericanos con menor inversión extranjera y los bancos norteamericanos se mostraban siempre reticentes a realizar préstamos por la no muy atractiva historia financiera del país. Debido a esto, los bancos de Nueva York prestarían recursos a Colombia sólo si contrataban a un experto financiero sugerido por el Departamento de Estado norteamericano.

La misión Kemmerer llegó a Bogotá el 10 de marzo de 1923 contratada por el gobierno de Pedro Nel Ospina (1922-1926) y su objetivo fue reformar el sistema financiero y fiscal del país. Dentro de los proyectos presentados por la misión y que fueron aprobados por el congreso estaban: a) la Ley 25 que establecía el estatuto orgánico del Banco de la República; b) la Ley 45 que reglamentaba los bancos privados y establecía la Superintendencia Bancaria; c) la Ley 46 sobre títulos negociables; d) la Ley 20, orgánica del papel sellado y el timbre nacional; e) la Ley 42, que reorganizó la contabilidad nacional y creó la Contraloría General; f) la Ley 34, sobre formación del presupuesto nacional; g) la Ley 31, por la cual se fijaba el número y nomenclatura de los ministros, y h) la Ley 36, sobre la administración y recaudo de rentas nacionales.

El objetivo principal de la misión Kemmerer era establecer un régimen de patrón oro que permitiera el funcionamiento estable de todo el sector financiero; para esto era también esencial un control fiscal eficaz porque un desequilibrio fiscal podía llevar a un desequilibrio monetario y, por lo tanto, al abandono del patrón oro (Meisel, 1990b: 221-222). De esta forma, la misión Kemmerer garantizó unas condiciones mínimas de organización monetaria y financiera que permitió la penetración del capital privado norteamericano en el país. En síntesis, la tesis era que la creación del

Banco de la República respondía al interés por conseguir préstamos extranjeros.

Intereses divergentes entre los grupos económicos: cafeteros, industriales y comerciantes

En materia de política cambiaria, se hace frecuente encontrar posiciones opuestas entre grupos que representan a los exportadores, por una parte, y grupos que representan a los importadores, por otra parte. Dicha posición encontrada se debe al efecto que el comportamiento del tipo de cambio tiene sobre la competitividad y el ingreso real de estos sectores económicos. Normalmente se presume que una moneda devaluada favorece las exportaciones y aumenta el ingreso real de este sector, así como una revaluación produce un efecto adverso. Lo mismo ocurre con el sector importador pero en un sentido inverso: una revaluación favorece las importaciones y aumenta el ingreso real de este sector, en cambio una devaluación los perjudica.

El objetivo de la política cambiaria, por consiguiente, muchas veces ha dependido del choque de fuerzas entre los grupos económicos poderosos, en especial cuando se trata de un país donde el desarrollo económico en general, y el desarrollo agrícola en particular, se enmarca en un diseño institucional débil y maleable. Como lo señalan Kalmanovitz y López (2006):

[...] la historia de la agricultura se entiende aquí como una dinámica inserta en una historia económica general, destacando dentro de ella las señales que surgen de la Constitución como arquitectura política y legal de la sociedad, [y también] los grupos de interés y la acción colectiva que despliegan para favorecer sus intereses dentro de una constelación política nacional (Kalmanovitz y López, 2006: 1).

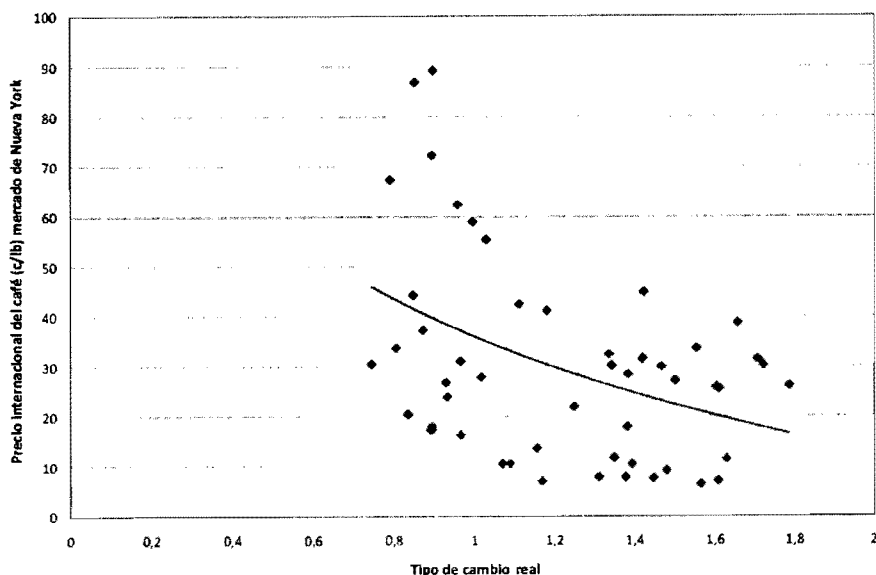
En el espectro de grupos económicos en Colombia han sobresalido por su capacidad de influencia en la política nacional la FNC, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), entre otros (Sáenz Rovner, 1992). Estos grupos han tenido intereses particulares y algunas veces encontrados en materia de política económica, lo cual los ha llevado a influir sobre ésta. Por ejemplo, en materia de política cambiaria los intereses de los cafeteros y los industriales muchas veces han estado en la misma dirección pues a ambos los beneficiaba la devaluación, pero no fue así en temas de protección arancelaria. Desde su conformación en 1944, la ANDI presionó

fuertemente por la obtención de mayores tarifas arancelarias que protegieran sus manufacturas. En cambio, la protección arancelaria perjudicaba los intereses tanto de los cafeteros como de FENALCO, fundada en 1945, lo que conllevó que tomaran medidas políticas para contrarrestarla.

