



AVISO LEGAL

Capítulo del libro:	Política pública y gobernanza territorial en la cafecultura mexicana
Autora del capítulo:	Renard, Marie-Christine
Forma parte del libro:	<i>Gobernanza y desarrollo territorial: sistemas agroalimentarios localizados. Análisis y políticas públicas</i>
Autores del libro:	Torres Salcido, Gerardo; Campos Tenango, Anahí; Martínez Duarte, Priscilla; Ajuria, Benjamín; Renard, Marie-Christine; Larroa, Rosa María; Rodas Sánchez, Laura; Santacruz Benavides, Lucy; Carrión Sánchez, Claudia; Cusiuhuamán Sisa, Gregorio; Tolentino Martínez, Jessica Mariela; Martínez Salvador, Laura Elena; Avilés Cano, Ricardo; Varillas Lima, Juan Carlos; Sandoval Moreno, Adriana; Lacoste, Pablo
Colaboradores del libro:	Torres Salcido, Gerardo; Larroa Torres, Rosa María (coordinadores); Brutus H., Marie-Nicole (diseño de cubierta); Martínez Hidalgo; Irma (diseño de interiores)
ISBN del libro:	978-607-30-4283-3
Forma sugerida de citar:	Trabajo realizado con el apoyo del proyecto PAPIIT IN 303117 Renard, M. C. (2021). Política pública y gobernanza territorial en la cafecultura mexicana. En G. Torres y R. M. Larroa (coords), <i>Gobernanza y desarrollo territorial: sistemas agroalimentarios localizados. Análisis y políticas públicas</i> (pp. 101-127). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. https://rilzea.cialc.unam.mx/jsui/

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
<https://cialc.unam.mx>
Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Usted es libre de:

- › Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- › Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- › Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- › No comercial: no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- › Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra,
deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

POLÍTICA PÚBLICA Y GOBERNANZA TERRITORIAL EN LA CAFETICULTURA MEXICANA

Marie-Christine Renard*

INTRODUCCIÓN

La historia de las políticas públicas para la cafeticultura ha recorrido fases claramente definidas y diferenciadas, acordes con la evolución de los modelos que, desde el siglo pasado, han regido sucesivamente la economía mundial. A una etapa de fuerte regulación estatal de los mercados nacionales e internacional bajo el régimen de acumulación fordista, ha sucedido la etapa posfordista, global, o neoliberal, la liberalización del mercado y el control del mismo por corporaciones transnacionales. La desaparición de las políticas públicas nacionales de fomento a la cafeticultura y de regulación del mercado del café de los años sesenta a ochenta

* Departamento de Sociología Rural. Universidad Autónoma Chapingo (mrenard@taurus.chapingo.mx).

del siglo pasado fueron sustituidas, a partir de los noventa, por políticas asistenciales y programas temporales y descoordinados, políticas públicas sin rectoría del Estado (Renard, 2012; Renard y Larroa, 2017). En el nivel local, estos cambios se han traducido en modificaciones radicales de la gobernanza de los territorios cafetaleros a las cuales los productores se han tenido que adaptar, mal que bien.

Este trabajo se propone analizar la relación existente entre las políticas cafetaleras que históricamente se han sucedido y la gobernanza en los territorios cafetaleros. A diferencia de la gobernabilidad en manos de las instituciones públicas (gobierno), entendemos la gobernanza como la interacción entre los actores públicos, la sociedad civil y sectores privados en la toma de decisiones públicas. Implica la emergencia de los actores no estatales en la gestión de la cosa pública y el entrelazamiento de la regulación pública con normas y estándares privados. La evolución del mercado del café es un buen ejemplo de estas interacciones.

Si hay un producto agrícola cuya historia refleja la evolución de los regímenes económicos globales, ese es el café: fue un producto ligado a la colonización en sus inicios y primer expansión, en el siglo XIX, y nacionalizado en el siglo posterior; sujeto a un acuerdo internacional entre países productores y países consumidores que regulaba y ajustaba su precio para asegurar su estabilidad, de los años sesenta a finales de los ochenta del siglo XX, con una producción y una comercialización fuertemente controladas por los estados nacionales en ese mismo periodo; y bruscamente desregulado y liberalizado a partir de los noventa y desde entonces sujeto a las “leyes del mercado” y a los altibajos de la especulación con las materias primas en los mercados financieros mundiales.

LA FASE DEL MERCADO REGULADO

Durante unos 25 años, de 1962 a 1989, con algunas interrupciones, el mercado del café fue sujeto a Acuerdos Internacionales del Café (AIC) firmados entre los principales países productores —situados en el Sur, América Latina y África principalmente y Asia en menor medida— y los países consumidores —Estados Unidos y Europa. Estos acuerdos nacieron para sostener los precios del aromático y protegerlos de las fluctuaciones causadas por etapas de sobreproducción seguidos de escasez debido a las recurrentes heladas en Brasil, el primer productor mundial.¹ La dependencia de los precios internacionales de la producción de Brasil ha sido, en efecto, un factor de presión constante en toda la historia del mercado del café. Los acuerdos firmados en el seno de la Organización Internacional del Café (OIC), cuya sede está en Londres, consistían en un sistema de cuotas de exportación otorgadas a los países productores en función de sus volúmenes de producción, cuotas que se podían ajustar al alza o a la baja en caso de que las cotizaciones en la bolsa cayeran por debajo o rebasaran unos límites prefijados. Se regulaba así el mercado y se aseguraron precios estables y superiores a los que hubieran sido de vender todo el café producido en el mundo. Cuando se firmaron los Acuerdos, en 1962, muchos de los países de África eran todavía colonias europeas y fueron las metrópolis que firmaron por ellos; Estados Unidos, en general poco proclives a acuerdos comerciales, accedieron, en ese tiempo, a acuerdos regulatorios para frenar el peligro que representaba el ejemplo de la Revolución cubana en América La-

¹ Para los antecedentes, el funcionamiento y la evolución de los AIC, véase Renard, 1999. La mayor parte de la información de este inciso proviene de la misma fuente.

tina: en efecto, los acuerdos aumentaron el precio de una materia prima que representaba un alto porcentaje del valor de las exportaciones del subcontinente.

