
Las políticas públicas cafetaleras en México: un análisis histórico

Pablo Pérez Akaki

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo el estudio de las políticas públicas asociadas al café en los tiempos del sistema de cuotas y los cambios de estas tras su rompimiento desde 1989 hasta la fecha. Inicialmente se hace una breve descripción de las políticas públicas del sector agrícola en los últimos 70 años, mostrando su transformación al pasar de un modelo de desarrollo guiado por el sector público a un proceso de regulación agrícola guiado por el sector privado, caracterizado por un contexto de sustitución de importaciones hacia un modelo de apertura comercial de retiro gubernamental de las actividades productivas, donde los agentes minoristas se consolidaron como dominantes del comercio de bienes agroalimentarios. De esta forma se evidencia que si bien se realizaron importantes esfuerzos en pro del sector, se encuentra un retraso notable frente a otras economías cafetaleras centroamericanas que han superado a la mexicana en los indicadores de competitividad de este sector, que han perpetuado un empobrecimiento de los productores y por lo tanto los esfuerzos por aminorarlos son genéricos y probablemente tendrán poco éxito, por lo que se considera que es necesaria una política más activa e integral hacia el sector y un distanciamiento de los poderes económicos que influyen en las decisiones de política cafetalera en el país para el bienestar del sector en su conjunto.

ABSTRACT

This document aims to study public policies associated with coffee at the time of the quota system and the changes of these after its break in 1989 to the present. Initially the study makes a brief description of public policies in the agricultural sector in the last 70 years, showing its transformation from a model of development led by the public sector to a process of agricultural regulation led by the private sector, characterized by a context of import substitution towards a model of trade openness, government detachment from productive activities and where retail agents were consolidated as dominant in the agri-food trade. In this way, it is evident that although significant efforts were made to improve the sector welfare, there is a noticeable delay compared to other Central American coffee economies that have outperformed Mexican indicators of sector competitiveness, which have perpetuated an impoverishment of producers and therefore efforts to reduce them are generic and likely have little success, so it is considered the need of a more active and comprehensive policy towards the sector and a move away from the economic powers that influence policy decisions on coffee in the country for the welfare of the industry as a whole.

Palabras clave: Café, México, Políticas públicas, Liberalización de mercados.

Las políticas públicas cafetaleras en México: un análisis histórico

Pablo Pérez Akaki¹

La liberalización económica y comercial que se vivió en México a partir de la década de los ochenta ha generado diversos resultados en la economía nacional y se ha identificado al campo mexicano como uno de los más afectados. Las mediciones de los resultados avalan que la pobreza ha incidido fuertemente en los espacios rurales, en donde se ha generado un proceso de marginación hacia gran cantidad de productores que han quedado fuera del mercado y en el cual se han incrementado los procesos migratorios tanto a ciudades mexicanas como hacia Estados Unidos, además del riesgo que ha significado la posibilidad de su incorporación en la producción de cultivos ilícitos.

Particularmente en el caso del café se ha observado un cambio de gran transcendencia, en el cual las políticas públicas estuvieron determinadas por el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE), cuya influencia fue mayúscula durante poco más de 30 años. El alcance que logró este organismo en los campos pro-

ductivos cafetaleros del país permitió que en sus mejores momentos pudiera controlar casi el 40% de las exportaciones netas del grano total producido en el país. Además, dicho organismo impulsó la investigación en aspectos productivos, así como mejoras a la calidad del café a partir de programas especiales de formación de catadores. Asimismo, el INMECAFE trabajó fuertemente en la organización productiva de los productores cafetaleros del país y generó diversos avances tecnológicos hacia el sector, ofreciendo créditos para los productores y sus grupos que permitieron darle liquidez al sector en las épocas de cosecha.

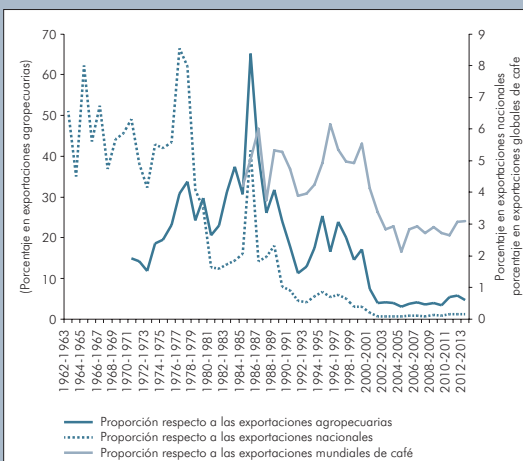
Sin embargo, durante la década de los ochenta las políticas cambiaron y llevaron al cierre del Instituto en 1989, dejando un vacío importante en el ordenamiento del sector. Uno de los argumentos más importantes usados en su liquidación fue la eficiencia del mercado al dejar que los agentes privados desarrollaran dichas actividades. Su lugar a la fecha no ha podido ser ocupado por las instituciones su-

¹ Profesor del posgrado en Economía. Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (FES Acatlán UNAM). ppablo@apolo.acatlan.unam.mx.

cesoras ni sus funciones totalmente replicadas por el sector público ni el privado.

Ello ha significado que el grano que en un tiempo fue el mayor generador de divisas para el país haya perdido valor y se vea ahora en una posición desventajosa frente a productores centroamericanos y asiáticos. Una muestra de ello es la contribución del sector cafetalero a las exportaciones agropecuarias totales del país, que en los últimos años de la década de 1970 alcanzó niveles cercanos al 40% e incluso en 1986 llegó a la proporción del 65%, pero desde entonces su participación disminuyó a niveles menores del 5%, como se aprecia en la Figura 1.

Figura 1. Exportaciones de café relativas al sector agropecuario nacional, a las exportaciones totales y a las exportaciones cafetaleras mundiales



Fuente: Elaboración propia con datos de: OIC; Martínez, (1996); Nolasco, (1985); SIACON, (2002); SPP e InEGI: Anuarios estadísticos del comercio exterior de México de 1962 a 1980 y Banco de México.

Adicionalmente desde mediados de la década del 70, se ha reducido significativamente la proporción de exportaciones cafetaleras frente a las exportaciones totales de México, al igual que la proporción de exportaciones cafetaleras mundiales. En todos los casos la tendencia ha sido a un acelerado decrecimiento en sus niveles.

Por ello este trabajo aborda de manera histórica la transformación de las políticas públicas hacia el sector cafetalero de forma detallada, para comprender cómo es que los cambios de estrategia en las políticas públicas influyeron para rezagar un sector de tanta importancia en el desarrollo del país.

ANTECEDENTES

El café es un producto de gran relevancia para el comercio internacional; después del petróleo es el de mayor volumen comercializado a escala global. En el 2012, según cifras de la Organización Internacional del Café, se exportaron 6,8 millones de toneladas, lo que permitió que diariamente se sirvieran 1.674 millones de tazas a lo largo del planeta².

Tiene también el café el mérito de haber sido la mercancía que durante el periodo de sustitución de importaciones logró el acuerdo de cuotas a las exportaciones de mayor duración, los cuales pudieron mantenerse por casi 27 años. Ello implicó un conjunto de herramientas de política pública domésticas de gran envergadura para poder cumplir con los

² Cifras estimadas a partir del consumo aparente a nivel mundial en el 2012, según lo reportado por la ICO en sus bases de datos históricas (http://www.ico.org/new_historical.asp) con el supuesto de 100 tazas por kg de café molido y una equivalencia de 1,19kg de café verde a 1kg de molido.

acuerdos internacionales de volumen asignados a cada país.

