



AVISO LEGAL

Capítulo del libro:	La experiencia CNOC, gobernanza territorial y SIAL
Autora del capítulo:	Larroa Torres, Rosa María; Rodas Sánchez, Laura
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; Cusiuhumán 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
	Trabajo realizado con el apoyo del proyecto PAPIIT IN 303117
Forma sugerida de citar:	Larroa, R. M., y Rodas, L. (2021). La experiencia CNOC, gobernanza territorial y SIAL. En G. Torres (coord.), <i>Gobernanza y desarrollo territorial: sistemas agroalimentarios localizados. Análisis y políticas públicas</i> (pp. 129-157). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/handle/

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.

LA EXPERIENCIA CNOC, GOBERNANZA TERRITORIAL Y SIAL

Rosa María Larroa*
Laura Rodas Sánchez**

INTRODUCCIÓN

En México ha sido difícil desarrollar gobernanza territorial, sobre todo en los casos en que grandes empresas privadas, nacionales o extranjeras, se benefician de las materias primas que a manera de commodities se producen en pequeñas localidades.

Las estrategias de pequeños productores locales para evitar ser destruidos por la competencia del mercado transnacional son diversas, aquí nos proponemos focalizar la experiencia en los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) agrocafetaleros con el fin de

* Profesora-investigadora FCPYS-UNAM. Corresponsable del proyecto PAPIIT IN303117 (larroa@yahoo.cm).

** Profesora de asignatura FCPYS-UNAM y de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (rodajas_@hotmail.com).

observar su esfuerzo en gestiones de gobernanza en varios niveles (territorial y nacional), asimismo la creación de políticas públicas.

La experiencia cafetalera, de sobra conocida por los problemas que ha enfrentado en el neoliberalismo, logró establecer e institucionalizar una red nacional: la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC) que por años ha gestionado la construcción de programas que les han permitido resistir como organizaciones locales en un ejercicio de edificación de gobernanza multinivel. Destaca la importancia de este tipo de redes, formadas a partir de las localidades y sus capacidades de territorialización.

El cuestionamiento guía de esta investigación es la transformación, durante las primeras décadas del milenio, de los procesos de gobernanza, teniendo como pilar la gobernanza territorial de las organizaciones locales y su influjo en el panorama de la política agrocafetalera nacional y local. El objetivo del artículo es analizar las transformaciones en la correlación de fuerzas entre los actores de mayor potencia dentro de la cadena productiva del café, a la luz de la organización más importante de los pequeños caficultores, la CNOC,¹ como artífice de la gobernanza del sector en el nivel nacional; particularmente se pretende descubrir los nexos entre los procesos de gobernanza territorial y nacional, así como la presencia de las corporaciones transnacionales del café en el nivel global y la reorientación en las políticas públicas cafetaleras.

El diseño elegido es de carácter cualitativo. Para el desarrollo del estudio nos nutrimos de la precisión teórico-conceptual de lo que aquí entendemos por gobernanza y su gestión. Consideramos aquí de la mayor relevancia la relación entre dos niveles de gobernanza: la nacional y la gobernanza territorial desarrolladas por

¹ De 1996 fecha de registro oficial a 2019 cuando se hizo el corte para la publicación.

las organizaciones dentro del SIAL y las políticas públicas para el sector. La información fue obtenida por tres vías: a) trabajo de campo a profundidad en dos de los principales estados cafetaleros del país desde 2008 y que se ha venido actualizando periódicamente, b) revisión bibliográfica y hemerográfica relacionada con las políticas públicas y sobre otros territorios cafetaleros del país y c) entrevistas con productores y líderes de organizaciones pertenecientes a la CNOC.

El texto se compone de cuatro incisos, el primero precisa la interpretación que esgrimimos en torno a la gestión de gobernanza y gobernanza territorial; el segundo, también teórico, se refiere al enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados y su articulación con la gobernanza territorial; el tercero, introduce al lector en el proceso histórico de gestión sobre políticas públicas en el café; el cuarto, describe y analiza el desempeño de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras como gestora de gobernanza y de política pública, finalmente las conclusiones.

GESTIÓN DE GOBERNANZA TERRITORIAL

En este apartado definimos la gestión de gobernanza desde una perspectiva territorial, para más adelante integrarla al enfoque del Sistema Agroalimentario Localizado.

Gestión de acción pública y gobernanza

Empezamos definiendo la gestión como una práctica que crea y mantiene un medio donde se coordina y motiva para que las personas de una organización, trabajando en grupos, puedan realizar misiones y objetivos específicos, y se logre que las cosas se hagan

(Ortún, 1995:179-180), cosas, que para este caso, forman parte de la acción pública.

La acción pública es otro modo de llamarle a la política pública, la cual hace énfasis en el “conjunto de interacciones que” operan en múltiples niveles (Lascoumes y Le Galès, 2014: 12), por ejemplo, respecto al gobierno, hoy en la práctica hablamos de centros y niveles que van desde el plano local, regional, nacional e incluso supranacional (Torres y Ramos, 2008: 80), de ahí que se asuma que ningún agente, público o privado, tenga los conocimientos y las capacidades suficientes para resolver por sí mismo los retos que se le planteen (Zurbriggen, 2011: 42 y 45).