Estos conflictos de intereses han sido analizados, desde una perspectiva política, por Eduardo Sáenz Rovner (1992; 2002), especialmente para las décadas de los años 40 y 50. No obstante, este ensayo busca hacer un acercamiento a la relación específica entre los intereses de la FNC y el comportamiento de la política cambiaria.

El gráfico 1 muestra la relación entre el precio internacional del café en el mercado de Nueva York y el tipo de cambio real. Se observa que los años con más bajo precio del café presentan una devaluación mayor, lo que evidencia una relación inversa entre estas dos variables.

GRÁFICO 1: Relación entre el tipo de cambio real y el precio internacional del café en el mercado de Nueva York 1923-1973



Fuente: Banco de la República y Federación Nacional de Cafeteros.

Sin embargo, deben tenerse en cuenta las relaciones complejas entre estas variables ya que cuando el precio internacional del

café aumentaba se podía generar revaluación del peso, puesto que el sector cafetero era el principal productor de divisas (Misas, 2001). Es importante analizar este efecto y las decisiones de política en torno a éste, pero se deja para un análisis posterior ya que también es importante no perder de vista la relación entre los intereses de la FNC y la política cambiaria, que es el objetivo de este ensayo.

El poder de la Federación Nacional de Cafeteros

Eduardo Wiesner afirmó que en Colombia no había política monetaria ni cambiaria independiente hasta 1958, sino política cafetera (Arango, 1987: 23). Así mismo, Kalmanovitz y López (2006) sostienen que:

El sector cafetero y su gremio utilizaron al Estado para legitimar unos impuestos que eran necesarios para financiar inventarios y la diplomacia de las exportaciones cafeteras, pero tales impuestos les fueron entregados en gran medida al propio gremio cafetero para que éste los administrara e invirtiera esos recursos (Kalmanovitz y López, 2006: 2).

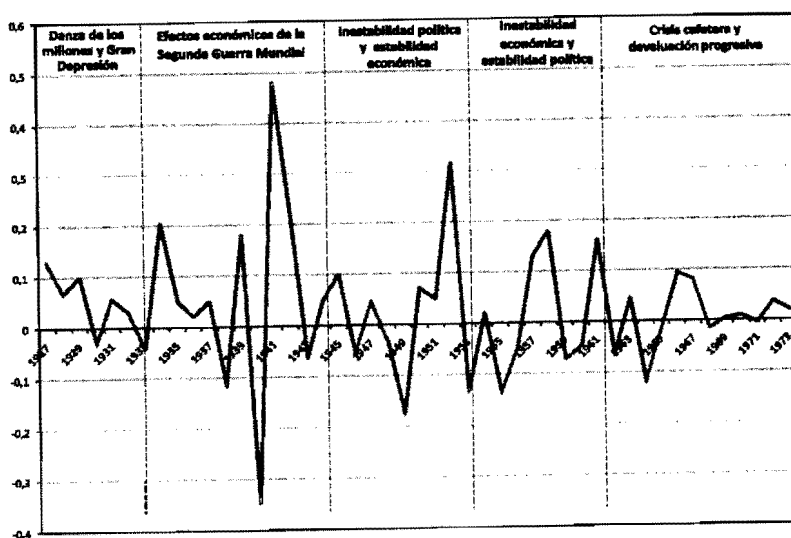
En efecto, el poder que desarrolló la FNC desde su fundación la convirtió en un ente que influyó directamente en la política económica del país. Este poder se puede resumir en cinco puntos; el primero es tomado de Gabriel Misas (2001: 111-134) y los cuatro siguientes de Palacios (1979: 480): a) los cafeteros fueron los principales generadores de divisas; al inicio de la década de los años 50, aproximadamente el 90% de las divisas con las que contaba el país provenían de las exportaciones cafeteras; b) la capacidad para actuar como un organismo para-estatal en temas como la iniciativa legal, la reglamentación y la aplicación de la ley; gran parte de la legislación cafetera era hecha por la misma FNC; c) la cantidad y calidad de recursos económicos y financieros que tiene (o tenía) a su disposición: administración del Fondo Nacional del Café, inmunidad legal para manejar fondos líquidos en moneda extranjera a pesar del control de cambios y el carácter especulativo de sus inversiones; d) su carácter de agente oligopólico en el mercado interno del café; e) la conformación de monopolios institucionales; por ejemplo, el manejo de la información financiera y estadística sobre el mercado interno y externo, producción, redes de comercialización, etc.