Las cuotas fijadas por los AIC a cada país productor se tenían que repartir internamente entre los varios agentes exportadores, lo cual requería de instituciones regulatorias nacionales. En África, fueron los *marketing boards* y las *caisses de stabilisation* que cumplieron esa función; en los países de América Latina, se establecieron los institutos nacionales del café, con excepción de Colombia donde la gestión de la cafecultura quedó en manos de los mismos productores organizados en la Federación de Cafetaleros, la Fedecafé. En México, ya existía desde 1949 una Comisión Nacional del Café, la cual se encargaba del asesoramiento técnico a los productores, mientras los permisos de exportación estaban en manos del sector privado a través de la Unión Nacional de Asociaciones de Cafecultores (UNAC) (Nolasco, 1985). En 1959, un conflicto entre los grandes productores y los exportadores nacionales brindó al Estado la oportunidad de imponer su arbitraje (Beaumont *et al.*, 1987). Asumió el control de las exportaciones y fundó el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) para, entre otras funciones, administrar la distribución de las cuotas asignadas a México en el marco de los AIC y representar al país en el seno de la OIC. En 1973, el Inmecafé lanzó un programa de acopio del café de los pequeños productores, compitiendo así con los compradores y los exportadores nacionales. El Inmecafé llegó a acumular el 47% del café mexicano en el ciclo 1981-1982 que fue su punto máximo; exportaba bajo su marca de Café Mexicano. Al mezclar el café proveniente de todo el país, sin diferenciar calidades, homogeneizó la mezcla a la baja, lo que contribuyó, durante décadas, a la mala fama del café mexicano en general en los mercados internacionales.

Para reunir el café, el Instituto organizó a los cafeticultores en el nivel local en las Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC), pequeños grupos comunitarios y solidarios de productores, que constituyeron un núcleo de organización social y económica importante en los territorios cafetaleros. El Inmecafé llegó a agrupar al 85% de los pequeños productores del país en 3 228 UEPC en el momento de su apogeo en 1981-1982. El Instituto financiaba la cosecha de los campesinos mediante un anticipo de dinero a cambio de su café, buscando así desplazar a los “coyotes” que compraban el grano a bajo precio. Tenía centros de acopio en todas las regiones cafetaleras donde recibía el café de los productores a cambio de un primer pago; después de la cosecha, y habiendo establecido un precio promedio para todo el ciclo, se complementaba el pago mediante un remanente. Este mecanismo de anticipos-pago-remanente rigió la vida cafetalera de las comunidades durante lustros. El precio pagado por el Instituto era el referente del precio de compra de los beneficiadores-exportadores privados y sus “coyotes”. El Inmecafé transformaba, en sus plantas de “beneficio” (lavado, selección, secado, descascarillado), el café para su exportación. Además de esta función comercializadora, el Instituto proveía de asesoría técnica para la producción y el combate de plagas, de plantas para la renovación de cafetales y de fertilizante, fungicidas y plaguicidas. Tenía campos experimentales y viveros además de sus instalaciones centrales en Jalapa, Veracruz, donde creó la variedad Garnica, bautizada así por el nombre del sitio donde se ubicaba el centro. Impulsó la tecnificación de la producción para aumentar los rendimientos en una suerte de revolución verde del café. También estaba a cargo de los censos cafetaleros que permitían conocer el número de productores, la superficie cosechada y el volumen de producción por estado. Los técnicos del Instituto

tenían un profundo conocimiento de las regiones que les tocaba supervisar y se encargaban de los recuentos de las existencias de café en cada bodega para determinar las cuotas de exportación.

Mientras que el control ejercido por el Inmecafé sobre el mercado nacional y sobre la exportación del café provocó conflictos con el sector privado, los pequeños productores estaban sujetos a una organización vertical y paternalista poco favorable al desarrollo de capital social propio. Las UEPC no consideraban la participación de los productores en la gestión ni en la transformación, ni en la comercialización del café, lo cual no les permitía familiarizarse con los mecanismos del mercado internacional y mantenía su dependencia del Inmecafé. La representación oficial del sector campesino recaía exclusivamente en la Confederación Nacional Campesina (CNC) que recibía un porcentaje de la cuota de exportación asignada a México y la mayoría de los apoyos para el sector. Aun así, en algunas regiones, productores iniciaron un proceso organizativo para exigir una mejor retribución de su producto y denunciar las malas prácticas de los operarios de los centros de acopio como los descuentos excesivos por humedad, el robo en el pesaje, etc. Nacieron entonces las organizaciones conocidas como “independientes” por oposición a la CNC que era parte del corporativismo oficial y del partido de Estado; estas organizaciones formarían más tarde la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC).

En resumidas cuentas, esta etapa se caracterizó por una fuerte intervención estatal en la cafecultura; el Estado a través del Inmecafé reguló toda la cadena desde la producción hasta la exportación y la administración de las cuotas de exportación emanadas de los AIC. En los territorios cafetaleros, esta presencia estatal llevó a una organización desde arriba de los cafecultores y una fuerte

dependencia del aparato estatal para cualquier asunto relacionado con su producción y venta. La corrupción en los centros de acopio y la reivindicación de mejores precios y de una mayor transparencia en la fijación de la retribución a los productores, fueron los elementos que llevaron, en algunas regiones, a la conformación de organizaciones independientes que iniciaron la disputa con el Instituto por un mejor reparto de la renta cafetalera.