Esto tiene que ver con los cambios que se produjeron en el contexto neoliberal:

- a) una escala de acción multiplicada hacia arriba (el ámbito internacional), hacia abajo (regiones, estados, ciudades, alcaldías, etc.) y de forma transversal (alianzas transfronterizas, redes de actores internacionales, integraciones continentales, etc.);
- b) dentro de estos niveles, surgen diversos actores (sobre todo las organizaciones no gubernamentales), movilizadas y con profundo conocimiento sobre sus temáticas, que agilizan espacios de debate y decisión (Torres y Ramos, 2008: 80; Lascoumes y Le Galès, 2014:11 y 12) , y ;
- c) los procesos de concentración de oligopolios, que hicieron del sistema financiero el líder del sistema económico actual (Arizmendi, 2010: 23 y 24) han dotado de:

...autonomía (...) [a] las grandes firmas e instituciones financieras, acelerando la circulación de modelos e instrumentos de acción (a me-

nudo inspirados en el mundo empresarial) vía los consultores y los especialistas en derecho que promueven los mecanismos de mercado, las privatizaciones, las asociaciones público-privadas, el *benchmarking*² y, sobre todo los modos de acción conducidos por grandes agencias de regulación/reglamentación que se apoyan en el derecho y en los modelos económicos (Lascoumes y Le Galès, 2014: 12).

Así pues, la gestión de la acción pública requiere ejercicios de gobernanza:

La acción pública contribuye al cambio social, a la resolución de conflictos, a los ajustes entre diferentes grupos e intereses; se dirige igualmente a repartir recursos, a crear o compensar desigualdades. La interacción entre autoridades públicas y actores sociales más o menos bien organizados es central para la acción pública (Lascoumes y Le Galès, 2014: 23).

Pues bien, en un principio la gobernanza no se diferenciaba del término “gobernar”,³ hoy designa un cambio en el “modo de” hacerlo, aunque dentro de dicha acepción existen muchos matices.

Ya en 1980 cuando la lógica del mercado se colocó al centro de la ideología política del neoliberalismo, dando paso en América Latina a los procesos de reforma del Estado, cuando progresivamente comienzan la desregulación y la privatización, se descentraliza y se encomiendan las responsabilidades de gestión pública a espacios privados, ahora comandados por el sector financiero.

Ante la nueva configuración del Estado, el planteamiento de gobernanza puede interpretarse como un instrumento dentro del

² Evaluación comparada en el ámbito empresarial, se trata de aprender qué hacen los mejores, para implementar esas acciones a la propia empresa, y de este modo, mejorarla.

³ Relacionado a los procesos de gobierno.

neoliberalismo para adquirir legitimidad política, aparentando una participación democrática genuina, cuando en el fondo se echan a andar procesos autoritarios; así como para justificar la inclusión de actores que no participaban en las gestiones públicas, y que ahora se ven como responsables de funciones que antes dirigía el Estado:

La ejecución de estas transformaciones provocó, en toda la región [América Latina], importantes cambios en el papel del Estado, cuya esfera de acción disminuyó, teniendo lugar un incremento gradual de la participación del sector privado y las ONG, en provisión de bienes y servicios públicos. Específicamente, el sector privado se involucró en los servicios de infraestructura, al tiempo que la sociedad civil lo hizo en programas locales y políticas sociales (Zurbriggen, 2011: 46).

Sin embargo, las crisis políticas y económicas han enturbiado las promesas de progreso neoliberales, entonces, la gobernanza también puede interpretarse como una alternativa política que posibilite la inclusión y la efectiva participación de diversos actores ante problemáticas y necesidades públicas. La gobernanza desde aquí, representa un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos (Torres y Ramos, 2008).

Así, entendemos por gobernanza una “estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública.” (Centelles, 2006: 3), que aparece como un nuevo estilo para gobernar, diferente del modelo de control jerárquico y de mercado.

Mayntz le llama “gobernanza moderna”: “una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil”,

por lo tanto, no se refiere a la jerarquía, sino a la participación autónoma y formal, tanto de actores organizados públicos (incluye al gobierno) y privados, como de redes entre organizaciones. Participación orientada a la “solución de problemas colectivos y... [al] logro del bienestar público” (Mayntz, 2001: 1 y 4).

En suma, podemos destacar los siguientes puntos que constituyen la gobernanza:

- Una estructura de relaciones entre los diferentes actores, para tomar decisiones públicas.
- La estructura de relaciones se compone de reglas formales e informales articuladas.
- La estructura de relaciones fijan y restringen la interacción.
- No la caracteriza la jerarquía, sino la participación de actores organizados y redes entre organizaciones: autónomas y formales.
- “La interdependencia entre los actores es inherente al concepto de gobernanza.” (Centelles, 2006: 3).
- Es compleja, porque involucra actores de los diferentes sectores: público, privado y social (Centelles, 2006: 3).
- Se orienta a la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público.

Gobernanza territorial

Conforme al principio que define a la gobernanza como una estructura de relaciones entre los diferentes actores para la toma de decisiones públicas, la gobernanza territorial la entendemos como esa práctica y/o proceso de construcción de dichas estructuras que

regulen las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio, es decir, el proceso de elaboración de políticas públicas y otros acuerdos (formales e informales).

El territorio se construye a partir de relaciones de poder, es decir, hay control de procesos sociales a partir del control del espacio, la capacidad de “hacer” en términos relacionales dependerá de una correlación de fuerzas (Haesbaert, 2013) entre los diferentes actores.

Se espera que de dicha acción pública, se construya una visión territorial al identificar, valorizar y activar los capitales territoriales. El reto de la gobernanza territorial está en la construcción de acuerdos entre actores diversos, con la intención de solucionar problemas colectivos y lograr el bienestar público en una espacialidad dada.