El rompimiento de los Acuerdos Internacionales del Café (AIC) significó un fuerte debilitamiento de la Organización Internacional del Café (OIC), el organismo creado para cumplir con el cometido de lograr un equilibrio entre oferta y demanda, eliminar la incertidumbre que caracteriza los precios del grano en los mercados, mejorar la calidad de vida de los productores, mejorar la paridad de poder de compra de los países productores manteniendo el precio a un nivel justo y promover el consumo del café (OIC, 1962). Tras la negativa de diversos países consumidores por mantener el sistema de cuotas, liderados por Estados Unidos, el mercado pasó a un sistema de libre comercio que llevó a innumerables conflictos, entre ellos las recurrentes crisis de los precios internacionales, arrastrando con ello la estabilidad del ingreso de los productores, generalmente de pequeña escala y de baja productividad.

Con el rompimiento de los AIC, al interior de los países productores se dieron cambios de gran tamaño en torno a las políticas públicas hacia el sector. Gran parte de los institutos, agencias gubernamentales y casas de estabilización desaparecieron al no requerirse más su principal función, la comercialización del grano. Sólo algunas de ellas sobrevivieron, como fue el caso de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC), que ha sido un referente de los estudiosos del tema por la importancia que aún tiene en la definición de la política cafetalera doméstica y por sus logros en el terreno internacional a través del posicionamiento de la marca *Juan*

Valdez®, el mantenimiento de una prima por calidad que actualmente es de 20 puntos por arriba del promedio en los mercados internacionales sobre el resto de los orígenes, declarado en el mismo Contrato C de la bolsa de Nueva York (ICE, 2013), así como en el reconocimiento en Europa en el 2007 de la marca país *Café de Colombia* como Indicación Geográfica Protegida (IGP) (Giovannucci & Samper, 2009).

De esta manera, este trabajo tiene como objetivo el estudio de los cambios en las políticas públicas que trajo la liberalización en el sector, así como un análisis de los resultados más importantes que se pueden adjudicar a ellos. Por consecuencia, en el siguiente apartado se discutirá de manera teórica la importancia de la agricultura en los países en desarrollo y la importancia de las instituciones públicas para promover su impulso. Posteriormente se revisarán las políticas públicas asociadas al café en los tiempos del sistema de cuotas, desarrolladas por el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) y después se realizará un análisis de las políticas que se han desarrollado tras el rompimiento de las cuotas y hasta las fechas recientes. A lo largo del análisis histórico se utilizarán datos empíricos para evidenciar los resultados de las políticas públicas. En el último apartado se discutirá sobre los efectos atribuibles a las políticas del periodo liberal y al final se ofrecen las conclusiones de este trabajo.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA

En los países en desarrollo la relevancia del sector agrícola es alta, pues se caracterizan

por ser economías poco industrializadas y con grandes debilidades en aspectos educativos, aunque en ocasiones, abundantes en fuerza de trabajo y recursos naturales. Por lo tanto, las políticas orientadas al sector agrícola pueden tener una alta influencia en la sociedad, la cual se emplea primordialmente en este sector.

En los últimos 70 años las políticas hacia el sector agrícola se transformaron de manera profunda desde un modelo de desarrollo guiado por el sector público, en una economía cerrada con una fuerte inversión tecnológica que se identificó como la “revolución verde” caracterizado por un contexto de sustitución de importaciones, hacia un modelo de apertura comercial, de retiro gubernamental de las actividades productivas y en el que prácticamente los propios actores privados resuelven sus problemáticas en el sector correspondiente. Ello ha significado un proceso de re-regulación de la agricultura guiada por el sector privado, sustituyendo al sector público cuya injerencia fue profunda en la primera de las etapas mencionadas (Snyder, 1999; Le Heron & Roche, 1999).

En este contexto liberal, el modelo del agrobusiness (agribusiness) se ha extendido como la estrategia que muchos gobiernos han adoptado para impulsar sus campos agrícolas, pecuarios y forestales. En el agrobusiness, las cadenas agroalimentarias se han vuelto piezas fundamentales para establecer las estrategias que deben adoptarse para competir en los mercados abiertos. Este proceso agroindustrializador se caracteriza por el crecimiento de las actividades diferentes a la agricultura en los espacios rurales, por el

cambio en las relaciones institucionales entre empresas agrícolas y productores agropecuarios, y cambios en la forma y conformación de productos, su tecnología y sus estructuras de mercado (Reardon & Barret, 2000).

Como efectos de este modelo agroindustrializador se destaca un nuevo marco institucional en el que los estándares rigen la relación entre los agentes a lo largo de la cadena de comercialización, la gran mayoría de las ocasiones emitidos desde un agente en la última parte de la cadena, específicamente los minoristas, quienes se han consolidado como dominantes del comercio de bienes agroalimentarios, lo que se manifestó en 2009 cuando se encontró que los primeros 10 minoristas controlaron el 24% del mercado mundial de alimentos del mundo, llegando a profundizarse en algunas regiones como Reino Unido donde 4 empresas concentraron el 75% del mercado, en Estados Unidos donde las primeras 5 cadenas representaron el 48% del mercado y en Australia donde las dos más grandes empresas tenían el 79% del mercado (Tennent & Lockie, 2012).

Estos agentes, por medio de la aplicación de estándares de producción, han impulsado una configuración diferente de las relaciones entre agentes a lo largo de las cadenas de comercialización, lo cual según algunas investigaciones significó la creación de nuevas y mejores alternativas para todos los agentes en la cadena. Esto les permite tener control a la distancia aminorando los riesgos a su favor a través de una gobernanza guiada por el mercado y la autorregulación (Ouma, 2010). Incluso algunos han llamado a este un tercer régimen agroalimentario, en el que los su-

permercados son los actores principales, los estándares son los elementos para la relación a lo largo de la cadena y éstos se relacionan con aspectos sustentables y de salud, pudiendo también denominarse como con un capitalismo verde (McMichael, 2009a, 2009b; Smith, Lawrence & Richards, 2010).

Desafortunadamente las experiencias positivas de desarrollo en el ámbito agrícola son muy limitadas, restringiéndose a ciertos sectores específicos, a ciertas geografías particulares y a ciertos momentos históricos concretos. Ello lo confirman Reardon, Barret, Berdegué, y Swinnen (2009), quienes encontraron que la inclusión de los pequeños productores en las agroindustrias es variante además que depende de varios factores, como las condiciones de mercado, la estructura agrícola y los recursos con los cuales cuentan, además que las políticas públicas tienen un rol importante para aumentar la inclusión de los pequeños así como el derrame de beneficios prometidos. Esta inclusión sólo puede hacerse a partir de fuertes inversiones en bienes no relacionados con la tierra, como caminos, sistemas de irrigación, la asociación, el control de las emisiones de gases de efecto invernadero, etc., varios de los cuales no están al alcance de sus propios recursos.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CAFETALERAS EN EL SISTEMA DE CUOTAS

La participación pública en el café en México inicia con la creación de Beneficios Mexicanos (BEMEX) en 1945, cuyo propósito fue la mejora del proceso industrial del grano, pero sus actividades se extendieron a la comercialización del mismo. Pocos años después,

en 1949, se fundó la Comisión Nacional del Café, organismo al que se asignó la responsabilidad de las políticas económicas destinadas a este sector, dentro de las cuales se fomentó la investigación en prácticas productivas y combate a las plagas.

En 1959 junto con BEMEX y otros organismos de la Secretaría de Hacienda se creó el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) (Nolasco, 1985) cuyos objetivos fueron la defensa y mejora del cultivo, el beneficio y el comercio del café mexicano, tanto en el interior como en el exterior del país, además de dictar las políticas económicas para el sector, lo que hizo por 30 años.

Las actividades del INMECAFE se centraron en la asesoría, capacitación, organización, financiamiento, acopio, comercialización y regulación de los productores del sector social. Los mejores años del INMECAFE fueron durante la década de los setenta, época en la cual participó decididamente en la comercialización del aromático, como respuesta al gran intermediarismo que existió en este producto y a la opresión que sufrían los pequeños productores del grano ante los comercializadores privados.