Con este poder la FNC trazó, en cierta medida, la política cambiaria del país en gran parte del siglo XX. El objetivo fue buscar

devaluaciones que podían tener dos propósitos: a) aumentar las exportaciones y/o, b) aumentar los ingresos de los productores cafeteros. Respecto al primer punto, es claro que Colombia siempre fue partícipe de acuerdos internacionales que restringían la oferta de café; por lo tanto, la devaluación no tenía como objetivo aumentar las exportaciones sino aumentar el ingreso. Según Palacios (1979), la tasa de crecimiento anual de la producción de café en Colombia tuvo el siguiente comportamiento (teniendo en cuenta que la cantidad de producción está estrechamente ligada a la cantidad de exportación): entre 1915-1917 y 1930-1932 la tasa de crecimiento fue 9,93% anual; entre 1930-1932 y 1940-1942 fue 3,66%; entre 1940-1942 y 1957-1959 fue 2,42%, y entre 1957-1959 y 1970-1972 fue 0% (Palacios, 1979: 480). De esta forma, el comportamiento aparentemente estable de la tasa de crecimiento de las exportaciones refleja el relativo éxito de la política de estabilización de la oferta conforme a los acuerdos internacionales del café de los años 1940, 1957, 1962, 1968 y 1975.

La efectividad de dichos acuerdos se observa mejor en el gráfico 2, el cual muestra la tasa de crecimiento de las exportaciones de café en el contexto de los cinco subperíodos establecidos en este ensayo. Como se puede observar, dicha tasa de crecimiento tiende a ser más estable en los dos últimos períodos. Más adelante se darán más detalles sobre los acontecimientos concretos en estos períodos.

GRÁFICO 2: Tasa de crecimiento de las exportaciones de café 1927-1973



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

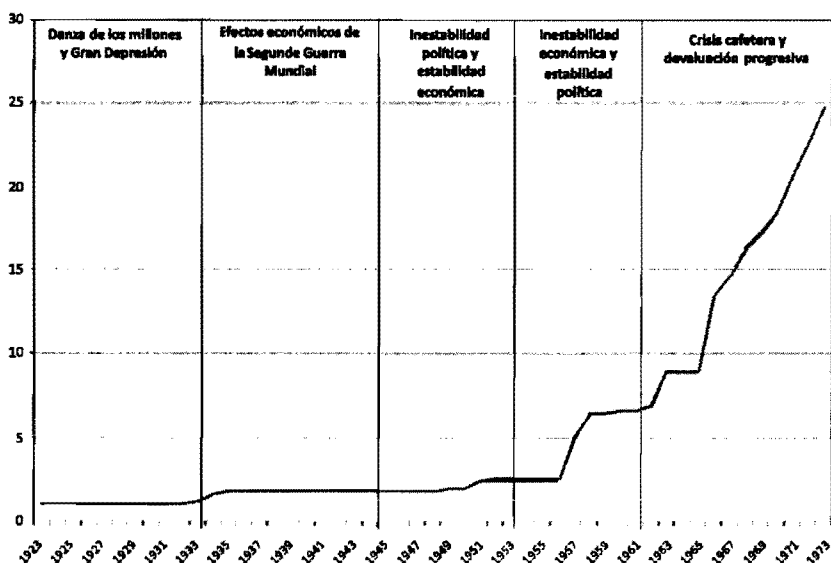
La política cambiaria pudo haber estado entonces más atada a mantener el ingreso de los cafeteros ante las fluctuaciones del precio internacional del café. El Fondo Nacional del Café, mediante su función estabilizadora, era el que tenía que operar en estas situaciones; no obstante, una devaluación parecía subsanar de mejor forma la crisis.

La política cambiaria: 1923-1973

Como se mencionó anteriormente, para delimitar los hechos históricos y económicos que influyeron en el comportamiento del tipo de cambio real, el período de estudio se dividió en cinco subperíodos: Danza de los millones y Gran Depresión: 1923-1934; Efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial: 1935-1945; Inestabilidad política y estabilidad económica: 1946-1954; Inestabilidad económica y estabilidad política: 1955-1962; y Crisis cafetera y devaluación progresiva: 1963-1973. La delimitación de estos subperíodos está influida por las periodizaciones que desarrollan Misas (2002), Romero (2005) y López (1990a; 1990b).