Entendemos que la gobernanza moderna debería ser una precondición para la configuración de políticas públicas, que son una forma de “regulación social y política de los problemas sociales” (Lascoumes y Le Galès, 2014: 30). Y las políticas públicas o acciones públicasson medios institucionalizados para lograr territorializarse.

EL SIAL Y LA GESTIÓN DE GOBERNANZA TERRITORIAL

El Sistema Agroalimentario Localizado (SIAL) es un enfoque de estudio que nace a finales de la década de los años noventa en Francia, y se plantea como un conjunto de organizaciones rurales de producción y/o servicios, que hacen sistema en un territorio dado: “El medio, los productos, las personas, sus instituciones, su saber-hacer, sus comportamientos alimentarios, sus redes de relaciones, se combinan en un territorio para producir una forma de organización agroalimentaria en una escala espacial dada” (Muchnik, 2012: 25).

El SIAL en tanto enfoque territorial para el desarrollo rural pone en el centro al territorio, pues es ahí, donde se tejen las identidades en permanente construcción histórica que derivan en formas económicas, políticas y culturales. El estudio del SIAL (Muchnik, Sanz y Torres, 2011: 45) implica el conocimiento de las especificidades de los recursos en movimiento, “[...] las culturas alimentarias, el patrimonio natural y cultural, los actores, sus asuntos y sus organizaciones, así como la ‘red institucional’ del territorio”. Esta perspectiva comprende la multifuncionalidad de las actividades rurales y los requerimientos ambientales.

Así, cuando el SIAL reconoce la importancia de aquellos elementos territoriales dentro de lo agroalimentario, amplía su comprensión de los territorios rurales, y esto mismo sirve como instrumento en la operación de las políticas públicas. De tal modo que el SIAL, además de ser un objeto concreto, un enfoque y un concepto, también es una herramienta para la transformación del presente (Larroa y Rodas, 2018: 23).

Aquí, identificamos los siguientes elementos como aportes del SIAL para la construcción de dichas políticas:

- Realidad articulada. Si en lo real confluyen diferentes dimensiones (lo económico, lo ambiental, lo social, lo cultural, lo político, etc.), se necesita superar la visión sectorial y economicista respecto a la economía rural, lo cual también implica considerar a las economías no agrícolas.
- Diversidad sectorial. En un territorio rural la agricultura es significativa en la construcción del espacio, de ahí que quienes lo habitan despliegan una serie de estrategias de vida (Llambí, 2012: 120) vinculadas a diversas actividades como son las pecuarias, pesqueras, las de servicios, el co-

mercio, el turismo, la elaboración de artesanías, pequeñas y medianas empresas, etc. Por lo tanto, deben ser incorporadas a la visión territorial.

- Recursos territoriales. Se consideran los bienes naturales como capacidades objetivas de un territorio. El conocimiento humano, como las capacidades de las personas relacionadas al “saber hacer”. El capital social, capacidades intersubjetivas que posibilitan las relaciones (confianza y los intercambios solidarios) y capacidades colectivas, cristalizadas en organizaciones y asociaciones, así como las relaciones, redes y transferencias entre ellas. Es gracias a estos capitales que se entra en dinámicas de gobernanza territorial (Torres y Ramos, 2008: 80).
- Articulación urbano-rural. El reconocimiento de que los espacios rurales no sólo se definen por sus vínculos con la tierra, sino también por los que establecen con los espacios urbanos (Llambí, 2012: 119).
- Valor agregado territorial. La valoración del saber hacer local, de sus técnicas, de la carga cultural que hay en ellas, así como los esfuerzos por ofrecer cultivos, productos y servicios a los que llamamos recursos territorializados.
- Acción colectiva territorial. Desde la dimensión social, los recursos territoriales se echan a andar; es la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos. Se divide en acción colectiva estructural (la creación de una organización) y acción colectiva funcional (creación de un recurso territorializado, denominación de origen, marca, canasta de bienes y servicios, etcétera).
- Gobernanza Territorial. Construcción de estructuras de relaciones para regular las interacciones entre actores e inte-

reses diversos en un territorio, para la acción pública, con la intención de solucionar problemas colectivos y lograr el bienestar.

El SIAL posee una visión sistémica con énfasis en lo local que involucra a las diversas conexiones humanas, culturales, organizativas e institucionales, así como bióticas y físico-naturales de un territorio. Es un enfoque que entiende la necesidad de convertir las políticas sectoriales integrales, bajo una lógica de planeación que dé importancia a las consecuencias sociales, culturales y ecológicas de las actividades agroalimentarias en determinado territorio rural. Articula en la noción de territorio a personas y recursos en dinámicas de cooperación, colaboración y negociación para generar nuevas formas de gestión territorial.

Entonces, desde el SIAL podemos decir que *la gestión de gobernanza territorial* es la coordinación desde donde se crea y mantiene un medio entre actores o redes de actores organizados que representen intereses diversos en el ámbito agroalimentario, para la consecución de objetivos de acción pública en un territorio dado; esto se logra a partir de la construcción de estructuras de relaciones: reglas formales e informales articuladas, es decir, políticas públicas y otros acuerdos, a favor de “la integración de las actividades productivas [...] la cooperación interinstitucional y la creación, apropiación y reinversión de valor de los productos susceptibles de comercializarse en un contexto de protección del medio ambiente” (Torres y Ramos, 2008: 89), logrando así, el desarrollo rural.