La asistencia técnica se dio a través de sus Delegaciones y Centros de Apoyo, donde se ofreció asistencia para el establecimiento de semilleros-viveros, manejo de cafetales, levantamiento de la cosecha y en la operación de la planta agroindustrial, lo cual representó una estructura extensa en las regiones productoras. La asistencia hacia los productores y sus familias se ofreció por medio de las Unidades Económicas de Producción y Comer-

cialización (UEPC), cuya intención fue la de evitar el intermediarismo y se buscó la inclusión de los pequeños productores en todas las fases del proceso de producción, beneficiado y comercialización del grano. Además, fue a través de las UEPC que llegaron los apoyos técnicos, crediticios, comerciales y administrativos. Se creyó que mediante la organización de los productores se alcanzaría su bienestar.

Mediante una política de precios de garantía, aplicados en esa época en muchos otros productos, el INMECAFE estableció precios de compra para el café con los cuales adquiría el producto directamente a los productores, para ello ofreció anticipos a cuenta de cosecha, el cual completaba posteriormente con un segundo pago, una vez comercializado el grano en el mercado internacional. Esto también pudo lograrse por medio de las UEPC.

Adicionalmente, por medio de un programa de semilleros-viveros se crearon nuevas variedades del grano con mayor resistencia a las plagas, las cuales se ofrecieron a los productores a precios de recuperación³. Asimismo, el INMECAFE participó con un programa de mejoramiento de cafetales, mediante el cual se renovaron cafetales viejos, y se mejoraron las prácticas agrícolas con el objetivo de aumentar la productividad. Se estableció un programa emergente de apoyo en caso de heladas, además de un programa de control fitosanitario. El Instituto al mismo tiempo desarrolló proyectos de investigación que fueran benéficos para el sector en su conjunto.

En las actividades industriales, el Instituto contó con instalaciones donde procesaba el café recibido a los productores, por el cual ofrecía créditos para el levantamiento de la cosecha. Esta forma de relación con los productores significó el establecimiento de precios de referencia para el café a nivel nacional. Estas actividades le permitieron que en el periodo de 1982 a 1988 el Instituto captara aproximadamente el 33% de la producción total para su proceso, por lo que ofreció 33,9 millones de pesos como anticipo para el financiamiento de la producción agrícola a los productores (Consejo Mexicano del Café [CMC], 1994). El mejor resultado de la participación en la comercialización se alcanzó en el ciclo 1982-83 cuando superó el 40%.

El INMECAFE representó una estructura que se contrapuso fuertemente a los sistemas tradicionales de coyotaje (intermediarismo) que prevalecieron hasta antes de los setenta. Sin embargo, la participación de esta institución no fue la misma en todas las regiones cafetaleras, pues se dio énfasis a los estados productores de mayor importancia: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Guerrero (Salazar, 1988). Se reconoce también que la paraestatal no logró desvincularse completamente de los agentes privados para la transformación del grano, pues su capacidad de beneficio solamente alcanzó niveles cercanos al 10% de la planta instalada a nivel nacional (Martínez, 1996; Romero, 1993). Ello significaba que la transformación la realizaba en plantas privadas por medio de acuerdos con los propietarios.

³ Llegando a representar hasta el 80% de las semillas utilizadas por los productores.

A pesar de la gran intervención estatal y de los recursos destinados al sector cafetalero, los productores se mantuvieron en situaciones de miseria, no obstante en la década de los 70 el café representó la principal fuente agrícola de divisas para el país (Salazar, 1988). En su lugar, críticos del INMECAFE argumentaron que las UEPC funcionaron como recursos para el control político, que le sirvieron por un lado como una forma para contrarrestar algunos de los poderes locales, y por otro, como un mecanismo para mejorar su imagen ante el creciente deterioro de las condiciones sociales en el campo en general (León & Flores, 1991).

La corrupción fue una práctica permanente en la cual el INMECAFE siempre estuvo acusado, convirtiéndose en uno de los argumentos principales para su liquidación en 1989, lo que dio paso a una nueva etapa en la cual el Gobierno abandonó las actividades directas de producción, comercialización y financiamiento y permitió que la iniciativa privada fuera el oferente de estos servicios. Uno de los resultados de la corrupción fue la crítica sobre la poca efectividad para terminar con “las lacras que arrastra la cafecultura nacional”, pues “...lejos de terminar con las oligarquías locales las han expandido, dañando a la víctima al querer acabar con el victimario”...” (Salazar, 1988, p. 119). Algunas de estas “lacras” no pudieron excluirse del Instituto, ya que muchas veces las estructuras locales quedaron insertos en la que creó el Instituto, entre ellos caciques y comerciantes del producto, dado su mayor grado de “integración” al mercado y al mayor conocimiento de los programas estatales. Esto significó que en varios lugares, muchos actores poderosos

del sector cafetalero utilizaron al organismo para su propio beneficio, en colusión con los funcionarios públicos (León & Flores, 1991).

Económicamente, las críticas hacia el Instituto fueron que el esquema de comercialización para los productores no favoreció la mejoría en la productividad, pues el tipo de anticipos de corto plazo solamente resolvió problemas de ese mismo horizonte y entonces no pudieron ser canalizados al mejoramiento de la producción. En segundo lugar, los beneficios económicos de la comercialización del café por medio de esta paraestatal no tuvieron como efecto directo el fortalecimiento del sector, sino que sirvió como fuente de divisas para el impulso de otros sectores, por tanto el café se utilizó como una herramienta de financiamiento público. El tercer argumento fue la falta de oportunidad en la canalización de los apoyos al campo, que forzó a los productores a recurrir a los intermediarios para poder subsistir (León & Flores, 1991; Ruiz, 1991), la cual fue una característica permanentemente cuestionada en el gobierno mexicano en todas sus áreas.

Entre los logros que se pueden atribuir a la paraestatal se tiene que, en la comercialización alteró temporalmente las estructuras existentes privadas que controlaron las exportaciones, formadas por un reducido grupo de empresas y que extendieron sus redes de comercialización hacia las regiones productoras mediante cadenas complejas de intermediarios que oprimieron los precios ofrecidos a los productores del grano. También permitió al país aumentar su presencia internacional a partir del aumento en la producción propiciado por las políticas del Instituto. Además se

alcanzó un nivel importante de organización de los productores, pues en 1976 estuvieron constituidos 2.111 UEPC que agruparon a 78.252 productores (León & Flores, 1991), mientras que en 1980 sus políticas beneficiaron a 120 mil productores que produjeron el 70% del grano nacional (Salazar, 1988).

Otro de los logros fue el avance de los productores hacia un grado superior de transformación de su café, con una presentación en pergamino, en lugar del café cereza que representó la manera tradicional de comercialización (Martínez, 1996). Algunos testimonios de funcionarios del Consejo Mexicano del Café (CMC) en los estados de Puebla, Hidalgo y Veracruz indicaron que al nivel del pequeño productor se observó ya un regreso a la comercialización de café cereza, principalmente por necesidades de financiamiento de los productores, lo que vino acompañado de un deterioro en la calidad del grano. Este resultado también fue confirmado por Díaz y Escamilla (2013), quienes destacan que las zonas “cerceras” se caracterizan por una baja cantidad de beneficios húmedos familiares, más no así los beneficios industriales, en donde también se nota la deficiencia en abasto de materia prima y baja liquidez de los productores.

Otro elemento importante en este último punto para entender los problemas de calidad es la caracterización de los cafetales según su edad, investigación que reveló que apenas el 49,7% de los cafetos tiene edad menor a 10 años, mientras que el 17,7% son cafetales de edad superior a los 20 años. A esto se suma el tema de la diversidad de la especie del grano que es muy amplia, pues por un lado la

variedad típica caracteriza al 26,6% de las plantas, siguiéndole la Bourbon con 25,9% y el Caturra con 21,2%, aunque también se encuentran presentes Mundo Novo, Catimor, Garnica y Pluma Hidalgo entre otros (Díaz & Escamilla, 2013).

LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS CAFETALEROS Y LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El gobierno del presidente Salinas propuso una reforma al sector cafetalero, a la que llamó Programa de Reestructuración Integral del Sector Cafetalero Mexicano: a partir de 1989 la orientación de la política cafetalera mostró un cambio importante al definirse un nuevo modelo de participación gubernamental en la producción y comercialización del café. Este programa comenzó con la firma del INMECAFE y el gobierno federal, en diciembre del mismo año, del Convenio de Saneamiento Financiero, donde se estipuló la concentración de la participación del Instituto en actividades de representación internacional, capacitación e investigación y dejó excluidas de sus funciones las actividades de producción, beneficiado, financiamiento y comercialización. Este Programa de Reestructuración se apoyó en los programas de BANCOMEXT, SARH, SHCP, SECOFI, BANRURAL, FIRA, AGROSEMEX quienes se incluyeron como nuevos responsables del desarrollo del sector cafetalero.

La reestructuración tuvo como principios imperantes el fortalecimiento de los productores y de las organizaciones para lograr su autogestión, la canalización hacia la iniciativa privada de las actividades de investigación

y asistencia técnica, la operación del INMECAFE con equilibrio financiero, lo cual significó mantener un alto nivel de eficiencia en el gasto público destinado al sector cafetalero y evitar las distorsiones en los precios provocadas por la intervención gubernamental. Uno de los puntos más importantes de este plan de reestructuración fue la desaparición del INMECAFE en un plazo de 3 años, plazo en el que debió efectuarse la transferencia de todos los bienes en su poder hacia el sector privado. Paralelamente, otros esquemas de apoyo a los productores de café se dieron a conocer en este plazo para compensar el retiro del Instituto.

La respuesta más importante de compensación del Gobierno Federal se dio en 1990, cuando se publicó el Programa Nacional de Modernización al Campo 1990-1994, en donde una pieza clave para atacar la pobreza de los productores agrícolas fue el Programa Nacional de Solidaridad. En el caso de los productores cafetaleros, el operador fue el Instituto Nacional Indigenista, dada la alta cantidad de productores indígenas en esa actividad. Con la supresión de los créditos para levantamiento de la cosecha que ofreció el INMECAFE, en el ciclo 1990/91 el Programa Nacional de Solidaridad ofreció créditos a la palabra por 65 millones de nuevos pesos destinados al financiamiento de la producción cafetalera. Para el ciclo 1993/94 sus apoyos alcanzaron 223 millones de nuevos pesos, destinados al financiamiento de la producción, el corte y acarreo y el acopio y la comercialización (CMC, 1994).

Para los productores con capacidad de pago, la banca de desarrollo fue quien atendió al sector, principalmente BANRURAL y FIRA, las cuales fungieron como las instituciones de crédito para los productores que tuvieron capacidad de pago. La orientación de los créditos fue principalmente para el capital de trabajo y las inversiones en terrenos productivos o a la reposición de cafetales. Las fuentes de financiamiento para los productores más aventajados y con potencial productivo fueron los bancos comerciales. Además se transformó el Fideicomiso de administración e inversión del fondo regulador de existencias del Café (FIDECAFE) en un fideicomiso de administración propia, en donde BANCOMEXT actuó como fiduciario y cuyo monto ascendió a 310 mil millones de pesos⁴. Este fideicomiso fue constituido para funcionar como garantía ante la banca de desarrollo y así obtener créditos de hasta 5 veces la cantidad que cada productor tuviera depositado, aunque también se diseñó para funcionar como fondo de contingencia y como un fondo que sirviera para la modernización de la actividad. Sin embargo, posturas políticas de las organizaciones de productores y las presiones de las instituciones gubernamentales de crédito provocaron que una parte de los recursos se canalizaran para los afiliados de las organizaciones más poderosas y para el pago de créditos vencidos de productores (Celis, 2001, 19 de diciembre). Esto provocó un desvío de una parte de los recursos de este fideicomiso, por lo que no se utilizó para propiciar el desarrollo de la actividad cafetalera en lo general sino para resolver problemas particulares

⁴ El FIDECAFE fue creado en 1988 con aportaciones de los cafeticultores.

y la recuperación de recursos por parte de los intermediarios financieros. Adicionalmente, BANCOMEXT tomó el papel de impulsor del sector, tanto en la parte crediticia como en la modernización de las técnicas de producción y los sistemas de información así como en la promoción de las exportaciones⁵.

En el periodo de transición, los recursos que BANRURAL ofreció al sector cafetalero disminuyeron de manera importante, ya que trasladó esta responsabilidad gradualmente al programa de Solidaridad. Esto habla del carácter marginal que se identificó con los productores cafetaleros y de las condiciones en las cuales se presentaron a la liberalización del sector.

A partir de 1993, el INMECAFE desapareció y cedió su lugar al Consejo Mexicano del Café, el cual se concentró en las actividades de asesoría, promoción interna y externa, representación internacional y coordinación de esfuerzos de los participantes del mercado, además de ser el instrumento para la canalización de programas específicos gubernamentales.

El Consejo Mexicano del Café y el Programa Café: 1995-2000

En 1995 se anunció el Programa Café 1995-2000 cuyo objetivo se estableció como “lograr el mejoramiento del nivel de vida y bienestar de las comunidades cafetaleras, donde radica y trabaja el productor mexicano de café” (SAGAR, 1995, p. 3). Sus objetivos específicos fueron el incremento de la productividad; la

consolidación de la actividad cafetalera como exportadora consistente, sostenible y protectora del ecosistema; lograr mejores niveles de bienestar de la población que trabaja en este sector y, además, fortalecer los esquemas de financiamiento, promover la sustitución y diversificación de cultivos en áreas no propias para esta actividad; la modernización de los procesos de beneficiado húmedo y la armonización en una política integral a todos los participantes en la cadena.

Las acciones tendientes a lograr estos objetivos se instrumentaron por medio del Consejo Mexicano del Café, quien fue el vehículo para canalizar las acciones del Gobierno Federal en apoyo al fomento y consolidación de la actividad cafetalera en su conjunto, mientras que a nivel local la tarea fue para los Consejos Estatales (12 en total) y Regionales (56 en total). Estos se orientaron por ocho acciones programáticas (SAGAR, 1995) que en realidad se pueden reducir a seis:

- ❑ Fortalecer al Fondo de Garantía Cafetalera (FOGACAFE). Este Fondo se instrumentó para canalizar recursos hacia los productores cafetaleros, conformado como un fondo de garantías de crédito, con la finalidad de acceder a nuevas tecnologías, a mejores insumos y, sobre todo, a transformar el sector hacia su mejora en calidad y rendimiento.
- ❑ Mejorar y renovar los cafetales. Este tuvo como meta la sustitución de plantaciones

⁵ Se mencionó en este momento la creación de la Bolsa Agropecuaria y la puesta en marcha de un Sistema de Información de Mercados y Precios.

con bajos rendimientos y alto potencial productivo, los que no cumplieran estas condiciones serían reconvertidos hacia otros productos, principalmente frutas.

- Fortalecer las campañas contra la broca, roya y otras plagas y enfermedades. Estos fueron programas permanentes creados desde el INMECAFE.
- Generar, adaptar y transferir tecnología al sector productivo y modernizar la tecnología de beneficio húmedo. Estos se encaminaron a la modernización tecnológica por medio de dos acciones programáticas, una específica para los beneficios húmedos para la obtención de cafés lavados, de mejor calidad y la otra para la modernización de las técnicas de producción del grano.
- Establecer normas de calidad del café mexicano y promoverlo en foros internacionales y nacionales. La meta de todas estas acciones es conseguir mercados específicos para ofrecer el café mexicano, lo que requiere una calidad específica y un mercado concreto. Esta meta se lograría por medio del establecimiento de una norma de café mexicano y la promoción nacional e internacional del producto mexicano, para que de esta manera se pueda aumentar la demanda del grano y con ello el volumen de producción.
- Lograr un desarrollo rural en las comunidades cafetaleras. El desarrollo rural, se

dijo, es la razón más importante de las acciones del Gobierno Federal y del Consejo Mexicano del Café, cuya responsabilidad recaería en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAGAR).