LA LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO

Hacia finales de los años ochenta, la situación estaba cambiando: el sistema de cuotas estaba bajo tensión ya que la retención de café generó grandes excedentes acumulados en los países productores, los cuales pesaban sobre sus finanzas. Las fricciones para el reparto de las cuotas en el seno de la AIC se agudizaban. Se había desarrollado un mercado paralelo y un tráfico desde los países del Este de Europa que no eran parte de la OIC y compraban el café a precios inferiores a los AIC. Sobre todo, el modelo económico tendía hacia la liberalización de los mercados, ya no existía el peligro de una revolución socialista en el continente americano y Estados Unidos ya no estaba dispuesto a sostener los acuerdos sobre las materias primas. En México, el Inmecafé estaba fuertemente cuestionado por los productores que no le querían entregar su café, ya que en el ciclo 1987-1988 no pagó el remanente al cual estaban acostumbrados a causa de una caída de los precios en un mercado ya agitado por la amenaza de quiebre del AIC. La falta de transparencia en la administración del Instituto y la consecuente falta de conocimiento de los mecanismos del mercado provocaron las acusaciones de fraude de parte de los productores y el Instituto reunió sólo el 16.8% del café del país contra el 35.4% del año anterior (Paré, 1995).

En julio de 1989, el sistema internacional de cuotas fue suspendido y todo el café, retenido en los almacenes de los países productores, se encontró en el mercado y transferido hacia los importadores e industriales en los países consumidores (Daviron, 1993). Los países productores perdieron el control sobre las reservas y sobre el mercado. El precio cayó a la mitad, alrededor de 70 centavos de dólar la libra contra los 120 centavos anteriores. México apoyó la posición de Estados Unidos de suspender los AIC, bajo el argumento de que liberarse de los excedentes compensaría la caída de los precios. Sin embargo, la caída fue mucho más profunda y larga de lo esperado. En los meses siguientes, muchos de los exportadores privados nacionales que habían comprado el café a precios altos y no lo podían vender a estos mismos precios, quebraron.

En el mismo tiempo, los institutos públicos del café fueron alcanzados por la ola privatizadora: los primeros años de la década de los noventa vieron su desaparición en la mayoría de los países productores. En 1989, primer año de la administración de Salinas de Gortari, se anunció, bajo la presión del Banco Mundial, el retiro estatal de la cafecultura. El Inmecafé ya no reunió el grano que fue vendido en su mayor parte a los intermediarios y los exportadores privados. El Inmecafé fue liquidado en enero de 1993, su personal despedido y el centro de Garnica vendido; las plantas de beneficio (transformación) que le pertenecían fueron cedidas a organizaciones sociales, las cuales a menudo no tuvieron la capacidad de rentabilizarlas. La función de acopio del café pasó a manos de los intermediarios privados. La investigación pasó al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, INIFAP, una dependencia de la Secretaría de Agricultura y la asistencia técnica fue suspendida; el prefinanciamiento de la

cosecha estuvo un tiempo a cargo del Banrural, el cual también desapareció en el sexenio de Salinas o del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) para los productores marginados. En realidad, no había financiamiento ni crédito para ese sector declarado no rentable: de 1988 a 1992, la tasa de crecimiento de la cafecultura fue negativa: -6.6% (Pérez Grovas *et al.*, 2002). El café que hasta 1990 representaba la tercera fuente de divisas para México y la primera del sector agrícola (42% del valor de las exportaciones), en 1993 ya no representó más que el 14.55% de las exportaciones agrícolas (Renard, 1999).

A raíz de la crisis, el retiro del Inmecafé y la quiebra de muchos de los intermediarios locales, estos últimos fueron sustituidos por agentes que trabajaban directamente para los grandes grupos comerciantes internacionales, significó la penetración del capital transnacional en la cadena del café, a pesar de ser éste un sector poco atrayente por sus enormes dificultades financieras (Hoffmann y Sallée, 1994). Algunas de estas firmas transnacionales llegaron asociándose con casas locales como el Grupo Neumann, asociado con Beneficio California de la familia Luttmann, en Chiapas.

Por lo tanto, en el nivel local, los productores se encontraron en medio de la crisis prácticamente sin apoyo público y se vieron obligados a vender a los “coyotes” o a los agentes de los compradores internacionales. Las organizaciones independientes que habían nacido para disputar al Inmecafé una mayor parte de la renta cafetalera tuvieron que cambiar su orientación. La desincorporación del Instituto aceleró su proceso de autonomía: en un proceso de “cambio de terreno”, habían iniciado la búsqueda del control del proceso de producción, la autogestión y la obtención de créditos mediante la creación de sus propias cajas de ahorro o uniones de crédito. Se habían convertido, más que instancias

de defensa gremial, en organizaciones de desarrollo local y, por ende, en agentes de democratización de las comunidades donde actuaban (Hernández, 1991). Algunas se habían endeudado para hacerse de infraestructura propia y la crisis los puso en una situación difícil. En 1989, 26 organizaciones regionales conformaron la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Cafeticultores (CNOC). En 1994, la componían 107 organizaciones regionales y locales de los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Guerrero, Hidalgo y San Luis Potosí (García, 1994). La CNOC logró tener representación de los productores y romper así el monopolio de la CNC ante las autoridades. Exigió una política coherente para el sector que fuera más allá de las ayudas asistenciales y que ofreciera fuentes de financiamiento con tasas de interés preferenciales (Moriaux-Sallée, 1993). La mayoría de las organizaciones no ofrecían alternativa de comercialización a sus socios que se veían obligados a vender a los intermediarios; otras eran capaces de exportar su café pero de una calidad homogénea y estaban sujetas a los vaivenes del mercado; algunas más iniciaron su proceso de integración a los nichos de mercado de calidades específicas como el orgánico, el café *gourmet* y el comercio justo. Esta última iniciativa, nacida en 1988 en los Países Bajos, fue esencial para la sobrevivencia de estas organizaciones en medio de la crisis, al ofrecer un precio mínimo garantizado muy por arriba (126 centavos de dólar por libra en sus inicios) del precio del mercado, prefinanciamiento de la cosecha de parte del comprador y trato directo con las cooperativas, sin intermediario (Renard, 1999). Algunas organizaciones iniciaron también la torrefacción de su café para el mercado nacional y unas cuantas llegarían a abrir cafeterías propias.