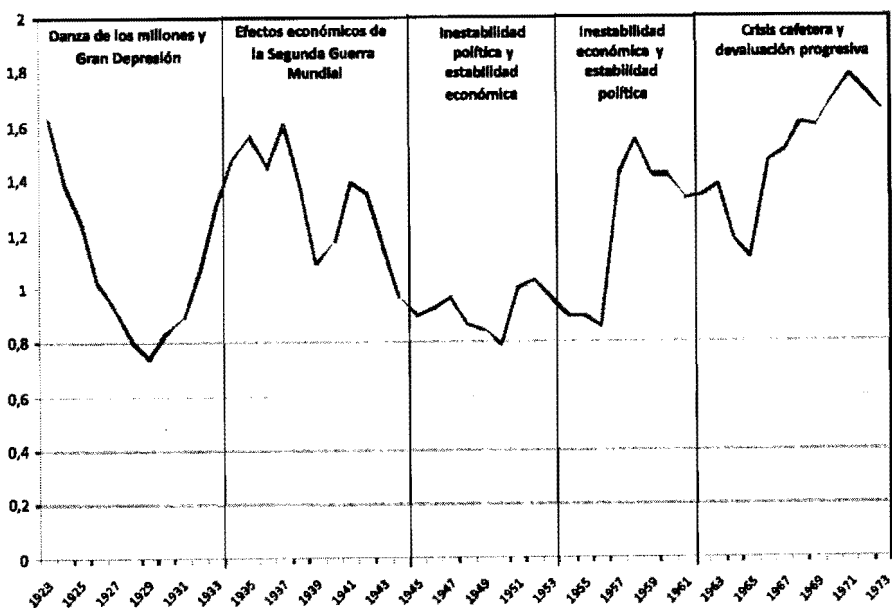
Así mismo, en los gráficos 3, 4 y 5 se muestra el comportamiento de las principales series asociadas a la política cambiaria en el contexto de los subperíodos, esto es, el tipo de cambio nominal (gráfico 3) y el tipo de cambio real (gráfico 4); además, se presenta el comportamiento del precio internacional del café (gráfico 5).

GRÁFICO 3: Tipo de cambio nominal 1923-1973



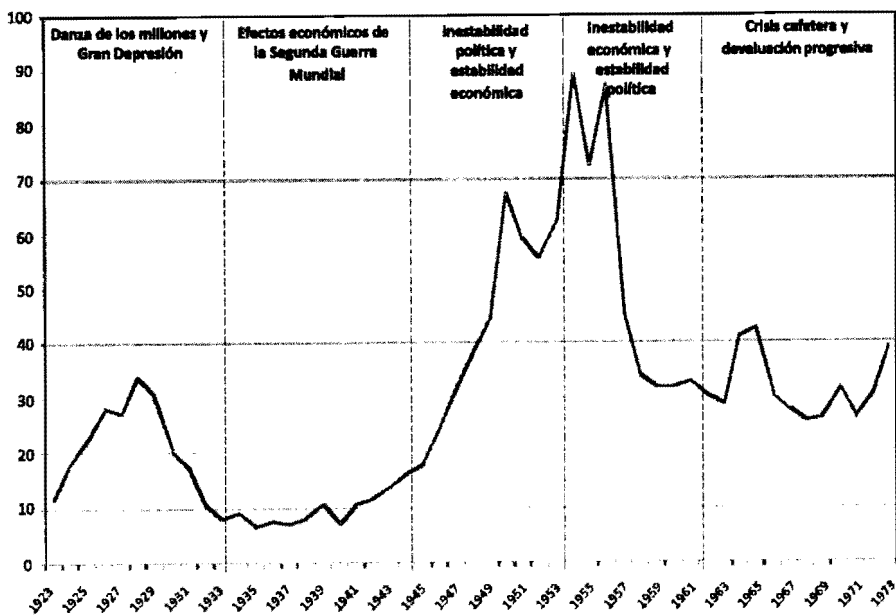
Fuente: Banco de la República.

GRÁFICO 4: Tipo de cambio real 1923-1973



Fuente: Banco de la República. Estimación del autor.

GRÁFICO 5: Precio internacional del café (c/lb) en el Mercado de Nueva York 1923-1973 (Precios constantes de 1926)



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros. Estimación del autor c/lb: centavos por libra.

Danza de los millones y Gran Depresión: 1923-1934

La década de los años 20 es conocida en la historiografía colombiana como la década de la "danza de los millones". A partir de esta década el país encontró una senda de crecimiento económico constante que le permitió consolidar un vínculo con los mercados externos a través de la exportación cafetera y logró desarrollar, además, importantes infraestructuras de comunicación que tan escasas habían sido durante el siglo anterior. Este período que se desarrolló entre 1920-1928, y que también ha sido denominado *la prosperidad a debe*, se caracterizó porque en éste confluyeron una serie de factores que impulsaron considerablemente el crecimiento de la economía; entre estos factores estaban: el alto nivel de precios del café, la indemnización de parte de los Estados Unidos por la separación de Panamá y el acceso al crédito externo (Bejarano, 1994: 173-208). El aumento del gasto público a través del aumento del crédito con el exterior suscitó gran debate; sin embargo, por medio de este crédito se logró consolidar gran parte de las nuevas obras que se requerían para posibilitar el desarrollo del país.

Respecto al comportamiento del tipo de cambio real¹, en ese período se observa que éste disminuye considerablemente hasta 1929 y después aumenta hasta 1934, como lo muestra el gráfico 4. Sin embargo, puesto que a partir de 1923 se estableció el régimen de patrón oro por las reformas recomendadas por la misión Kemmerer, la oferta monetaria pasó a convertirse en una variable endógena, es decir, que en buena parte ya no dependía de las decisiones de la autoridad monetaria; por lo tanto, el Banco de la República debía centrarse en mantener el tipo de cambio nominal que se había establecido con el oro, objetivo que logró tal como se observa en el gráfico 3.