Sin embargo, la aplicación de estos programas no estuvo exenta de los problemas conocidos, como la inconsistencia de los apoyos públicos, los retrasos en su entrega, la ineficiencia de su aplicación, la inadecuación de los paquetes tecnológicos y el dumping cafetalero (Hernández, 1998, 11 de febrero). Vale la pena destacar que el llamado dumping cafetalero fue una decisión del gobierno federal por permitir la importación de café robusta para la producción de café soluble, a solicitud de la empresa torrefactora internacional Nestlé principalmente, lo que generó mucho malestar entre los productores y las organizaciones nacionales (Hernández, 1997, 12 de agosto; Celis, 2001, 19 de diciembre; 2002, 14 de diciembre).

Los programas de impulso en la producción de café mantuvieron continuidad en el gobierno de la alternancia política, los cuales tuvieron como objetivo el ayudar a los productores marginales, sin alterar los precios de mercado y sin involucrarse en la producción ni comercialización del grano, además de concentrarse en mejorar su calidad y promover el consumo tanto interna como externamente.

Con la llegada del nuevo siglo y la alternancia política en el ámbito federal⁶, se pusieron

⁶ Debe considerarse que México estuvo gobernado por casi 70 años por un mismo partido en el ámbito federal, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y fue en el año 2000 que se dio la alternancia política con la llegada de Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia de la República.

en marcha nuevos programas para atender al sector. El primero de ellos se denominó Programa de Impulso a la Producción de Café, cuyo objetivo fue:

Apoyar la operación y desarrollo de los instrumentos que permitan la modernización del sector cafetalero y la capitalización de los productores de café mediante el desarrollo de la actividad primaria, de transformación y de generación de valor agregado, para coadyuvar en la mejora estructural del sector. (SAGARPA, 2001, p.4).

Este programa estuvo vigente solamente durante 2000 y 2001, pues en el 2002 los programas cafetaleros se integraron al programa Alianza Contigo, el programa sucesor de Alianza para el Campo. Los recursos de este programa se destinaron a la renovación de cafetales, a la compra de paquetes tecnológicos, al desarrollo de campañas de prevención de plagas, a la adquisición de maquinaria para la transformación del grano y a la capacitación de los productores (SAGARPA, 2002). Además de este programa se crearon nuevos esquemas de apoyo a la actividad cafetalera como el Fondo de Apoyo Especial a la Inversión de Café, Fondo de estabilización cafetalera, el Programa de Fomento Productivo y Padrón Nacional de Productores de Café.

El Fondo de Apoyo Especial a la Inversión de Café se constituyó como una herramienta para mejorar, de manera inmediata las con-

diciones desfavorables que enfrentaron los productores cafetaleros en los inicios del siglo, el peor de la última crisis de precios del grano. Este programa estuvo vigente los años 2000 y 2001 (SAGARPA, 2002). Se trató de un apoyo único para todos los productores cafetaleros, sin discriminación de tamaños de predio ni productividades, el cual no necesariamente genera incentivos para la mejora de la calidad, ni para la inversión productiva, como sería deseable.

El Fondo de Estabilización Cafetalera se difundió por las autoridades responsables de su operación como la gran innovación en programas de apoyo al campo, aunque la implantación de esta herramienta de apoyo llevaba varios años buscando establecerse⁷ y en otros países ya era una realidad⁸. Consistió en un mecanismo de protección al precio del grano que se activa cuando los precios internacionales rebasen un mínimo y así garantizar un ingreso mínimo para los productores. Esta transferencia sería devuelta por los propios productores cuando los precios mejoren arriba de cierto nivel.

Inicialmente los intervalos definidos fueron 50 dólares por quintal como límite inferior y 65 dólares por quintal como el límite superior (DOF 25 de febrero de 2002, 2002) en la medida que el precio internacional de referencia bajara de 50 dólares, el Fondo aportaría la cantidad respectiva para que el productor pueda recibir ese monto por cada quintal de café hasta un máximo de 20 dólares por

⁷ La idea viene desde la administración de Luis Echeverría, pero no pudo concretarse pues fue desplazado por el programa de Anticipo de Cosechas (Ruiz, 1991).

⁸ Como es el caso de Costa Rica con el Fondo Nacional de Estabilización del Café (FONECAFE).

quintal, a partir de presentar su comprobante de venta a algún comercializador registrado en el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional del Consejo Mexicano del Café. Por el otro lado, a partir de los 65 dólares por quintal, los productores comenzarían a devolver la cantidad que hubieran recibido como ayuda por el Fondo de Estabilización. Estos límites fueron redefinidos en el 2003 a los niveles actuales de 70 dólares como inferior y 85 dólares como superior (DOF, 2003) y ajustados a cantidades decimales en 2004 (DOF 22 de marzo de 2004, 2004). Estos cambios favorecieron a los productores pues la ampliación de bandas y la inclusión de decimales además de garantizar mejores ingresos, dieron mayor precisión en el cálculo de los montos tanto para asistir a los productores como los montos de restitución al Fondo.

Se estableció que la disponibilidad de este Fondo está sujeta a las partidas presupuestales anuales, por lo que no se garantiza que pueda beneficiar a todos los productores, particularmente los más pobres. En el 2003 el programa cambió su nombre a Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura, el cual logró beneficiar a 360 mil productores en 2002 y en el 2004 la meta establecida de apoyos fue de 256 mil productores, poco más de la mitad de los que están declarados en el padrón cafetalero, que en el 2002 sumaron 410 mil pero en el 2003 superaron la cifra de 460 mil productores. A partir de entonces, dada la recuperación de los precios, se pasó a una etapa de recuperación de los apoyos dados en las fechas de crisis, para lo cual se diseñó el Sistema Informático de Apoyo a la Cafeticultura, el cual da un seguimiento puntual de las transacciones

de café por productor y es el vehículo para retener los recursos correspondientes a cada uno. Sobre este sistema se discutirá más adelante con mayor profundidad.

Como parte del Programa de Fomento Productivo se establecieron dos estrategias de intervención, el Programa de Retiro de Café de Calidades Inferiores y el Programa de Reconversión Productiva. El Programa de Retiro de Café de Calidades Inferiores se concibió como un programa encaminado a mejorar la calidad del café mexicano de exportación, que obligaba a los exportadores a desechar el 5% del café de producción de mala calidad y que por ningún motivo debe ser utilizado para el consumo humano. Una de las causas de la preocupación del sector público era el deterioro en la calidad del grano a partir de las crisis recurrentes presentadas en la década de 1990, que habían afectado severamente a los productores en sus patrimonios productivos, lo que se manifestó con castigos al café de México en el mercado internacional en el año 2000 de magnitud de 38 dólares por quintal (Enciso, 2000, 21 de marzo). Cabe destacar que dicho programa fue aprobado en el 2000 por la Organización Internacional del Café (OIC) después de una larga lucha de la Asociación de Países Productores de Café (APPC) por conseguirlo desde mediados de la década de 1990. Su objetivo era aumentar la calidad del grano comercializado y disminuir los volúmenes de café de baja calidad en los mercados.

En México, el programa pretendía retener 260 mil quintales de café de mala calidad, pero durante el 2002 hubo denuncias de productores señalando el incumplimiento del

programa y que Nestlé además de no cumplir con el retiro (“Se desploma...”, 2002, 5 de enero; “Persiste el problema de cafés...”, 2002, 25 de enero; “Cafetaleros de México...”, 2004, 22 de junio; Celis, 2004, 2 de julio), ofreció comprar el café de mala calidad para utilizarlo en la producción de café soluble. En México el programa recayó en el Consejo Mexicano del Café, una institución de mucho menor tamaño e influencia que el extinto INMECAFE, con bajo presupuesto y sin influencia en la comercialización, que dependía de los agentes privados para poder hacer la retención. Estos agentes desde tiempos del INMECAFE eran influyentes y tras su retiro asumieron el control de la cadena, por lo que un programa que les generara pérdidas no fue aceptado, aunque como país se hubiera México comprometido ante la ICO a la retención, a pesar de no ser miembro de la APPC y de estar impedido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a participar en cualquier acuerdo que limite el libre comercio.