Así, la gobernanza territorial es una práctica necesaria en la vida democrática, porque la vida social y política puede darse a partir de un constante entramado de negociaciones.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CAFÉ

La participación pública en la producción del café en México tiene antecedentes en Beneficios Mexicanos (BEMEX) en 1945 y la Comisión Nacional del Café en 1949, ya en 1959 junto con BEMEX y otros organismos de la Secretaría de Hacienda se creó el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) para la defensa y mejora del cultivo, el beneficio y el comercio en el nivel nacional e internacional, y la elaboración de políticas económicas para el sector (financiamiento, asesoría, capacitación, organización, acopio, comercialización y regulación de los productores del sector social), a través de las delegaciones y centros de apoyo, y de ahí la organización de Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC) lo que favoreció la organización de los productores (Pérez, s/f: 127 y 128).⁴

Con Salinas se echó a andar el Programa de Reestructuración Integral del Sector Cafetalero Mexicano. En 1989 se planteó la eliminación de Inmecafé, iniciando con la pérdida de sus funciones en tanto: producción, beneficiado, financiamiento y comercialización, para limitarse a la representación internacional, la capacitación y la investigación, hasta desaparecer en 1993.⁵ Este Programa de Reestructuración se apoyó en programas de varias ins-

⁴ Para mayor información sobre logros y críticas a Inmecafé véase A. P. Pérez, "Las políticas públicas cafetaleras en México: un análisis histórico". En <https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/4LaspoliticaspUBLICAScafetalerasenMexico.pdf>, pp. 121-143 (fecha de consulta: 7 de diciembre, 2018), pp. 128-130.

⁵ Sin embargo, las organizaciones cafetaleras que cuestionaban el deficiente funcionamiento del Inmecafé no estuvieron de acuerdo con la decisión gubernamental, porque reconocían la necesidad de tener un apoyo financiero y comercial en el nivel nacional y exterior (Celis, entrevista 18 de abril, 2006).

tituciones: Banco Nacional de Comercio Exterior, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Banco Nacional de Crédito Rural, Fideicomisos Instituidos y Relacionados con la Agricultura y Aseguradora Agropecuaria Mexicana que se incluyeron como nuevos responsables del desarrollo del café sin un organismo coordinador (Pérez, s/f: 130).

En 1993 surgió el Consejo Mexicano del Café para 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. Coordinó en 1995 el Programa Café 1995-2000 que estableció 12 consejos estatales y 56 regionales (Pérez, s/f: 131).

Otro programa fue el de Promoción al Consumo del Café de México y en 2000 el Programa de Impulso a la Producción de Café que en 2002 se integró al programa Alianza Contigo, creó 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.

En 2001 se publicó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que destacó la importancia del medio ambiente. Desde esta ley se implementó el Sistema Producto Café y con ello el cierre para el 2005 del Consejo Mexicano del Café, donde por cierto se habían presentado escándalos de corrupción (Pérez, s/f: 137).

El Sistema Producto para el sector cafetalero pretendió ser integral, al considerar a todos los agentes que participan en la actividad: productores, industrializadores, comercializadores, tostadores, proveedores, consumidores y gobierno. Bajo este esquema surgió en 2006 la Asociación Mexicana de la Cadena Productiva

Café (Amecafé), como el brazo ejecutor de los programas gubernamentales (Pérez, s/f: 138).

Hubo una intensa promoción al consumo, comercialización, y el cuidado de los procesos agrícolas para elevar los niveles de calidad, ya que se había incrementado la demanda a casi el doble respecto a finales del siglo xx.

Sin embargo, desde 2010 Amecafé ha ampliado su oferta de cursos y talleres hacia la renovación de cafetales de la especie robusta (de menor calidad que la arábica). La empresa Nestlé⁶ ha promocionado esta conversión, en 2013 organizó la Cumbre Latinoamericana del Café donde insistió respecto a las oportunidades económicas para los cafetaleros mexicanos. Organizaciones campesinas, entre ellas la CNOC, así como especialistas académicos y civiles organizados, advirtieron que de ocurrir la conversión se afectarían severamente los ecosistemas, pues la especie robusta requeriría suprimir el 90% de la superficie cafetalera mexicana con sombra de bosque mesófilo necesaria para la producción del café arábigo.

LA COORDINADORA NACIONAL DE ORGANIZACIONES CAFETALERAS (CNOC)

En este apartado nos proponemos abordar la experiencia de la CNOC en la construcción de gobernanza, la creación de políticas públicas y las mutaciones en la correlación de fuerzas entre los actores participantes.

⁶ Empresa transnacional industrializadora de café.

¿Quién es la CNOC?

La CNOC es una organización que surgió en los años ochenta en un contexto de movilizaciones de los productores cafetaleros mexicanos demandantes de políticas más eficientes del Inmecafé. Los años ochenta fueron también el periodo de crisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, que habría de derivar en ajuste estructural e implantación de la globalización neoliberal. Al final de la década se presentó una gran inestabilidad mundial de los precios del café que acabó en la desregulación de la producción mundial, caída de los precios y crisis mundial cafetalera.

En medio de la turbulencia económica y política aparecieron distintas asociaciones de pequeños productores independientes, autónomas, inspiradas en configuraciones democráticas y críticas del modelo autoritario corporativista del Estado mexicano. Como parte de esa trama y necesidad se formó la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), un órgano coordinador de las diferentes organizaciones locales y regionales del sector cafetalero, con el fin de acordar y gestionar políticas públicas en favor del mismo.