El tipo de cambio real se revaluó debido al alto flujo de dólares hacia el país entre 1923-1928 que, como ya se mencionó anteriormente, respondió a la bonanza del sector exportador, la indemnización por la separación de Panamá y los préstamos externos contratados por el Gobierno. Los exportadores y los beneficiarios del crédito internacional llevaban los dólares que recibían al Banco de la República para convertirlos en pesos y, de esta manera, se aumentaba la oferta monetaria. Debido a esto el país sufrió un

1 Es importante recordar que: $TCR = TCN (P^*/P)$ donde, TCR: Tipo de cambio real; TCN: Tipo de cambio nominal; P*: nivel de precios externo; P: nivel de precios interno.

proceso inflacionario que afectó el tipo de cambio real, aunque el tipo de cambio nominal se hubiera mantenido constante.

Después de 1928 hubo una drástica reducción de los préstamos hacia Colombia debido a la Gran Depresión (1929-1934) y a pugnas que habían surgido entre los intereses de las compañías petroleras norteamericanas y el Gobierno colombiano. Esto provocó una disminución de circulante causando deflación entre 1928-1931. El país se alejó de la ortodoxia monetaria, es decir, abandonó el patrón oro hacia finales de 1931; en esto contribuyó la suspensión de la convertibilidad en oro de la libra esterlina el 21 de septiembre de ese mismo año.

El Gobierno se enfrentaba ahora al problema de la falta de financiación que había reducido la base monetaria entre 1928-1931; ante esto, el Banco de la República comenzó a funcionar como prestamista del Gobierno aumentando de esta manera la base y la oferta monetaria. De esta forma, hacia 1934, aunque se observó un incremento leve de la inflación, se había logrado superar la crisis del colapso de los mercados internacionales.

A partir de 1933, los exportadores cafeteros, representados por el gerente de la FNC, Mariano Ospina Pérez, presionaron al Gobierno para que aumentara el tipo de cambio y de esta manera favorecerlos ante la crisis internacional. De esta forma, el Gobierno devaluó el peso en 1933 y 1934 (Meisel, 1990a); en estos años el tipo de cambio nominal pasó de 1,02 pesos por dólar a 1,13 primero y 1,23 posteriormente. Entre 1929-1934, el precio internacional del café cayó y el tipo de cambio real aumentó, manteniendo de todas formas favorable el ingreso del productor de café (gráficos 4 y 5). Finalmente, aunque la tasa de cambio nominal se devaluó en una pequeña proporción, el efecto sobre la tasa de cambio real fue mayor porque el nivel de precios interno comenzó a sufrir una deflación, mayor que la deflación externa.

Efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial: 1935-1945

En esta época el país se vio obligado a equilibrar su balanza comercial, puesto que el mercado internacional de capitales estuvo cerrado por la Segunda Guerra Mundial y era imposible financiar con créditos externos un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Para contribuir con esto se creó en 1931 la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones (OCCE) como dependencia adscrita al

Banco de la República (López, 1990a). Por medio de ésta se imponían políticas de retaliación, es decir, se colocaban barreras a los bienes provenientes de los países que restringieran el comercio con Colombia. Esta política, que fue una combinación entre restricciones a las importaciones y revaluación, produjo superávit comercial entre 1935-1939.

Dentro de las funciones de la OCCE estaban: a) restringir o prohibir los giros de monedas extranjeras, así como la compra y venta de dichas monedas y de oro; b) otorgar permiso previo y escrito para efectuar las operaciones de cambio internacional destinadas a fines económicamente necesarios, entendiéndose por ello, entre otras cosas, el pago de las importaciones no prohibidas y de las deudas externas de la nación, de los departamentos y de los municipios, y c) prohibir las operaciones de cambio internacional que no correspondieran al movimiento necesario de las actividades económicas y financieras normales.

Entre 1939-1941 el tipo de cambio real se devaluó, contribuyendo a los propósitos de controlar las importaciones. Además, esta devaluación también fue producto de la presión de la FNC durante el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942), gobierno que fue bastante propicio a los intereses cafeteros: además de la devaluación también desmontó el impuesto a los dólares cafeteros (Arango, 1987: 24). No obstante, a partir de 1942, cuando Estados Unidos entra en la guerra, las importaciones reales colombianas cayeron de manera brusca. Dado que estas importaciones eran elementos esenciales en la vida nacional (materias primas y bienes de capital), se produjo una disminución en el ritmo de la actividad económica y una presión inflacionaria ocasionada por la acumulación de reservas internacionales; por consiguiente, la economía entró en un proceso de estanflación.

Para incentivar las importaciones se volvió a generar un proceso de revaluación ocasionado por una alta inflación que se empezó a presentar después de 1942. En conclusión, en este período se observó que el efecto económico adverso de la Segunda Guerra Mundial influyó de forma más fuerte que la FNC sobre la política económica en el país; sin embargo, el precio internacional del café mostró un buen comportamiento que no hacía necesario incentivar la devaluación por parte de la Federación. Por ejemplo, el precio externo del café Manizales subió de 9,48 centavos de dólar la libra a fines de 1940 a 16,4 en 1941 (Arango, 1987: 25). Esto se debió al significativo aumento de la demanda norteamericana después

de la entrada a la guerra y al Convenio Interamericano del Café, o Pacto de Cuotas, que se firmó el 28 de noviembre de 1940 en Washington entre los países latinoamericanos y Estados Unidos.