El Programa de Reconversión Productiva se basó en dos estrategias, en primer lugar la reconversión de los productores cuyos predios se ubicaran debajo de los 600 metros sobre el nivel del mar (msnm), a quienes se les comprometió a abandonar la actividad cafetalera y, en segundo, a la intensificación de prácticas de cultivo, tendiente a mejorar la productividad. La primera estrategia fue claramente demasiado riesgosa para los productores, ya que el propio CMC no ofreció alternativas productivas, lo cual quedó demostrado cuando el programa de fomento productivo hasta agosto de 2004 sólo registró poco más de 35 mil productores inscritos (7,6% del total), de

los cuales sólo el 3,4% intentaron una reconversión y el resto solicitó la intensificación de la producción.

Uno de los resultados que se mencionó buscó por medio del programa de Reconversión Productiva la producción de café de variedad robusta de alto rendimiento para abastecer a las industrias demandantes de este producto (SAGARPA, 2003), principalmente las empresas solubilizadoras. De este tipo de conversión ya se tuvieron reportes de producción robusta en Veracruz, en un campo experimental auspiciado por Nestlé en los medios de comunicación (Celis, 2002.14 de diciembre; Pérez, 2010, 5 de abril; 2010, 2 de agosto). Estos esfuerzos se han intensificado en los últimos años por medio del Plan Nescafé que la misma empresa arrancó en el 2010, la cual pretende fortalecer su sistema de abastecimiento del aromático para las marcas Nescafé y Nesspreso, argumentando para los productores que con su participación se contribuye con ellos a mejorar su productividad, ofreciendo insumos de alta calidad y así impulsando el crecimiento sostenido de la economía local (Nestlé, 2012). Este programa ha tenido cierto éxito porque está garantizada la compra por la empresa torrefactora, lo que contribuye a resolver su problema de abasto de este tipo de granos el cual ha resuelto desde la década de los noventa mediante la importación de esta variedad. Para los productores empobrecidos sin duda es atractiva la participación, pues el mercado está garantizado y con ellos los beneficios económicos, aunque las críticas han sido severas en torno a que se trata de una tipo de agricultura por contrato, común en muchos otros productos agrícolas y que no representa una fórmula eficiente para

impulsar las capacidades de los productores, sino una forma moderna de explotación de los recursos naturales y agrícolas.

El levantamiento del Padrón Nacional de Productores de Café 2001-2002 fue una decisión muy importante para conocer el panorama actualizado de los productores cafetaleros, aunque también se realizó para hacer eficiente el uso de los recursos públicos. Este instrumento serviría para diseñar programas específicos acorde a las necesidades del sector, tal como lo declararon las autoridades del sector. Los resultados iniciales que fueron publicados mostraron un incremento muy importante en el número de productores cafetaleros (más del 60% desde 1992), lo cual fue inverso a los efectos esperados de las políticas cafetaleras desarrolladas en los noventa, las cuales pronosticaron la salida de esta actividad de quienes no pudieran alcanzar un nivel de autosuficiencia.

Otro programa que también se lanzó en este periodo fue el Programa de Promoción al Consumo del Café de México, el cual fue un mandato desde los primeros Acuerdos Internacionales del Café y que se volvió más importante desde la liberalización del mercado internacional. De acuerdo con el CMC, el consumo de café en el país aumentó de la cifra estable por años de 600g por año por habitante a 1kg en el periodo 1999 a 2003 (CMC, 2003), cifra aún por debajo de los promedios internacionales de países europeos.

El Sistema Producto Café: 2005 a la fecha

Para finales del año 2004 se generaron algunos escándalos de corrupción en el Consejo

Mexicano del Café, lo que coincidió con el impulso de una nueva estrategia de desarrollo rural bajo la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), publicada en el 2001. Esto llevó a la implantación del Sistema Producto Café y con ello el cierre del Consejo Mexicano del Café y dio paso a una nueva etapa en políticas públicas hacia este grano.

Bajo la figura de Sistema Producto para el impulso del sector cafetalero se pretende atender las actividades del campo de una forma integral, pues de acuerdo con la LDRS deben considerarse todas las actividades agropecuarias y no agropecuarias del campo, considerando tanto al sector privado como al sector público con sus diferentes niveles de gobierno. Se trata de que en conjunto todos busquen:

Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo... así como el incremento del ingreso. (DOF del 7 de diciembre de 2001, 2001, p.4).

Uno de los puntos más relevantes de esta LDRS y que mayor influencia puede tener en la actividad cafetalera es la importancia del medio ambiente, el cual quedó expresado a partir de la importancia de "Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable..." (DOF del 7 de diciembre de 2001, 2001, p.4).

Durante el 2005 se liquidó al Consejo Mexicano del Café y se impulsó la creación del Sistema Producto Café, tanto a nivel nacional como en sus representaciones estatales, las cuales debían ser figuras incluyentes hacia todos los agentes que participan en la actividad: productores, comercializadores, tostadores, proveedores, consumidores y gobierno. Los primeros meses este cambio causó diversas confusiones, pues no existió una figura legal para la nueva institución, lo que implicó una limitación en sus decisiones.

Posteriormente, se fundó en 2006 la Asociación Mexicana de la Cadena Productiva Café (AMECAFE), la cual agrupa tanto al sector público como a los actores a lo largo de la cadena productiva, con el objetivo de coordinar sus esfuerzos para lograr mejores resultados en el desempeño de todo el sector. La AMECAFE es el brazo ejecutor de los programas del gobierno federal en materia cafetalera.

En un diagnóstico realizado por este organismo en el 2009 se reconoció que en el país se carecía de un marco institucional adecuado para el impulso del sector (normas, estándares, etc.), no tenía una estrategia competitiva (diferenciación, certificación y valor agregado), no disponía de una agenda nacional de investigación y desarrollo en el tema del café, además que había segmentos en la cadena donde los incentivos eran mínimos (AMECAFE, 2009). Para ello se propusieron como líneas estratégicas el aumento de los rendimientos, optimizar el uso de suelo y dar valor agregado, mejorar genéticamente los cafetales, desarrollar sistemas regionales de conocimiento, lo cual se lograría con una fuerte e intensa renovación de cafetales.

Por otro lado, en un ejercicio de análisis desarrollado en 2011 titulado Plan de Innovación en la Cafeticultura de México, se definieron las líneas estratégicas siguientes: asistencia técnica integral, creación de figuras asociativas, prácticas productivas integrales, conservación de recursos naturales, manejo integrado de plagas, reforestación con especies nativas para promover los servicios ambientales, manejo integrado de sombra, impulso a la integración vertical y agroindustrial del café, diversificación productiva, mejoramiento de la articulación público-privada, impulso a los cafés diferenciados, mejoramiento de la infraestructura y servicios públicos y mayor control y seguimiento de programas (AMECAFE, 2011).

Quizá el tema de mayor visibilidad de la AMECAFE es el impulso al sector mediante la promoción del consumo de café, principalmente en México. Es en esta etapa cuando mayor promoción se ha hecho al café mexicano durante el periodo posterior al INMECAFE, impulsado fuertemente por el sector industrial. La Expocafé, feria comercial sobre este producto, consiguió en el 2013 su edición 15 en la ciudad de México, a la vez que en Guadalajara van 3 ediciones.

