



SECRETARÍA DE
AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | **SAGARPA**

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Nacional **Fondo de Estabilización del Café** 2001-2002

MÉXICO

México, Octubre 2003



SECRETARÍA DE
AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | **SAGARPA**

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Nacional
Fondo de Estabilización del Café
2001-2002

MÉXICO

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

CONSULTORES NACIONALES

Hugo Gámez Flores

Ricardo Juárez Cruz

SISTEMAS

Emilio Morales Torres
Soledad Rodríguez Partida

ADMINISTRACIÓN

Maria Eugenia Barajas Montoya



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Lic. Roberto Giesemann
Presidente del Consejo Mexicano del Café, A.C.

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. José de Jesús Romo Santos
Director General de Apoyos al Desarrollo Rural

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Capítulo 1 Introducción	9
1.1. La Alianza para el Campo	9
1.2. La evaluación de la Alianza para el Campo	10
1.3. Metodología de evaluación	11
1.4. Contenido del informe	12
Capítulo 2 Contexto para la operación del Fondo de Estabilización del Café	13
2.1. Estructura productiva	13
2.2. Evolución de la producción y las exportaciones	15
2.3. El consumo doméstico y las importaciones de café	17
2.4. Las estructuras de comercialización del café y los precios pagados al productor..	18
Mercado	18
2.5. Marco de política sectorial	19
2.6. Correspondencia de los instrumentos de apoyo al sector cafetalero nacional, con la problemática y perspectivas del mercado	21
Capítulo 3 Características del Fondo de Estabilización del Café.....	23
3.1. Características básicas del Fondo	23
3.1.1. <i>Objetivos</i>	24
3.1.2. <i>Cobertura geográfica</i>	24
3.1.3. <i>Población objetivo</i>	24
3.1.4. <i>Criterios de elegibilidad</i>	24
3.1.5. <i>Características de los apoyos</i>	24
3.2. Operación del Fondo en 2002.....	26
3.2.1. <i>Metas de operación</i>	26
3.2.2. <i>Recursos presupuestales</i>	28
3.2.3. <i>Cobertura geográfica de los apoyos</i>	29
3.2.4. <i>Caracterización de los beneficiarios</i>	30
3.2.5. <i>Modalidades de operación del Fondo</i>	30
3.3. Cambios relevantes en el diseño y normatividad del Fondo entre 2002 y 2003....	33
Capítulo 4 Evaluación de Procesos	35
4.1. Diseño del Fondo de Estabilización del Café.....	35
4.1.1. <i>Padrón Nacional Cafetalero 2001-2002</i>	36
4.1.2. <i>Esquema de pago del apoyo</i>	37
4.1.3. <i>Monto de los apoyos</i>	38
4.1.4. <i>Recuperación y revolvencia de los recursos del Fondo</i>	38
4.2. Planeación y normatividad	39
4.3. Arreglo institucional.....	40
4.4. Operación.....	41
4.5. Seguimiento y evaluación	42
4.6. Cambios relevantes en los procesos 2003	43
4.7. Conclusiones y recomendaciones	44
4.7.1. <i>Conclusiones</i>	44
4.7.2. <i>Recomendaciones</i>	46

Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos del Fondo	49
5.1. Principales resultados de las acciones del Fondo.....	49
5.2. Destino de los apoyos.....	50
5.3. Permanencia en la actividad.....	51
5.4. Impactos productivos.....	55
5.4.1. Cambio en el tipo de café.....	55
5.4.2. Cambio en la calidad del café.....	55
5.4.3. Cambio en el precio del café.....	56
5.4.4. Cambio en superficie efectivamente trabajada.....	57
5.4.5. Cambio en mano de obra contratada.....	57
5.4.6. Cambio en producción.....	58
5.5. Conclusiones.....	59
5.6. Recomendaciones.....	60
Capítulo 6 Conclusiones y Recomendaciones	61
6.1. Conclusiones.....	61
6.2. Recomendaciones.....	66

Índice de cuadros

Cuadro 1. Evolución del número de productores y superficie sembrada de café 1992-2002.....	14
Cuadro 2. Estratificación de predios cafetaleros 1992-2002.....	14
Cuadro 3. Cadena de valor en el café mexicano.....	18
Cuadro 4. Esquema de apoyo del Fondo.....	25
Cuadro 5. Monto de restituciones al Fondo.....	26
Cuadro 6. Metas Operativas del Fondo 2002.....	27
Cuadro 7. Avance Físico al 30 de agosto de 2003.....	28
Cuadro 8. Metas de ministración.....	28
Cuadro 9. Avance Financiero al 30 de agosto de 2003.....	29
Cuadro 10. Distribución geográfica de los apoyos del Fondo al 30 de agosto de 2003.....	29
Cuadro 11. Distribución de apoyos según modalidad, al 30 de agosto de 2003.....	31
Cuadro 12. Análisis de la modalidad de comprobantes de comercialización.....	31
Cuadro 13. Análisis de la modalidad de promedios microregionales.....	32
Cuadro 14. Resultados de operación del Fondo por estrato de productores en el ciclo 2001-2002.....	49
Cuadro 15. Destino de los recursos que recibió del Fondo?.....	51
Cuadro 16. Beneficiarios con expectativa de retiro de la cafecultura.....	52