Las organizaciones que conformaron a la CNOC fueron: las uniones regionales cafetaleras ligadas a la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Unión de Productores de Café de Veracruz, la Coordinadora Estatal de productores de Café (CEPCO), la Unión de Cooperativas Tosepan Titataniske, la Unión Majomut, la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la Unión General Obrero, Campesina y Popular (UGOCEP) y la Sociedad Campesino Magisterial (Socama), sobrepasando la filiación antes mayoritaria

de las uniones de la Confederación Nacional Campesina (CNC)⁷ y de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR)⁸ (Celis, 2015).

Varias de las asociaciones cafetaleras mencionadas como soporte de la CNOC tienen su propia historia. En su inicio, en las décadas de los setenta y ochenta, surgieron por la necesidad de los campesinos cafetaleros de protegerse contra la explotación a manos de los caciques locales, de sortear las crisis de precios recurrentes y de solicitar los apoyos de Inmecafé a través de las UEPC, con intereses esencialmente económicos. En una segunda etapa empezaron a construir las bases identitarias en torno de su producto ligado a los territorios, es entonces que las organizaciones decidieron escalar como agrupaciones de carácter social, es decir, involucrarse en las necesidades comunitarias de educación, salud, alimentación, cajas solidarias, entre otras estrategias de resiliencia (Larroa, 2008). Al mismo tiempo, se autoconstruyeron como sujetos políticos (Tripp, 2015) al tomar conciencia de sus fuerzas locales como agrupaciones territorializadas con la intención de superar los obstáculos incluso de carácter político y conseguir sus metas.

Así, consideramos que desde el enfoque de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) los campesinos cafetaleros siguen incursionando en dinámicas agroindustriales y comerciales, de sustentabilidad ambiental e innovación social de su territorio. Muy importante es su decisión de transformarse en sujetos políticos y también de hacer sistema. La acción colectiva en el ámbito local y en ocasiones regional los fortaleció, al convertirse en

⁷ Corporativizada al Estado Mexicano.

⁸ De carácter empresarial que agrupa a medianos y grandes productores agrícolas.

referentes de gobernanza territorial lograda después de múltiples intentos al tener como obstáculo principal a los gobiernos estatales. Su participación en consejos, comités comunitarios o a nivel estatal en el Sistema Producto Café, les abrió camino hacia la influencia en políticas y gestión de las mismas relacionadas con el buen vivir del sector cafetalero.

Es el caso de la UCIRI en Oaxaca con representación de cuatro culturas originarias en múltiples proyectos sociales e impulsora del Comercio Justo para el café; la Unión de Cooperativas Tosepan Titataniske de Puebla donde convergen diversos pueblos originarios, que además de desarrollar proyectos sociales y tener presencia en las comunidades, diversifican sus actividades; la Unión Majomut de Chiapas al igual que las demás organizaciones ha trabajado proyectos productivos y de comercialización por medio de Comercio Justo, impulsa programas de mejoramiento y autoconstrucción de vivienda, autosuficiencia alimentaria, la organización productiva de mujeres, asimismo promueve relaciones solidarias con otras organizaciones a un nivel estatal, nacional, latinoamericano y mundial; la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca, está formada por 34 organizaciones regionales y comunitarias, se ha especializado en la diversificación y certificación de su café como orgánico, ecológico, cultivado bajo sombra y amigable con las aves, además participa en el Comercio Justo; y el Consejo Regional del Café de Coatepec en Veracruz, orientado fundamentalmente a la gestión de financiamiento para el mejoramiento de la producción, la industrialización y comercialización del café (Unión Majomut, CEPCO, Larroa, 2008). Sin duda, los campesinos cafetaleros, sus estrategias y decisiones en los sistemas agroalimentarios localizados se distinguen por la conciencia como sujetos sociales y políticos en sus territorios.

Experiencias de la CNOC en la gestión de políticas públicas

En los años ochenta, las organizaciones cafetaleras independientes, autónomas y de carácter social se convencieron de la necesidad de contar con una instancia representativa de los intereses de pequeños productores capaz de tener interlocución gubernamental en el nivel nacional. Delante de las medidas de recorte presupuestal y desaparición de órganos descentralizados y paraestatales del gobierno mexicano había que iniciar una estrategia audaz. Para lograrlo se requería desarrollar un modelo de “gobernanza moderna” como la definida por Mayntz (2001: 1-4) y eso fue lo que se propuso el movimiento cafetalero con la creación de la CNOC.

Como se mencionó en páginas anteriores, la CNOC es una coordinadora, sustentada en la participación de organizaciones regionales y locales, que actúa de manera informada sobre la situación del mercado nacional y mundial. Desde su nacimiento se planteó el respeto a las autonomías de las organizaciones miembros, de manera que cada organización tuviese sus propios estatutos, planes y afiliaciones en sus territorios, así como su particular forma de producir, obedeciendo a su cultura y manera de ver el mundo. Ese principio le ha significado diversidad y creatividad en cuanto a la formulación de políticas públicas. No es, en resumen, una organización vertical.

La Coordinadora tiene como prioridad la propuesta y acuerdo de políticas públicas en favor del sector cafetalero campesino mexicano. Para lograrlo incluye a pequeños, medianos y grandes productores de café, a través de la gestión de gobernanzas territoriales campesinas combinada con la gestión de una gobernanza nacional, como una forma de resolver conflictos entre diferen-

tes intereses y de resarcir desigualdades (Lascoumes y Le Galès, 2014: 25). Esta capacidad inclusiva le permitió impulsar políticas públicas y programas a lo largo de 24 años a través de negociaciones y acuerdos dentro de lo que sería una “gobernanza moderna” (Mayntz, 2001), edificada entre la CNOC, con la Unión Nacional de Productores de Café de la CNC (UNCP-CNC), la Confederación Mexicana de Productores de Café (CMPC), que agrupan a medianos y grandes productores de café, entre otras organizaciones, y la representación gubernamental, con resultados positivos, sobre todo en periodos de crisis de precios (Celis, 2015).