Adicionalmente se desarrolló en este 2013 por segunda ocasión la Cumbre Latinoamericana del Café, la cual ha logrado conjuntar productores de diversas regiones y países, feria itinerante en las regiones de producción del país. Otros eventos con el tema del café se han desarrollado en los últimos años impulsando el comercio y consumo del grano en diversas partes del país, que aunque no son parte todos ellos de una estrategia públi-

ca si son efecto del auge que ha tenido este producto en los años recientes.

A la par de estas estrategias comerciales, el impulso a la calidad del café mexicano ha adquirido una estrategia consistente después de varios años erráticos en ese tema, donde el énfasis era primordialmente en aspectos productivos. Se ha realizado en México por segunda ocasión el concurso de la Taza de Excelencia, competencia internacional liderada por el organismo *Alliance for Coffee Excellence*, el cual promueve la calidad en el grano de café bajo un sistema desarrollado en Estados Unidos por la *Specialty Coffee Association of America* (SCAA). Posteriormente bajo un mecanismo de subasta se venden los lotes ganadores en cada competencia nacional, entre quienes se encuentran Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Colombia, Brasil, Burundi y Ruanda. Este concurso da visibilidad y referencia internacional al café de México, aunque mientras en México se tuvo su segunda participación en el 2013, este concurso se desarrolla desde el 2001.

A esta promoción se suma la de la formación de catadores y baristas por medio del Q Institute, organismo que promueve una homogenización de la calidad del café bajo el enfoque de la SCAA y con el impulso en México de la Asociación Mexicana de Cafés y Cafeterías de Especialidad (AMCCE). La oferta y promoción de cursos en esta materia ha sido de los temas más importantes en las actividades de la AMECAFE en los últimos años. La calidad

del café y el cuidado en los procesos agrícolas se han vuelto un tema de relevancia en el sector cafetalero mexicano, multiplicándose los esfuerzos por las diversas regiones del país por llevar el grano a otros niveles de calidad a partir de un incremento de la demanda que ha llevado a niveles de consumo casi del doble respecto a finales del siglo XX.

Sin embargo, en los últimos meses la AMECAFE ha ampliado su oferta de cursos y talleres hacia la renovación de cafetales de la especie robusta, lo cual preocupa tanto a productores como a estudiosos del tema, dadas las consecuencias sociales y ambientales que ello implica, pues como se tiene conocimiento, más del 90% de la superficie cafetalera mexicana cuenta con sombra y el robusta implicaría su eliminación.

No obstante, los promotores del proyecto de café robusta en México, la empresa trasnacional líder en café soluble a nivel mundial, ofrecen importantes beneficios económicos para los productores. Su objetivo es reducir la importación de este tipo de grano de café de otras partes del mundo pues no se produce en el país en la cantidad suficiente para satisfacer su demanda creciente. La reciente Cumbre Latinoamericana del Café celebrada en el 2013, organizada por dicha empresa, insistió fuertemente en las oportunidades que tienen los productores mexicanos en materia económica con la conversión a robustas, lo que afectaría severamente los ecosistemas donde se produce el grano de la especie arábica actualmente⁹.

⁹ Diversos estudios han señalado la importancia biológica de estos espacios, que quedarían afectados irreversiblemente con la conversión a café robusta. Para más información puede recurrirse a Moguel y Toledo, 1996, 1999, 2004; Perfecto, Rice, Greenenberg y Van der Voort, 1996; Rice, 2010.

Un instrumento de gran impacto desarrollado en esta etapa es el Sistema Informático de Información sobre la Cafecultura Nacional, el cual registra las operaciones de compra venta del grano a lo largo de la cadena, a la vez que permite la expedición de comprobantes digitales fiscales. Así tanto agentes aduanales, comercializadores y exportadores ofrecen información sobre los mercados, las transacciones y los precios de intercambio con el que desarrollan sus operaciones. Esta información podría ayudar a aminorar las ineficiencias de información que existen en este tipo de mercados, al dar transparencia sobre los precios en los distintos puntos de comercio del café, pero deben ofrecerse fórmulas para su difusión entre los participantes de la cadena para que sea verdaderamente útil.

Los cursos, avances y noticias relevantes de la AMECAFE se comunican por medio de una revista de reciente creación denominada Nuestro Café, creada en 2001 y que cuenta con 14 números actualmente. No existía un vehículo oficial y periódico de comunicación de este sector ni del organismo hasta entonces, por lo que llena un vacío de información muy relevante en este ámbito, aunque no necesariamente ello signifique que la información llegue a las personas interesadas en obtenerla.

CONCLUSIONES

El retiro del sector público mexicano de actividades tan importantes como la comercialización, lejos de impulsar a los productores a integrarse hacia adelante buscando darle mayor valor a su grano, más bien se ha observado un aumento en el nivel de concentra-

ción de los actores dominantes en las partes medias y finales de la cadena, con el consecuente empoderamiento de estos actores quienes en los últimos tiempos han encontrado en los estándares los mecanismos para controlar al resto de actores (Talbot, 1997; Fitter & Kaplinsky, 2001; Ponte, 2002; Muradian & Peluppesy, 2005; Daviron & Ponte, 2005; Pérez Akaki, 2012) . Ello ha implicado una disminución del poder del sector público cediendo terreno a los actores privados en la determinación de las normas para poder participar en los mercados cafetaleros.

Aprovechando esta tendencia es que se explica la aparición de movimientos en contracorriente, ejemplificados con el comercio justo y el café orgánico, los cuales han aprovechado la diferenciación que buscan las certificaciones pero buscando la diversificación de los canales de comercialización, por tanto, escapando del dominio de los grandes actores internacionales en el sector. Estos movimientos también han influido en las políticas públicas de manera relevante, aunque su influencia es menor que las de los grandes agentes.

Tras el análisis de las políticas públicas que se han desarrollado en México, es claro que han sufrido una profunda transformación, pasando de un modelo de intervención directa en aspectos productivos y de comercialización a un nivel de orquestador de los actores del sector productivo bajo el objetivo de impulsar el mejor desempeño de las cadenas de comercialización. En este esfuerzo ha atraído a nuevos actores al sector cafetalero mexicano, que no nuevos en el ámbito internacional, para insertarse en las nuevas tendencias que marca el consumo de este producto en los

mercados desarrollados. Lamentablemente este esfuerzo tiene un retraso notable frente a otras economías cafetaleras centroamericanas que han superado a la mexicana en los indicadores de competitividad de este sector.

Los diagnósticos realizados por la propia AMECAFE en 2009 y 2011 son confesiones de la poca efectividad de los logros conseguidos en esta nueva etapa de las políticas públicas y de los grandes retos que tiene la cafe-

ticultura mexicana (AMECAFE, 2009; 2011). Lamentablemente, aunque el diagnóstico sea acertado, no se cuestionan las causas del empobrecimiento de los productores y por lo tanto los esfuerzos por aminorarlos son genéricos y probablemente tendrán poco éxito. Hace falta una política más activa e integral hacia el sector y un distanciamiento de los poderes económicos que influyen en las decisiones de política cafetalera en el país para el bienestar del sector en su conjunto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMECAFE (2009). *Política Nacional de Renovación de Cafetales en México (2009-2020)*. México.
- AMECAFE, (2011). *Plan de innovación en la Cafeticultura de México*. México.
- Cafetaleros de México pierden competitividad, advierte CNOC. (2004, 22 de junio). *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/22/017n2pol.php?origen=politica.php&fly=1>
- Celis, F. (2001, 19 de diciembre). Café: crisis de precios y desorden institucional. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/19/016a1pol.html>
- Celis, F. (2002, 14 de diciembre). Café clonado. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/12/14/024a1eco.php?origen=opinion>.
- Celis, F. (2004, 2 de julio). Acusan a SAGARPA de favorecer a monopolios del café. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2004/07/02/020n2pol.php?origen=politica.php&fly=2>
- Consejo Mexicano del Café (CMC). (1994). *Memoria Sexenal*, Instituto Mexicano del Café.
- Consejo Mexicano del Café (CMC). (2003). *Correo cafetalero*, No. 57, 18 de diciembre de 2003.
- Daviron, B. & Ponte, S. (2005). *The Coffee Paradox. Global Markets, Commodity Trade and the Elusive Promise of Development*, Londres, RU: Zed Books.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2001, 7 de diciembre). *Ley de desarrollo Rural Sustentable*. Secretaría General.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2002, 25 de febrero). *Reglas de operación del Fondo de Estabilización del Café*. Secretaría De Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Y Alimentación.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2003, 25 de julio). *Tercera Sección: Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003)*. Secretaría De Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Y Alimentación.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2004, 22 de marzo). *Modificaciones al Capítulo 18. Programa Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura contenido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios, publicadas el 25 de julio de 2003*.