Colocarse en el mercado, controlar las etapas de la cadena de producción, transformación y comercialización y lograr las certifi-

caciones orgánicas o de comercio justo, supone tener las instalaciones requeridas, capacidad comercial, de gestión y de administración; estar en los nichos de mercado de calidad obligó a las cooperativas a adquirir estas capacidades para poder dar respuestas a la demanda y a los tratos comerciales. No todas las organizaciones lo lograron. También requiere conocimientos del mercado que no tienen los pequeños productores. Se plantea entonces el tema de la delegación de responsabilidades y el peligro de que la toma de decisión y la administración se concentren en algunas pocas personas que se encuentran al frente de las organizaciones, sin que exista una real participación de los productores ni un control colectivo sobre la gestión de los recursos. Administrar una empresa cooperativa requiere también de una lógica distinta a la que prevalece entre los pequeños cafeticultores preocupados por su supervivencia a corto plazo; necesita de planeación a mediano y largo plazo, y de la obligación de reinvertir las ganancias en vez de gastarlas en bienes de consumo inmediato; precisa también que los socios no abandonen la cooperativa para vender al “coyote” en cuanto los precios de mercado aumenten y la diferencia pagada por la organización no sea alta (Renard, 1999). En resumidas cuentas, se plantea el problema de saber si es posible incorporar los mecanismos de eficiencia requerida por la participación en el mercado internacional y, a la vez, conservar la autonomía y la participación colectiva (VanderHoff, 1992).

En resumen, en este periodo desapareció bruscamente la rectoría del Estado sobre la cafecultura a la par que se liberalizó el mercado, y todo el café almacenado en los países productores por el sistema de cuotas salió a la venta, desplomándose el precio y abriendo un cambio radical en la gobernanza de la cadena agroindustrial. En los territorios cafetaleros, los productores se vieron

descobijados y a merced de los intermediarios de los comerciantes internacionales que les compraban su café a bajo precio, sin acceso a financiamiento ni asesoría técnica. Las organizaciones independientes que habían nacido en la etapa anterior contra el Inmecafé y no desaparecieron, se vieron empujadas a acelerar su proceso de autogestión y de control sobre el proceso productivo y la comercialización de su grano; las más organizadas lograron incorporarse a los mercados orgánico y de comercio justo que les permitieron sobrevivir a la crisis gracias a los precios superiores que les garantizaban.

LA REORGANIZACIÓN NEOLIBERAL DEL CAFÉ

A 30 años de la liberalización del mercado cafetalero, las tendencias que se vislumbraban entonces se profundizaron: la reorganización del sector bajo el dominio de las corporaciones transnacionales; el abandono de las parcelas por falta de recursos para trabajarlas; políticas públicas sin rectoría del Estado; la aparición de una nueva forma de gobernanza a través de modelos de certificación de cafés de calidades específicas. A esto se añadió un fenómeno de migración creciente de los jóvenes que ya no ven en este cultivo una posibilidad de vida: hasta antes de la década de los noventa, las regiones cafetaleras no eran expulsoras de mano de obra, con la crisis, los hijos de cafeticultores se han sumado al éxodo hacia el Norte y las remesas han sustituido, en parte, al ingreso cafetalero (Renard, 2012). Si ello no fuera poco, una epidemia de roya anaranjada (*Hemileia vastatrix*) afectó fuertemente, a partir de 2012, los cafetales que se encontraban descuidados, llegando a perderse hasta el 50% de la producción en algunas áreas en los primeros años de la epidemia (Renard y Larroa, 2017).

La crisis no ha afectado solamente a los pequeños productores: en la región del Soconusco, Chiapas, las otrora grandes y poderosas fincas cafetaleras que exportaban su grano directamente a Europa con marca propia habían, en los años ochenta, realizado importantes inversiones para modernizar e intensificar sus explotaciones con variedades de porte bajo y uso intensivo de insumos químicos en una especie de Revolución Verde cafetalera. Con la caída de los precios, no lograron saldar sus deudas ni pudieron sostener los costos de beneficiar y exportar su café; unas se han reciclado en el agroturismo (la ruta del café) o el cultivo de flores ornamentales; otras fueron embargadas por la banca y posteriormente vendidas; en una regresión de la historia al siglo XIX, varias de las fincas han sido adquiridas por capitales estadounidenses, destacadamente la compañía Rogers Family, propietaria de cafeterías de cafés *gourmet* en Estados Unidos; esta empresa integra así toda la cadena agroalimentaria, lo que la protege contra las fluctuaciones de precios, y controla la calidad de su café desde la plantación hasta la tasa; ha establecido una planta de beneficio seco y de tostado de café en Tapachula para beneficiar el café de sus fincas y maquilar a otras, y para la venta de calidades inferiores en los supermercados Cotsco de México (Información de campo, 2016).