Inestabilidad política y estabilidad económica: 1946-1954

Este período se caracterizó por una fuerte inestabilidad política surgida por la derrota electoral del Partido Liberal que estaba fuertemente escindido y que permitió el ascenso al poder en 1946 de Mariano Ospina Pérez, representante del Partido Conservador y ex-gerente de la FNC. El asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948 agudizó esta crisis llevando al país a una de las etapas más violentas de su historia. Respecto a la FNC, en 1947 acrecentó notablemente su poder debido a que Ospina Pérez le cedió la administración del Fondo Nacional del Café; en ese momento el Fondo tenía un patrimonio igual al 80% de las exportaciones totales del país (Arango, 1987: 25).

Sin embargo, a pesar de la crisis política que se vivió en ese período, el país presentó un desempeño económico bastante satisfactorio: el precio internacional del café estuvo a niveles históricamente elevados, la tasa de crecimiento del producto interno bruto fue favorable y la industria creció a ritmos acelerados, aunque se advertía un creciente proceso de revaluación e inflación.

Hasta 1951 hubo un rígido control de cambios, el oro y todos los ingresos provenientes del exterior tenían que venderse al Banco de la República. Para aminorar la presión inflacionaria el gobierno decidió declarar la liberación de importaciones, lo que aumentó considerablemente su valor hasta 1954. Además, debido al incremento de las reservas internacionales por consecuencia de la bonanza cafetera, en 1954 se decidió liberar el mercado cambiario.

Un primer paso para lograr esto fue el Decreto 1901 de julio de 1953, el cual estableció el libre comercio de oro dentro del país. También, con el propósito de que la liberalización de importaciones fuera sostenible a largo plazo, en 1955 se tomaron medidas para moderar el ascenso de éstas, lo cual era necesario dado el proceso de revaluación. En efecto, entre 1946-1951 se presentó una revaluación y una presión inflacionaria. La inflación fue provocada, básicamente, por el aumento de créditos a los bancos comerciales y al Gobierno Nacional (debe recordarse que este proceso inflacionario fue distinto al de 1942-1945, causado por las reservas internacionales) y agudizó el ya alterado clima político que se percibía en la época.

Ante los buenos precios del café la FNC vio innecesaria las presiones; por ende, a pesar de la revaluación, no hubo una fuerte incidencia de la FNC en la política económica. Sin embargo, entre 1950-1952 hubo una caída del precio externo del café que corresponde con una devaluación exactamente en el mismo período. Por último, entre 1952-1954 se observó un mejor desempeño de los precios y una bonanza cafetera que brindó mayor estabilidad económica haciendo de nuevo innecesaria la presión cambiaria por parte de los cafeteros.

Inestabilidad económica y estabilidad política: 1955-1962

En el campo político y económico este período presentó las características inversas del período anterior. Por el lado político, se logró disminuir la violencia a costa de repartir el gobierno en lo que se conoce como el Frente Nacional. Por el lado económico, la situación del sector externo fue crítica. La permanente escasez de divisas fue lo que caracterizó este período, y ésta fue causada, en parte, por la crisis de precios en el sector cafetero.

Dentro de este período se pueden identificar tres subperíodos (López, 1990b): 1955-1957, 1958-1959 y 1960-1962. Entre 1955-1957 hubo revaluación del tipo de cambio real y el déficit fiscal reforzó el desequilibrio de la cuenta corriente conllevando una crisis en la balanza de pagos.

Entre 1958-1959, el precio externo del café colapsó. En el plano internacional esto llevó a los países productores de café a firmar el Convenio de México en octubre de 1957. Posteriormente, se suscribió el Convenio de 1958 que disponía retenciones de 40% a Brasil, 15% a Colombia y 5% a otros países (Arango, 1987: 26). Al interior del país se buscó estabilizar la economía por medio del Decreto 107 de junio de 1957. Este decreto buscaba generar una balanza comercial positiva y eliminar la revaluación del tipo de cambio real. El primer objetivo se alcanzó por medio de un rígido control a las importaciones que condujo a que se presentara una transferencia neta de recursos al exterior. Para eliminar la revaluación del tipo de cambio real la reforma cambiaria decretó una devaluación que, en teoría, fue del 94%. El precio de la divisa se elevó de 2,5 a 5,06 pesos por dólar.

Finalmente, la etapa entre 1960-1962 es parecida al período 1955-1957: el precio del café siguió cayendo y coincidió con otro esfuerzo por liberar nuevamente las importaciones. Al dejar de existir la flexibilidad del tipo de cambio oficial, pretendida por el

Decreto 107 de 1957, su precio real empezó a revaluarse. Este hecho estimuló el ascenso de las importaciones acentuando el desequilibrio de la cuenta corriente. De igual forma que en el período 1955-1957, se aplicaron medidas restrictivas a las importaciones. Además, la Alianza para el Progreso impulsada por los Estados Unidos permitió que se llevara a cabo el Pacto Mundial de 1962, pacto de productores y consumidores de café.