La CNOC en tanto coordinadora de redes regionales y locales ha tenido un papel protagónico en la formulación de propuestas, debate, conciliación y acuerdos sobre programas y planes que se desarrollaron desde mediados de los años noventa y la primera década del dos mil, como es el caso del programa de Promoción al Consumo de Café de México, el Fondo de Estabilización Cafetalero y el Padrón Nacional de Productores de Café (Celis, entrevista, 8 de junio, 2019).

El proceso descrito líneas arriba respondió a una coyuntura político social en la que se conjuntaron tres tensiones: a) la presión desreguladora del capital mundial (GATT, OMC, TLC) y nacional (empresas cafetaleras); b) la crítica interna y externa hacia los gobiernos autoritarios del siglo XX y XXI que orilló a la realización de cambios como la descentralización de funciones hacia los estados y municipios; y c) la precaución estatal dispuesta a realizar concesiones temporales a un fragmento de clase social organizada, que mostraba solidaridad con el neozapatismo chiapaneco y otros pueblos originarios.

Consideramos así, que en México no ha existido realmente una “gobernanza moderna” o “democrática” ya que el Estado no con-

fiaba en una sociedad civil que pudiese autonomizarse de las estructuras estatales. Fue en cambio una estrategia para cubrir las apariencias por parte de varios gobiernos: desde Salinas, Zedillo, Fox y Calderón, así como para mantener el control del movimiento campesino.

Los mecanismos de participación en algunas instancias gubernamentales estuvieron acotados por la intervención de la agroindustria transnacional. No obstante, la CNOC pudo gestionar acuerdos convincentes que convenían a todos los círculos del sector agrícola. La Coordinadora fue más lejos, porque sus miembros diversos se expandieron hacia otros espacios de gestión y reforzamiento de la acción colectiva en apoyo a la pequeña producción de café. Fueron pasos muy importantes señalados en el inciso anterior, que se dieron en términos de desarrollar una gobernanza democrática (Celis, entrevista, 8 de junio, 2019).

En este sentido, una parte de las organizaciones participantes en la CNOC han ganado representación en organismos de la sociedad civil en colaboración con el Estado como Amecafé, el Fideicomiso de Recuperación del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura Nacional (Fircafé) y varios de los sistemas producto café estatales (Celis, entrevista, 8 de junio, 2019).

De manera inesperada, el éxito en la gestión de ciertas políticas públicas fue cambiando desde 2010, a partir de nuevas condiciones: a) la intervención de la agroindustria transnacional Nestlé sobre los gobiernos de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) en lo concerniente a política pública alimentaria; b) el fortalecimiento de alianzas al interior de la agroindustria transnacional cafetalera⁹ que efectúa gran control sobre

⁹ Amerita una investigación específica.

otras empresas industriales, de comercialización y consumo de café como Agroindustrias Unidas de México (AMSA), California, Dreyfus, Olam y otras (CNOC Facebook, 2015); c) otro factor a tener en cuenta es el debilitamiento de las relaciones entre las organizaciones externas a la CNOC y con la misma, algunas pertenecientes al Congreso Agrario Permanente (CAP) ligadas a partidos políticos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), que han preferido negociar individualmente beneficios limitados para su grupo de manera clientelar, sin incluir al conjunto del sector; y d) la mutación de la política gubernamental en el sentido de excluir de la gobernanza a los pequeños productores y sus organizaciones, desde nuestro análisis, se explica por la racionalidad económica neoliberal de que la producción agrícola debe competir en los mercados globales, aun tratándose de la población pobre que puede garantizar sustentabilidad ambiental, biodiversidad, anclaje territorial y desarrollo rural territorial.

La competitividad global pasa a segundo plano si se toman en consideración las tendencias de ciertos mercados de consumo especial en expansión, que privilegian criterios de calidad, saber hacer, identidad territorial y cuidado ambiental. Entonces, la ideología neoliberal fundada en la producción agroindustrial transnacional, no sólo desaprovecha los cambios en el mercado posmoderno favorables a la comercialización campesina, sino que la desestima, procura su exclusión (Rubio, 2003) y, en un momento dado, su desaparición.

Para el año 2010 la presencia del EZLN se mantenía estable y no se avizoraba contagio hacia el campesinado no indígena, de manera que no sería más una tensión que obligara al Estado mexicano a hacer concesiones al sector campesino independiente, por

el contrario estrechó lazos con la agroindustria global, en el contexto de una fase de transición del capital hacia un nuevo modelo económico (Rubio, 2018: 21-62).

En general, la política pública de los gobiernos neoliberales tuvo el objetivo de impulsar un mejor desarrollo de las cadenas de comercialización, resultando como dominantes las partes medias y finales de la cadena. Estos segmentos son los que actualmente inciden en las normas para poder participar en los mercados cafetaleros, dejando relegados a los productores directos.