Como se dijo anteriormente, los vacíos dejados por la desaparición del Inmecafé fueron ocupados por actores privados, entre los cuales las corporaciones transnacionales de comercialización y exportación llegaron a acopiar el grano gracias al financiamiento en dólares con que contaban cuando no había crédito en el país para el sector (Pérez-Grovas *et al.*, 2002). Para asegurar su abasto en cantidad y en calidad, la cual padecía del abandono de los cafetales, han ido remontando la cadena agroindustrial, llegando a refaccionar a grupos de pequeños productores a cambio de su

café. Se encuentran así en México los mayores negociantes de materias primas como el Grupo Neumann, primer comerciante de café en el nivel mundial (conocido en el país como Beneficio California), el grupo Olam International (cacao, café, arroz, algodón) y más recientemente, el grupo Louis Dreyfus (agroindustria, transporte marítimo, finanzas), Agroindustrias de México S. A., AMSA, filial mexicana del conglomerado ECOM Trading (algodón, oleaginosas, granos, cacao, leguminosas, café), que llegó a ser el comprador más importante de café del país gracias a una estrategia muy agresiva de compras (Renard, 2012b) y buenas relaciones políticas. Todas han establecido una amplia red de intermediarios y de “organizaciones” de productores mediante las cuales acceden a los programas y a los subsidios gubernamentales destinados a los cafecultores y a los proveedores de plantas (Renard, 2012; Renard y Larroa, 2017); también se han beneficiado de los apoyos a la comercialización como los subsidios a la compra de coberturas mediante la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca) en cuyas ventanillas eran las primeras en formarse, a pesar de que estas compañías actúan siempre bajo coberturas en los mercados a futuro. AMSA tiene además, en asociación con el CIRAD francés, la patente de una nueva variedad de café, Marsellesa, resistente a roya, de la cual ha establecido viveros y, en asociación con la corporación de cafeterías Starbucks que busca así asegurar su abasto en cantidad y en calidad, ha repartido plantas entre “sus” productores de la región de Jaltenango, Chiapas. Posee también una planta liofilizadora en un terreno donado por el gobierno estatal en la zona franca (recinto fiscalizado) de Puerto Chiapas donde transforma el café de sus organizaciones y maquila café importado —sin arancel— de Vietnam y de Brasil para volverlo a exportar a otros países, también sin pagar impuesto.

Mención aparte merece la compañía Nestlé, elaboradora de café soluble en su planta de Toluca para lo cual requiere del abasto de cafés de calidades inferiores y de la variedad *Robusta* que tiene un mayor contenido en cafeína que la variedad *Arábica*. Los volúmenes requeridos por la Nestlé para satisfacer la demanda de solubles de los consumidores mexicanos —el 70% del café consumido en México es instantáneo (Pérez Grovas *et al.*, 2002)— son tales que ha presionado y obtenido de la Secretaría de Comercio permisos de importación de café robusta y de calidades inferiores de Vietnam y de América del Sur, aun cuando la importación de café verde a México estaba prohibida por razones fitosanitarias; asimismo, ha reconvertido amplias zonas cafetaleras del Soconusco al cultivo de esa variedad la cual es, además, más resistente a la roya, factor que ayudó para convencer a los productores de la reconversión después de la epidemia de roya de 2012-2013. Está sustituyendo el robusta “criollo” por clones que se producen por millones en un jardín clonal de Tapachula para repartir a los productores a los cuales Nestlé refacciona a cambio de su café; los clones están proveídos por la empresa Agromod de Alfonso Romo; por ser clones de solamente 4 cepas, se reduce la variedad genética de las plantas. En otras regiones, Nestlé ha establecido viveros de plantas híbridas de arábica y robusta (catimores), resistentes a roya pero de calidad inferior a los arábicas tradicionales: no le importa la excelencia en tasa sino una calidad estándar para los solubles. Nestlé no actúa directamente con sucursales propias en las regiones cafetaleras sino a través de compañías locales que trabajan para ella, gestionando sus viveros, comprando y beneficiando el café y refaccionando a los productores según los criterios de calidad dictados por Nestlé que inspecciona su desempeño. Ésta es también quien fija los precios de compra que estas compañías

están autorizadas a pagar a los productores, poniéndolas a competir entre sí y con las otras empresas compradoras pero sin poder decidir los precios.

Los 30 años pasados desde la liberalización del mercado del café vieron sucederse múltiples programas gubernamentales, a menudo con un enfoque asistencialista, tecnocrático y focalizado o en respuesta a emergencias como la roya, pero en ningún caso bajo una visión de desarrollo integral para el sector (Renard y Larroa, 2017). En 1993, se creó el Consejo Mexicano del Café, constituido por representantes de varias Secretarías de Estado, de los estados productores y de los actores de la cadena agroindustrial; su función principal era administrar el Fondo de Estabilización (ahora Fideicomiso Irrevocable de Inversión, Administración y Garantía Líquida, Fircafé), instituido para compensar los altibajos de los precios del café en las bolsas; acusaciones de malos manejos en este Fondo llevaron, en 2005, a la desarticulación del Consejo cuyas funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Agricultura. Desde entonces, el sector está organizado bajo la modalidad de Sistema-Producto cuya figura jurídica es la Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café (Amecafé) (Renard, 2012). Ha sido sin embargo la Secretaría de Agricultura la que controló los programas para el sector desde diversas subsecretarías y direcciones y, en general, bajo la modalidad de convocatorias específicas. Un problema recurrente ha sido la falta de un padrón confiable de productores para la entrega de los apoyos: a pesar de haber recibido durante varios años financiamiento para levantar un censo cafetalero, el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) no lo entregó, por lo que se carece de un padrón actualizado y fiable de los productores de café en el país.

Este modelo tecnocrático de programas puntuales, accesibles mediante convocatorias explica la proliferación de despachos de profesionistas que las cumplimentan a cambio de un porcentaje de los apoyos obtenidos por las organizaciones las cuales, a menudo, no poseen las capacidades ni la infraestructura requeridas para llenar los formatos; también, han cambiado las organizaciones autónomas en gestoras volcadas en “bajar recursos”, dejando de lado la movilización social y la organización gremial en el nivel nacional. El modelo llegó a generalizarse al punto de que en Chiapas, los técnicos del Instituto Chiapaneco del Café que no tenía presupuesto suficiente, se vieron obligados a formar grupos de productores y pedir para ellos recursos de los programas federales mediante el llenado de formatos, como si fueran despachos.