Crisis cafetera y devaluación progresiva: 1963-1973

Entre 1957-1968, los impuestos del gobierno y las contribuciones al Fondo Nacional del Café provocaron que se revaluara el tipo de cambio bastante más que los precios internos, lo cual provocó una depresión del ingreso cafetero. Sin embargo, los grandes sacrificios por parte de los productores no se vieron retribuidos porque el Fondo casi quiebra debido a las primas de los tostadores (se les devolvía la diferencia entre los suaves colombianos y los centrales más 2 ó 3 centavos de dólar la libra) y el pago de intereses al Banco de la República (Arango, 1987: 27).

Ante la caída del precio internacional y la baja de los ingresos de los productores causada por las razones descritas anteriormente, se firmó el Decreto 444 de 1967 en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Con este decreto se dispuso que cualquier transacción de oro y divisas debía hacerse a través del Banco de la República y, además, cualquier adquisición de divisas debía dirigirse a fines económicos o socialmente útiles. De esta forma, los exportadores, importadores e inversionistas extranjeros quedaron obligados a trazar los dólares con el Banco de la República (Low, 1986: 110). Además, el decreto eliminó el cambio múltiple, devaluó e impuso la devaluación permanente, reglamentó la retención e impuso el impuesto *ad valorem* al café con el fin de que el gobierno participara de la devaluación (Arango, 1987: 27).

La devaluación del dólar en 1971 provocó el rompimiento del Pacto Mundial en 1972 y motivó el pacto de productores. En 1972 se conformó el Grupo de Bogotá integrado por Colombia, Brasil, Costa de Marfil y Portugal que concentraban el 50% de la producción. Luego se conformó el Grupo de Ginebra con el 85% de la producción y se fijaron cuotas distintas a las del Pacto Mundial (Arango, 1987: 27). Después de 1974 ocurrió una fuerte helada en Brasil que disminuyó considerablemente la producción, pasando de exportar 15,6 millones de sacos de 60 kilos en 1976 a 10,1 en 1977. Esto condujo a la bonanza de precios de 1976-1980.

Conclusiones

La Federación Nacional de Cafeteros fue protagonista en el manejo de la política económica del país entre 1923-1973, específicamente de la política cambiaria, lo cual se analizó en este trabajo. El objetivo de la Federación fue, básicamente, mantener el ingreso de los caficultores ante las caídas del precio externo del café para lo cual presionó a favor de la devaluación del tipo de cambio. Se evidencian dos fuertes devaluaciones que corresponden a dos fuertes caídas del precio externo del café: entre 1929-1936 y 1957-1959; además de la devaluación progresiva llevada a cabo a partir del Decreto 444 de 1967 por la persistencia del precio del café de mantenerse a la baja. La Federación logró que sus presiones fueran efectivas gracias al poder que concentraba (por encima de otros grupos económicos) principalmente por haber sido el mayor generador de divisas en el país.

Recibido: 06-10-2008
Aprobado: 11-02-2009

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arango, Mariano. 1987. "Política cafetera 1920-1987" *Economía colombiana*, 195-196: 23-31.
- Bejarano, Jesús Antonio. 1994. "El despegue cafetero, 1900-1928" En *Historia económica de Colombia*, ed. José Antonio Ocampo, 173-208. Bogotá.
- Bustamante, Darío. 1974. "Efectos económicos del papel moneda durante la Regeneración", *Cuadernos colombianos*, 4.
- Kalmanovitz, Salomón y Enrique López. 2006. *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República-Fondo de Cultura Económica.
- López, Alejandro. 1990a. "El Banco de la República y la política económica entre 1935 y 1945" En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- López, Alejandro. 1990b. "El Banco de la República y la política macroeconómica, 1955-1962" En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- Low, Enrique. 1986. "Historia monetaria de Colombia: 1886-1986" En *Estado y economía en la Constitución de 1886*, ed. Oscar Rodríguez Salazar. Bogotá: Contraloría General de la República.

- Meisel, Adolfo. 1990a. "La creación del Banco de la República y primeras reformas" En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- Meisel, Adolfo. 1990b. "La creación del Banco de la República y las teorías sobre Banca Central: ¿por qué 1923?" En *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.
- Misas, Gabriel. 2001. "De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial" En *Desarrollo económico y social en Colombia Siglo XX*, ed. Gabriel Misas, 111-134. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Misas, Gabriel. 2002. *La ruptura de los 90. Del gradualismo al Colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Palacios, Marco. 1979. *El café en Colombia 1850-1970, una historia económica, social y política*. Bogotá: Editorial Presencia.
- Pelet, Carmen. 2002. "Los últimos cuarenta años de la peseta: De Bretton Woods a la UE" *Acciones e Investigaciones Sociales*. 15: 265-282.
- Romero, Carmen. 2005. *El tipo de cambio en Colombia 1932-1974*. Universidad Autónoma de Barcelona. Tesis Doctoral. http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UAB/AVAILABLE/TDX-0713106-115829//carb1de1.pdf (Consultado el 14 de febrero de 2009).
- Sáenz Rovner, Eduardo. 1992. *La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes.
- Sáenz Rovner, Eduardo. 2002. *Colombia años 50. Industriales, política y diplomacia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Urrutia, Miguel. 1980. "La creación de las condiciones iniciales para el desarrollo: el café" En *La cuestión cafetera*, ed. Edgar Revéiz, 45-66. Bogotá: Cede-Uniandes.
- Villar, Leonardo. 2001. "Reglas versus discrecionalidad en las políticas fiscal, monetaria y cambiaria: un problema de economía política y credibilidad". <http://www.banrep.gov.co/documentos/presentacionesdiscursos/pdf/cepalsemnifiscal.pdf> (Consultado el 14 de febrero de 2009).