ANÁLISIS SOBRE LA PÉRDIDA DE GOBERNANZA DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DE CAFÉ EN MÉXICO

Si teóricamente gobernanza es la construcción de acuerdos entre los sujetos participantes en una sociedad democrática y heterogénea a través de la negociación con la finalidad de lograr ciertas condiciones de equidad, podemos considerar natural que los pequeños productores de café en México busquen mecanismos de gobernanza, que les permitan posicionarse en el mercado del café como productores de calidad, con precios basados en costos reales y prácticas sustentables para su desarrollo territorial, teniendo en cuenta que las zonas cafetaleras coinciden con las zonas de mayor marginación en México.

Se puede considerar la formación de Amecafé como un avance importante en la gobernanza de los cafetaleros mexicanos al reunir en una mesa distintos intereses con el fin de lograr acuerdos. Sin embargo, para el análisis conviene hacer notar que estos intereses no solamente son diferentes, sino que en el terreno financiero y político tienen pesos desiguales que desequilibran al

sector. Baste poner en la balanza, de un lado, a cientos de miles de familias de pequeños y medianos productores, y del otro lado, a unas cuantas grandes y gigantes agroindustrias transnacionales, para entender la dificultad de transigir entre dos proyectos polares. Un tercer componente en la gobernanza está representado por el Estado, y si bien en algunos casos se inclinó por apoyar al conjunto nacional, en los últimos años ha devenido en gran aliado de las corporaciones, que ofrecen empleos mal pagados a cambio de expoliar las fuerzas humanas y productivas del país y la obtención de ganancias exorbitantes.

La herramienta de gobernanza moderna para que sean los trabajadores del campo quienes de manera organizada vayan territorializándose, es decir, ganando terreno político para comenzar un proceso de apropiación del espacio económico social que les corresponde quedó cancelada casi una década, por el poder del capital financiero y de la agroindustria transnacional que domina el mercado mundial y nacional.

El esfuerzo estratégico de la CNOC y de las organizaciones que la conforman por apropiarse de los conocimientos de la economía y cultura del café, tanto local como global, y la actitud conciliadora con la clase empresarial, que se vio beneficiada por los subsidios gubernamentales, les abrió paso hacia el ejercicio de una gobernanza democrática temporal en la elaboración de políticas públicas logrando negociar con los gobiernos federales (en ocasiones locales) de los años noventa y la primera década de los dos mil (Celis, 2015).

¿Cómo explicar el cambio en el 2010 que trastocó la gobernanza lograda por la CNOC? A finales de los años ochenta y principio de los noventa la relación del gobierno del presidente Carlos Salinas con algunas organizaciones campesinas independientes, que

fueron invitadas a participar en el Congreso Agrario Permanente (CAP),¹⁰ fue una forma velada de corporativizarlas a cambio de la negociación particular de programas o subsidios para sus organizaciones, dejando fuera al resto de los sectores productivos. Ahí se empezaron a gestar divisiones entre las organizaciones campesinas como fue evidente durante el Movimiento El Campo no Aguanta Más del año 2002 al 2004 (Larroa, 2008).

La modificación de la actitud de los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña estuvo estrechamente ligada a la penetración de las agroindustrias transnacionales a través de la utilización de *lobbies*¹¹ y directamente por relaciones personales con funcionarios de alto nivel. A través de sus declaraciones¹² se sabe que existía empatía y convencimiento de que la inversión de capital foráneo de este tipo de empresas era conveniente para abrir fuentes de empleo, desarrollar tecnologías y favorecer la compra de materias primas a productores. No obstante, al traer a la memoria su historial de manipulación de precios en los territorios, salarios bajos en las fábricas, la elaboración de productos que se etiquetan como café puro, pero que no lo son y, ahora se agregaría, sumir a la cafecultura mexicana en una gran crisis productiva y social.

¹⁰ El CAP fue un órgano supuestamente asesor del poder ejecutivo para el tema rural, donde no participó la CNOC.

¹¹ Grupos de presión.

¹² En 2011 Nestlé declaraba ante Felipe Calderón “que su inversión total en México ascenderá a mil millones de 2008 a 2012, promoviendo el empleo, la innovación tecnológica y la implementación de iniciativas para mejorar la nutrición, la salud y el bienestar de los mexicanos” (Nestlé, 2011). En 2013 ante el entonces presidente Enrique Peña Nieto: “La fábrica de café más grande del mundo, necesita más café verde, más café cosechado en el país” (Nestlé, 2013).

¿HABRÁ LUGAR PARA LA GOBERNANZA MODERNA EN LA IV TRANSFORMACIÓN?

En julio de 2018 se formaron expectativas de una relación distinta entre organizaciones campesinas independientes y autónomas con el nuevo gobierno. Sin embargo, la noticia de que la empresa Nestlé haría una inversión multimillonaria en Veracruz para instalar una fábrica liofilizadora de café y que desarrollaría el Plan Nestlé, consistente en impulsar el cultivo de café robusta¹⁵ en terrenos ubicados en tierras bajas (menos de 500 msnm), causó preocupación entre los productores organizados. Concomitantemente funcionarios del gobierno de Veracruz se apresuraron a anunciar que apoyarían ese gran proyecto (Moreno, 2018; Jiménez, 2018).

Las organizaciones cafetaleras independientes se manifestaron solicitando información. En enero de 2019 en reunión con los productores, el secretario de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y la secretaria de Bienestar Social aseguraron que no subsidiarían el Plan Nestlé (Gómez, 2019). No obstante, el conflicto continúa. Las organizaciones argumentan por un lado, que no hay garantía de evitar la siembra de café robusta en las tierras de mayor altitud, lo que equivaldría a un ecocidio por el derrumbe necesario de árboles para favorecer la luz solar que requieren los sembradíos de robusta. Por otro lado, la sobreoferta de ese café robusta inundaría el mercado nacional de cafés de calidad minúscula¹⁴ a pre-

¹⁵ La variedad de café robusta es evaluada en los estándares internacionales como de menor calidad que la arábica.