A raíz de la epidemia de roya, se implementó, dentro del PRO-CAFÉ, un programa de renovación de cafetales bajo un esquema público-privado (el subsidio público, los proveedores privados) que fue aprovechado, entre otros, por las corporaciones, los cuales establecieron viveros, subsidiados, para producir plantas, subsidiadas, para entregar a los productores a los cuales se las cobraron aunque a ellas no les costaron. Varios de los proveedores de plantas eran familiares de funcionarios estatales; se pagaron muchas más plantas de las realmente existentes, ya que los productores las firmaban de recibido a los proveedores a cambio de la mitad del subsidio. Ello explica porqué en el estado de Chiapas, se vieron manifestaciones de organizaciones cafetaleras protestando por el retraso en el pago de las plantas a sus proveedores. Muchas de estas organizaciones tenían un padrón inflado para recibir mayores subsidios. Se generalizó la simulación y la corrupción. Mientras tanto, las organizaciones autónomas luchaban por encontrar financiamiento para

establecer viveros propios para proveer de plantas a sus socios, a fin de poder controlar las variedades de los árboles entregados, lo que no era posible con las plantas de los “viveristas” particulares (Renard y Larroa, 2017).

En esta misma etapa se ha extendido una nueva forma de gobernanza, no siempre obvia, que está rigiendo aspectos enteros de la vida cafetalera, a través de los sistemas de certificación de productos de calidades específicas. Respondiendo a valores sociales de los consumidores como el respeto al medio ambiente y la equidad en los intercambios (responsabilidad social), han surgido nichos de mercado de cafés producidos o comercializados de manera diferente o alternativa al mercado convencional como el café orgánico o de comercio justo. Estos cafés tienen un mayor valor en el mercado, es decir ofrecen un sobreprecio a los productores; han permitido a las cooperativas cafetaleras sortear la crisis de los últimos veinticinco años (Renard, 1999 y 2012). Con el fin de distinguir estos productos y de garantizar su calidad a los consumidores, se han construido sistemas de certificación y de sellos de garantía, los cuales son otorgados por organizaciones no gubernamentales y/o por agencias certificadoras. Estos actores no gubernamentales (a veces acreditados por agencias estatales, como en el caso de los productos orgánicos) son quienes deciden las normas y estándares que definen la calidad, fijan las reglas de entrada al nicho de mercado y determinan quién accede al mismo. Inicialmente creados por y para organizaciones de pequeños productores que fueron las pioneras en este tipo de estrategias, su éxito y las tendencias a la diferenciación de los productos en el mercado han llevado a los actores dominantes a intentar recuperarlos y a crear sus propios modelos de estándares y de calidad para ganarse a los consumidores y lavar su imagen (Renard y Loconto, 2013). Así Starbucks

creó CAFÉ Practices, sistema de inspección y verificación doblado de asistencia técnica, obligatorio para aquellos que le quieren vender su café. La agencia certificadora IMO Control creó el sello Fair for Life para los compradores que deseen un sello “ético”, pero no quieran pagar un precio mínimo garantizado como el Comercio Justo. Existe también el sello Bird Friendly creado por el Instituto Smithsonian y los sellos Utz y Rain Forest Alliance adoptados por corporaciones como Kraft, Lipton y otras. Nestlé estableció el sistema 4C para sus grupos de productores. AMSA tiene un Sistema para el Manejo Sustentable (SMS) que es un programa de asistencia técnica para productores medianos y pequeños. Es decir que, de manera creciente, los productores y sus asociaciones se ven sometidos a la obligación de cumplir con una serie de normas sobre cómo producir y comercializar para lograr vender su café. Estos sistemas constituyen, por tanto, un nuevo tipo de gobernanza híbrida a la cual tienen que sujetarse todos lo que quieran tener acceso al mercado (Busch, 2010).

En resumidas cuentas, el “libre mercado” ha resultado en el control de un oligopolio de empresas transnacionales sobre el café mexicano. Estas empresas se han visto beneficiadas por apoyos públicos vía programas productivos, subsidios a la comercialización, permisos de importación, concesiones industriales y arancelarias. Han fijado las reglas del juego en los territorios cafetaleros. Las políticas cafetaleras de tipo asistencialista han permitido, en cierta medida, la sobrevivencia de los pequeños cafeticultores pero no la reactivación del sector. La modalidad de asociación pública-privada adoptada para la dispersión de los apoyos propició la aparición de un nuevo actor, los “despachos” y gestores de los programas que se quedaron con una parte de los subsidios a los productores. Favoreció también la simulación y la corrupción a todos los niveles

de la cadena. A contracorriente, las organizaciones independientes que han resistido a la crisis gracias a su participación en los nichos de calidad como el comercio justo y lo orgánico, se han constituido en polos alternativos de gobernanza en sus regiones, a su vez están sujetas a los regímenes de estándares y certificaciones las que fijan las reglas de entrada al mercado.

LA "CUARTA TRANSFORMACIÓN":
¿BIENESTAR PARA LOS PRODUCTORES?