ANEXO ESTADÍSTICO

Año	Tipo de cambio real	Tipo de cambio nominal	Café excelso Libra de 453,6 gr Mercado N. Y.	Café excelso Libra de 453,6 gr N. Y. (precios de 1926)	Exportaciones de café Miles de sacos de 60kg de café verde	Tasa de crecimiento de las exportaciones cafeteras
1923	1,628	1,042	18,82	11,56019656	n.d.	n.d.
1924	1,38	1,007	24,94	18,07246377	n.d.	n.d.
1925	1,248	1,018	27,6	22,11538462	n.d.	n.d.
1926	1,017	1,017	28,49	28,01376598	n.d.	n.d.
1927	0,93	1,024	25,08	26,96774194	2357	n.d.
1928	0,804	1,022	27,26	33,90547264	2660	0,128553246
1929	0,744	1,036	22,81	30,65860215	2836	0,068165414
1930	0,835	1,035	17,24	20,64670659	3118	0,099435825
1931	0,882	1,035	15,55	17,43273543	3017	-0,032392559
1932	1,07	1,049	11,38	10,61682243	3184	0,055353
1933	1,311	1,245	10,46	7,978642258	3281	0,030464824
1934	1,478	1,625	13,7	9,269282815	3143	-0,042060347
1935	1,564	1,783	10,26	6,560102302	3786	0,20458161
1936	1,446	1,749	11,28	7,786998617	3981	0,051505547
1937	1,607	1,768	11,61	7,22464219	4060	0,01984426
1938	1,376	1,788	10,97	7,972383721	4262	0,049753695
1939	1,088	1,752	11,68	10,71691176	3774	-0,114500235
1940	1,168	1,752	8,38	7,174657534	4457	0,180975093
1941	1,362	1,754	14,74	10,58908046	2912	-0,346845726
1942	1,348	1,753	15,87	11,77299703	4309	0,477939011
1943	1,156	1,746	15,87	13,7283737	5251	0,218612207
1944	0,965	1,748	15,87	16,44559586	4923	-0,062464293
1945	0,894	1,752	16,22	18,14317673	5149	0,045906967
1946	0,932	1,751	22,5	24,1416309	5661	0,099436784
1947	0,904	1,755	30,11	31,23443983	5339	-0,05986041
1948	0,871	1,76	32,59	37,41678234	5588	0,046637947
1949	0,848	1,96	37,61	44,35141509	5410	-0,031853973
1950	0,79	1,96	53,25	67,40506329	4472	-0,173382625
1951	0,995	2,368	58,74	59,03517588	4794	0,072003578
1952	1,029	2,51	57,01	55,40330418	5032	0,04964539
1953	0,958	2,51	59,82	62,44258873	6832	0,317985024
1954	0,896	2,51	60,02	69,30803571	5753	-0,132539204
1955	0,893	2,51	64,57	72,30683091	5867	0,019815748
1956	0,851	2,51	73,97	86,9212691	5070	-0,135844554
1957	1,421	5,06	63,94	44,89648135	4824	-0,04852071
1958	1,562	6,41	52,34	33,7242268	5441	0,127902156
1959	1,419	6,4	45,22	31,86751233	6413	0,178643632
1960	1,418	6,65	44,89	31,65726375	5938	-0,074068299
1961	1,335	6,7	43,62	32,6741573	5651	-0,048332772
1962	1,342	6,9	40,77	30,38002981	6561	0,181033445
1963	1,382	9	39,55	28,81794501	6134	-0,065081542
1964	1,18	9	48,8	41,3559322	6412	0,045321161
1965	1,111	9	47,44	42,70027003	5662	-0,11852776
1966	1,466	13,5	44,12	30,09549795	5566	-0,015215853
1967	1,5	14,73	41,14	27,42666667	6094	0,09486166
1968	1,609	16,38	41,33	25,68876196	6588	0,061063341
1969	1,602	17,37	41,78	26,07990012	6478	-0,016697025
1970	1,705	18,5	54,01	31,67741935	6509	0,004785428
1971	1,785	20,94	46,99	26,32492967	6569	0,009218006
1972	1,72	22,83	52,33	30,4244186	6528	-0,006241437
1973	1,655	24,82	64,3	35,85196375	6766	0,036458333

Fuente: Banco de la República y Federación Nacional de Cafeteros.