¹⁴ Como ya se hace con los cafés instantáneos a los que se agregan saborizantes y azúcar para encubrir sabor y aroma.

cios bajos, desplazando del mercado nacional el café arábica¹⁵ de mayor calidad y precio. Se teme que esa competencia desleal sería un retroceso para la cultura mexicana del café en un fragmento del mercado interno integrado por población joven, que había empezado a ser más informada y exigente con respecto a las bebidas solubles que no contienen café puro (Gómez, 2019).

Para la CNOC no es suficiente la promesa del gobierno mexicano de no subsidiar el Plan Nestlé. Los cafetaleros exigieron dar a conocer el plan de gobierno para la cafecultura, el presupuesto destinado al sector y acercamiento con los productores. (Sistema Producto Café y CONAPROCAFE, 2018; Villalobos, 2019).

Concretamente, a diez meses de la asunción del nuevo gobierno en nuestro país, la CNOC percibía la descoordinación entre diferentes dependencias y falta de consideración para implementar un apoyo fiscal compensatorio por los bajos precios del café. Desde su perspectiva, se requiere unidad y claridad en las acciones del Gobierno Federal y mayor coordinación con el sector productor. La CNOC propone la constitución de un Grupo Operativo Nacional con los titulares de varias entidades de gobierno: SADER, Bienestar Social, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, Relaciones Exteriores (tema migratorio) y la Comisión Nacional del Sector Productor de Café, para definir conjuntamente las acciones a seguir y dar mayor certidumbre a los productores de café (Gómez, 2019; Celis, entrevista 8 de junio, 2019).

¹⁵ Variedad de café muy apreciada por su calidad en sabor y aroma cultivada en regiones montañosas bajo sombra de bosque mesófilo. La mayor parte del café mexicano pertenece a esta variedad.

En este momento está a prueba la capacidad del régimen de la IV Transformación (IV T) para escuchar las demandas genuinas y traducirlas en política pública. Se espera que se distinga de otros gobiernos por favorecer los cambios hacia la producción de un café mexicano de alta calidad, negociar en el mercado internacional ese reconocimiento y recibir el precio justo correspondiente. Otro reto del Gobierno de la IV T es aprender a discernir entre las relaciones clientelares y las de respeto con las organizaciones campesinas de trayectoria independiente y autónoma, dando prioridad al pequeño productor cafetalero en general, sin que esto signifique solamente política asistencial. Se espera también que la SADER tenga el valor de establecer límites a la agroindustria transnacional y funja como fiel de la balanza para equilibrar las fuerzas en favor de los trabajadores del campo: campesinos y jornaleros.

La CNOC tiene frente a sí dos desafíos: a) encontrar la forma de convencer al Estado de abrir la oportunidad a más de 500 000 familias campesinas de vivir dignamente de su trabajo y, b) volver a negociar con las organizaciones cafetaleras externas a la Coordinadora (debilitadas por la derrota de sus partidos) la construcción de un frente sólido y claro antineoliberal.

CONCLUSIONES

La lógica campesina y la neoliberal son contrapuestas. Mientras que la primera es “una producción que aspira a ser rentable, o económicamente viable, pero cuyo fin no es la rentabilidad, sino el bienestar”, el buen vivir, el florecimiento familiar y comunitario (Bartra, 2014: 37), la segunda, neoliberal, representa el capitalismo salvaje, tiene como objetivo la maximización de la ganancia,

bajo cualquier medio; esto implica la superconcentración de riqueza por sobre la precarización de las condiciones de vida de la mayoría, de ahí la profundidad de su violencia y antidemocracia, ya que sólo por el autoritarismo es que se pueden imponer estas condiciones.

En este momento neoliberal ¿la gestión de gobernanza territorial y su articulación con una estructura de gobernanza en el nivel nacional puede ser una herramienta de solución? Pensamos que sí, es una precondition para la resolución de problemas públicos, para esa regulación social y política de los problemas sociales.

Retomando a Mayntz (2001: 6) los términos y acciones de una gestión de gobernanza territorial debe ser coherente con las causas, las consecuencias y el potencial de resolución. Se debe ser capaz de coordinar tres conjuntos de actores:

- Los actores causales o de origen del problema. Permite identificar a los actores y las acciones que producen el problema, así como diagnosticar la solución.
- Los actores de impacto. En quienes recaen las consecuencias negativas y el planteamiento de solucionar un problema.
- Actores con capacidad de alcanzar una solución efectiva.

La gestión de gobernanza territorial requiere un Estado fuerte y decidido a generar verdaderas estructuras relacionales entre actores contrapuestos. Como instrumento de análisis, también permitiría la hechura de diagnósticos y la identificación de estrategias favorables para aprovechar la experiencia campesina cafetalera.

La inexistencia de una política pública destinada a fortalecer seriamente al sector, ha favorecido la pérdida de espacio en los mercados en el nivel global, es un obstáculo para posicionar el

café mexicano de calidad en un contexto de pérdida de gobernanza enfrentada a poderes transnacionales y, finalmente, el Estado no se compromete con las familias cafetaleras que podrían recibir mayores ingresos como producto de su trabajo.