A 8 meses del inicio de la nueva administración, de la política para el sector cafetalero sobresalen dos elementos: el primero es el anuncio de la construcción de una planta elaboradora de café soluble de Nestlé en el estado de Veracruz y de la siembra de café robusta en la región para abastecer a esta planta. El segundo es la decisión desde la Presidencia de la República de otorgar los apoyos productivos directamente a los cafeticultores, sin pasar por sus organizaciones, para evitar las simulaciones y la corrupción de programas anteriores; aunado a ello, se da un desorden en la elaboración del padrón de beneficiarios tal que, al terminar agosto 2019, no les ha llegado ningún apoyo a los productores.²

Estos anuncios se dan en un momento crítico para la cafecultura: una cosecha record en Brasil ha provocado una sobreoferta mundial de café y los precios de bolsa para el café mexicano han caído, en 2019, alrededor de 90 centavos de dólar la libra, es decir prácticamente por abajo del costo de producción. La crisis migra-

² A pesar de que el Secretario de Agricultura declaró, el 29 de agosto, que se había pagado el 80% del programa de apoyo emergente a productores de café. *La Jornada*, 29 de agosto, 2019.

toria centroamericana de los últimos meses tiene, entre otros, un origen en esta caída de los precios del café que empuja a miles a dejar sus tierras para buscar opciones al Norte. En este contexto, la participación en el comercio justo —que incluye pre-financiamiento de la cosecha por parte de los compradores— se ha vuelto un factor clave para las cooperativas independientes permitiéndoles no depender de los subsidios estatales —que no llegan— ni del mercado convencional.

Del primer anuncio, no queda claro, a estas alturas, la implicación del gobierno veracruzano o federal en el financiamiento de la planta solubilizadora. Con ella, lo que Nestlé busca es un abasto propio suficiente que le evite importar café de Vietnam, Indonesia y Brasil, y le ahorre tener que recurrir y, por tanto, fortalecer a empresas comercializadoras que, como AMSA, le representan una competencia y que, por su intermediarismo, bajan su margen de ganancia. Busca controlar la calidad del café mediante su programa 4C y sus estándares, y controlar a los productores mediante sus intermediarias, sus asesorías técnicas y el financiamiento contra cosecha. Aunque para algunos, es mejor que este café sea producido en México en vez de importado de otros países, otra perspectiva recalca que México pertenece al grupo de productores de café arábicas Otros Suaves (México y Centroamérica), café que tiene mejor calidad que los robustas y los arábicas no lavados (Brasil); una de las tendencias del mercado va en el sentido de la demanda de cafés de calidad, de origen, que tienen un sobreprecio, lo que es importante en esta época de precios de bolsa deprimidos. Reconvertir regiones productoras a la variedad robusta va en sentido opuesto, además pone a los productores bajo el dominio de Nestlé que determinará los precios del grano; por otro lado, generalizar la siembra de clones, como vimos arriba, representa un empobre-

cimiento genético, sin hablar de la dependencia tecnológica que genera, ya que los productores no pueden reproducir las plantas que deben adquirir para su siembra. Este control sobre el proceso de producción y sobre los productores inhibe la formación de capital social propio y debilita organizaciones ya existentes. Por todo ello, la CNOC se está oponiendo a la construcción de la planta (*La Jornada*, 2019a).

La individualización de los apoyos al productor es también controvertida. El sector cafetalero es el que, sin duda, tiene las organizaciones de productores más dinámicas, las cuales, como vimos anteriormente, han logrado consolidarse a pesar de los obstáculos; individualizar los apoyos puede asemejarse a una política de desestructuración organizativa (Cruz, 2019). Viene, además, acompañada de confusión e información contradictoria sobre el padrón de los beneficiarios que ha sido revisado y rasurado ya en dos ocasiones, dejando fuera a numerosos productores. En respuesta a una primera convocatoria para el Programa Subicafé (Bienestar-Café), en marzo, se abrieron los registros de solicitudes y resultó un primer padrón de productores, incompleto; a raíz de los reclamos, los productores tuvieron que volver a registrarse con identificación y documentación de sus parcelas. En el mes de mayo, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) anunció que el programa “Producción para el Bienestar-Café”, apoyaría a 250 mil productores —cuando el padrón de la SAGARPA de 2002 registró 486 mil productores (Cruz, 2019)— con una transferencia única de cinco mil pesos anuales a cada uno de ellos, independientemente del número de hectáreas trabajadas. Las organizaciones insisten en que este padrón está incompleto también. Un jaloneo entre la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) sobre los linea-

mientos de los programas y la instancia que realizaría los pagos retrasó aún más el proceso.

Si bien es cierto que, como vimos arriba, los apoyos a la producción y a la renovación de cafetos durante la epidemia de roya llevaron a un cúmulo de simulación (organizaciones simuladas con miembros falsos, plantas que no existieron nunca pero fueron pagadas a los proveedores) y de corrupción (conflictos de intereses de funcionarios de todo nivel) la decisión de entregar el dinero sin intermediarios provoca, por lo menos, ciertas dudas: la individualización de los apoyos a pequeños productores de café ¿qué garantía proporciona de que los cafeticultores lo emplearán y lo emplearán bien en su parcela? Se depositaría la transferencia en una tarjeta bancaria en regiones donde no hay bancos como, por ejemplo, los 60 municipios de la Sierra Sur y la Mixteca de Oaxaca ¿Cuánto gastarían para llegar al banco indicado y cobrar 5 mil pesos? Tampoco queda claro cómo van a comprobar los gastos realizados con ese dinero.

De todas formas, ante el tamaño de la crisis y el nivel de los precios, 5 mil pesos por productor representa una limosna y, además, parte de este dinero ya ha sido gastado en las idas y vueltas que los campesinos han tenido que realizar para darse de alta dos veces en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER); sobre todo, no hay para cuándo reciban el dinero: la Secretaría de Bienestar, mediante los súper delegados federales y los “servidores de la nación” (los encargados del programa Sembrando Vida en el terreno) está volviendo a revisar los expedientes de los beneficiarios del programa Producción para el Bienestar-Café, al margen del Sistema Producto y de los CADERS; como telón de fondo está el proyecto de los Centros Integradores de Desarrollo, ventanillas de atención integral donde se centralizarían todos los programas

de apoyos federales, sean estos asistenciales o productivos y hasta, posiblemente, cajeros bancarios. Mientras tanto, en paralelo, el Programa Sembrando Vida de la Secretaría de Bienestar está entregando 5 mil pesos mensuales por la siembra de árboles y no se puede pertenecer a ambos padrones, el cafetalero y el de la siembra de árboles. El resultado es que se ha detectado la tumba de foresta para sembrar café y cobrar mensualmente lo que para café sería anual; también se ha reportado que “servidores de la nación” recomiendan a cafeticultores tirar su café y volverlo a sembrar para acceder al subsidio. Existen asimismo denuncias del manejo del padrón de cafeticultores de parte de los “servidores de la nación” por motivos político-electorales (Información de campo, Chiapas, agosto de 2019).