-
- Secretaría De Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Y Alimentación.
- Díaz, S y Escamilla, E (2013). "Cafeticultura mexicana: crisis recientes y tendencias actuales", en Pérez Akaki, Pablo y González, Alma Amalia, *Del sabor a café y sus nuevas invenciones. Escenarios cafetaleros de México y América Latina*, FES Acatlán, UNAM, México.
- Enciso, A. (2000, 21 de marzo). Castigo al precio del café mexicano en la bolsa de NY. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2000/03/21/eco4.html>
- Fitter, R. & Kaplisky, R. (2001). Who gains from product rents as the coffee market become more differentiated? A value chain analysis, *IDS Bulletin*, 32(3): 69-82.
- Giovanucci, D. & Samper, L. F. (2009). The Case of Nariño, Colombia. En D. Giovanucci, T. Josling, W. Kerr, B. O'Connor, Bernard & M. Yeung, *Guide to Geographical Indications Linking Products and their Origins*, 197-202.
- Hernández, L. (1997, 12 de agosto). El dumping cafetalero, *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/1997/08/12/navarro.html>.
- Hernández, L. (1998, 11 de febrero). Cafeticultura mexicana: La hora de los cambios, *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/1998/02/11/celis.html>
- ICE (2013). *Coffee C Futures. Contract Specifications*. Recuperado del sitio de internet de ICE: <https://www.theice.com/productguide/ProductSpec.shtml?specId=15>.
- León A. & Flores de la Vega, M. (1991). *Desarrollo Rural: Un proceso en permanente construcción*, México D.F.: UAM Xochimilco.
- LeHeron, R. & Roche, M. (1999). Rapid Reregulation, Agriculture Restructuring, and the Reimaging of Agriculture in New Zealand. *Rural Sociology*, 62(2), 203-218.
- Martínez, A. C. (1996). El proceso cafetalero mexicano. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- McMichael, P. (2009a). Contemporary Contradictions of the Global Development Project: geopolitics, global ecology and the 'development climate'. *Third World Quarterly*, 30(1), 247-262.
- McMichael, P. (2009b). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169.
- Moguel, P. & Toledo, V. M. (1996). El café en México: ecología, cultura indígena y sustentabilidad. *Ciencias*, (43), 40-51.
- Moguel, P. & Toledo, V. M. (1999). Biodiversity conservation in traditional coffee systems of Mexico, *Conservation Biology*, 13(4), 11-21.
- Moguel, P. & Toledo, V. M. (2004). Conservar produciendo: Biodiversidad, café orgánico y jardines productivos. *Biodiversitas*, (55), 1-7.
- Muradian, R. & Peluppessy, W. (2005). Governing the coffee chain: The role of voluntary regulatory systems. *World Development*, 33(12), 2029-2044.
- Nestlé (2012). *Nestlé in society. Creating Shared Value and meeting our commitments 2012*. Recuperado de http://www.nestle.com/asset-library/documents/library/documents/corporate_social_responsibility/nestle-csv-full-report-2012-en.pdf
- Nolasco, M. (1985). *Café y sociedad en México*. México D.F.: Centro de Ecodesarrollo.
- Organización Internacional del Café (OIC) (1962). *Acuerdo Internacional del Café*. Recuperado de <http://dev.ico.org/documents/ica2007c.pdf>
- Ouma, S. (2010). Global Standards, Local Realities: Private Agrifood Governance and the Restructuring of the Kenyan Horticulture Industry. *Economic Geography*, 86(2), 197-222.
- Pérez Akaki, P. (2012). *Los pequeños productores de la región Otomí-Tepehua, su problemática y sus alternativas*. México D.F.: FES Acatlán, UNAM.
- Pérez, M. (2010, 5 de abril). Caficultores exigen a Sagarpa dejar de promover la producción de café robusta. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/05/politica/014n1pol>
- Pérez, M. (2010, 2 de agosto). Llama Amecafé a impulsar producción de los granos tipo robusta y natu-
-

-
- ral. La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/02/sociedad/036n2soc>
- Perfecto, I.J., Rice, R., Greenberg, R. & Van der Voort, M. (1996). Shade coffee: a disappearing refuge for biodiversity. *BioScience*, 46(8), 598-608.
- Persiste el problema de cafés de mala calidad. (2002, 25 de enero). *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/01/25/044n2soc.php?origen=soc-jus.html>
- Ponte, S. (2002). The Latte Revolution: Regulation, Markets and Consumption in the Global Coffee Chain. *World Development*, 30(7), 1099-1122.
- Reardon, T. & Barret, C. (2000). Agroindustrialization, globalization and international development. An overview of issues, patterns and determinants. *Agricultural Economics*, (23), 195-205.
- Reardon, T., Barret, C., Berdegúe, J. A. & Swinnen, J. (2009). Agrifood Industry Transformation and Small Farmers in Development Countries. *World Development*, 37(11), 1717-1727.
- Rice, R. (2010). The Ecological Benefits of Shade-Grown Coffee: The Case of Going Bird Friendly. Recuperado del sitio de internet de Smithsonian Migratory Bird Center: http://nationalzoo.si.edu/scbi/migratorybirds/coffee/bird_friendly/ecological-benefits-of-shade-grown-coffee.cfm
- Romero Polanco, Emilio (1993), "Comercialización del café y el sector social", en Delgadillo, Javier, Luis Fuentes y Felipe Torres, *Los sistemas de abasto alimentario en México frente al reto de la globalización de los mercados*, UNAM, México.
- Ruiz Lombardo, A. R. (1991). *Cafeticultura y economía en una comunidad Totonaca*. Estados Unidos: Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Salazar, A. M. (1988). *La participación estatal en la producción y comercialización de café en la región norte del estado de Chiapas*. México D.F.: UNAM.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) (1995). *Alianza para el campo. Programa Café 1995-2000*. México D.F.
- Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2001). Guía normativa del Programa de Impulso a la Producción de Café 2001. Recuperado de www.sagarpa.gob.mx/sdr/gnormat/cafe2001.pdf.
- Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2002). *Segundo informe de labores*. Recuperado de www.sagarpa.gob.mx/transparencia/2_informelabores.pdf.
- Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2003). *Tercer Informe de Labores*. Recuperado de www.sagarpa.gob.mx/transparencia/3_informelabores.pdf
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (1980), *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, México.
- Se desploma precio del café; incumple gobierno entrega de apoyos: CNOG. (2002, 5 de enero). *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2002/01/05/010n3pol.html>
- Smith, K., Lawrence, G. & Richards, C. (2010). Supermarkets' Governance of the Agri-food Supply Chain: Is the 'Corporate-Environmental' Food Regime Evident in Australia?". *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 17(2), 140-161.
- Snyder, R. (1999). After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico. *World Politics*, 51(2), 173-204.
- Talbot, J. M. (1997). Where does your dollar coffee go?: The division of income and surplus along the coffee chain. *Studies in Comparative International Development*, 32(1), 56-91.
- Tennent, R. & Lockie, S. (2012). Production Relations under GLOBAL G.A.P: The Relative Influence of Standards and Retail Market Structure. *Sociologia Ruralis*, 52(1) 31-47.
-