Ante este desorden, los productores organizados exigen un enfoque productivo en el programa para el café, la creación de una instancia propia a la cafecultura y asistencia técnica. Rechazan ser sujetos de asistencialismo. La CNOC exige que, independientemente de los 5 mil pesos que se entregarán, el gobierno federal otorgue al sector “un apoyo fiscal compensatorio por los bajos precios del café por un monto de mil 800 millones de pesos que sí debería incluir a la mayoría de los productores”. (*La Jornada*, 2019b).

Cada productor puede invertir el apoyo que reciba para producir su café en su parcela, sin embargo, las cooperativas son necesarias en otras etapas del proceso de valorización: los financiamientos no se otorgan a productores minifundistas, se requiere la organización; los productores no ofrecen el volumen de café suficiente para exportar, para ello, son indispensables las organizaciones; lo son para tramitar y obtener las certificaciones, sea orgánica, de Comercio Justo u otra. Lo son para gestionar colectivamente otros proyectos como de vivienda, de salud, de educación. La indi-

vidualización de los apoyos evitará, tal vez y en cierta medida, la corrupción, pero no el clientelismo.

En resumidas cuentas, es temprano para destacar el tipo de gobernanza que regirá en esta nueva etapa política en los territorios cafetaleros pero se avizora dos elementos: por un lado, se plantea facilitar el control de la corporación Nestlé sobre una región cafetalera de Veracruz mediante la siembra de café robusta para abastecer una planta industrial de café soluble por construirse; por otro lado, aparece una tensión entre una visión asistencialista, y centralizada del apoyo al campo y una visión más orientada a la producción. La primera que se está imponiendo sobre la segunda, se traduce en el aparato formado por la Secretaría de Bienestar, la Coordinación General de los Programas Integrales de Desarrollo, los superdelegados estatales, los coordinadores regionales y los “servidores de la nación” (y en proyecto, los centros integradores de atención), que constituye la correa de transmisión desde el centro del poder; la configuración y el funcionamiento de este aparato vertical ostentan el peligro de una posible deriva político-clientelar, si no electoral. En reacción a estos intentos y a la falta de apoyo real, se estaría generando en los territorios cafetaleros un movimiento reivindicativo de la autonomía productiva de parte de las organizaciones de todo signo, es decir un regreso a la arena política después de años de gestión tecnocrática de los recursos.

CONCLUSIONES

La historia de la cafecultura muestra claramente la relación existente entre los cambios de los regímenes económicos, las modificaciones de las políticas cafetaleras y la evolución de la gobernanza de los territorios cafetaleros, dicho de otra manera, la

relación entre mercados globales, políticas estatales y actores locales. Se ha transitado, en los últimos 60 años, de la etapa fordista, con un modelo de cafecultura regulado, bajo el control casi total del Estado, el cual determinaba todos los aspectos de la vida en los territorios cafetaleros a la etapa neoliberal de mercado abierto, desregulado, bajo control de las corporaciones internacionales que se han remontado la cadena agroindustrial hasta la pre-producción del grano con tal de asegurar su abasto en cantidad y en calidad; en esta etapa, el Estado no ha desaparecido, interviene como facilitador para las empresas mediante subsidios de todo tipo, mientras que los pequeños productores son sujetos de programas asistenciales destinados a asegurar su supervivencia pero no la reactivación de su economía. Enfrente, se encuentran organizaciones de productores que con sus dificultades y problemas han logrado sortear el temporal, fortalecerse y transformarse en entes generadores de riqueza, insuficiente seguramente pero riqueza al fin, para sus socios. Anunciar el final de esta etapa neoliberal no toma en cuenta la inserción del país, sujeto a acuerdos comerciales internacionales, en los mercados globales. Pensar en volver a un modelo regulatorio con una institución encargada de la cafecultura es ilusorio. La historia de los Acuerdos Internacionales del Café muestra que los países productores no lograron nunca regular el mercado internacional sin la colaboración de los países consumidores (Daviron, 1993). El café es, además, un producto (*commodity*) objeto de operaciones especulativas, como la mayoría de las materias primas en las bolsas que dificultan su regulación.

Recientemente, los ministros de agricultura de los países centroamericanos y México firmaron un acuerdo para diseñar un plan de comercialización y posicionar mejor el café de sus países en los mercados a fin de incrementar los precios, además de promover su

consumo interno y en los países emergentes (*La Jornada*, 2019c). Esta estrategia pasaría obligatoriamente por promover la calidad del café Otros Suaves producidos en la región a fin de aumentar su demanda, lo cual contradice la política de “robustización” de regiones enteras; supondría el fomento de los cafés de calidades especiales —orgánicos, de comercio justo, con anclaje territorial o denominaciones de origen genuinas—⁵ los cuales obtienen sobrepuestos y son precisamente los cafés producidos y exportados por las organizaciones de pequeños cafeticultores de las cuales se intenta prescindir. La participación de estas últimas en las políticas para el sector es indispensable para una buena gobernanza territorial de las regiones cafetaleras.

⁵ Por oposición a las Denominaciones de Origen existentes para el café (Veracruz y Chiapas) que no representan la enorme diversidad organoléptica y cultural de los cafés en esos estados ni reconocen apelaciones reconocidas, de hecho, en el mercado como Pluma Hidalgo, Cuxtepeques, Jaltenango, Ixhuatlán del Café y otras (Renard y Tolentino, 2019).