Índice de figuras

Figura 1.	Evolución del número de productores y superficie sembrada de café, 1978-2002	13
Figura 2.	Estructura de la producción nacional de café (promedio 1995-2000)	15
Figura 3.	Producción y exportación de café 1989-90 a 2002-03	16
Figura 4.	Volumen y valor de las exportaciones de café 1989-90 a 2001-02	17
Figura 5.	Precio promedio mensual pagado al productor en café pergamino	19
Figura 6.	Destino del Fondo de Estabilización del Café	50
Figura 7.	¿Piensa retirarse de la actividad cafetalera?	52
Figura 8.	Con el apoyo del Fondo ¿Piensa intensificar Control Sanitario?	53
Figura 9.	Con el apoyo del Fondo ¿Piensa Aplicar Fertilizantes?	53
Figura 10.	Con el apoyo económico del Fondo ¿Piensa darle Valor Agregado a su cosecha?	54
Figura 11.	Con el apoyo económica del Fondo ¿Piensa incrementar su superficie de cultivo?	54
Figura 12.	Con motivo del apoyo económico del FEC ¿hubo cambio en el tipo de café vendido?	55
Figura 13.	Con motivo del apoyo económico del FEC ¿Hubo cambio en la calidad del café vendido?	56
Figura 14.	Con motivo del apoyo económico del FEC ¿mejoró el precio al que le pagaron su café?	57
Figura 15.	Porcentaje de cambio en la superficie efectivamente cosechada después del apoyo	57
Figura 16.	Porcentaje de cambio en la contratación de la mano después del apoyo	58
Figura 17.	Porcentaje de cambio en la producción después del apoyo	58

Índice de anexos

Anexo 1	Contexto internacional	69
Anexo 2	Metodología para el desarrollo de la encuesta aplicada a los beneficiarios del Fondo y las entrevistas a funcionarios, comercializadores y organizaciones de productores	79

Siglas

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEPCO	Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca
CMC	Consejo Mexicano del Café, A.C.
CRyS	Comisión de Regulación Y Seguimiento
CURP	Clave Única de Registro Poblacional
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEC	Fondo de Estabilización del Café
GPS	Posicionamiento Geográfico Satelital
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PAPIR	Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades
RFC	Registro Federal de Causantes
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público

Resumen ejecutivo

En este apartado se presenta un resumen de los aspectos más relevantes que se consignan en cada uno de los capítulos que integran el trabajo de evaluación del Fondo de Estabilización del Café, iniciando con el siguiente cuadro que muestra los principales datos de la operación del Fondo en el año cafetalero 2001-2002.

Concepto	Indicador	Valor	
Presupuesto (miles de pesos)	Autorizado*	1,440,000	
	Ejercido (apoyos entregados a productores)	Total	1,034,989 100%
		Microregión	651,192 63%
		Comprobación	383,797 37%
Metas programadas	Productores a apoyar (Censo 1992)	282,000	
	Volumen de producción estimado (quintales)	7,200,000	
Cobertura de metas	Productores apoyados (Padrón 2002)	449,133	
	Volumen de producción estimada (%)	78.7	
	Volumen de producción real apoyada (%)	100.0	
Resultados de operación	Superficie apoyada (ha.)	Total	716,264 100%
		Microregión	607,153 85%
		Comprobación	109,111 15%
	Producción apoyada (Qq)	Total	5,671,512 100%
		Microregión	3,534,275 62%
		Comprobación	2,137,237 38%
	Productores apoyados (Padrón 2001)	Total	449,133 100%
		Microregión	379,743 85%
		Comprobación	69,390 15%
	Volumen promedio apoyado por productor (Qq)	Total	12.63
		Microregión	9.30
		Comprobación	30.80
	Monto apoyo / productor (pesos)	Total	2,304.41
		Microregión	1,714.82
		Comprobación	5,530.99
Impactos	Apoyo entregado / ingreso por venta del café (%)	34	
	% de apoyo gastado en la cafecultura	91	
	% productores incremento en superficie atendida	2	
	% productores con incremento en producción	32	
	% productores con mejoras en calidad	32	
	% productores con mejoras en precio	11	
Fechas	Firma Convenio SAGARPA-CMC	15/02/02	
	Firma Anexo Técnico	15/02/02	
	Expedición de Reglas de Operación 2002	25/02/02	
	Primer reporte de entrega de apoyos	12/07/02	
	Cierre del ejercicio 2002	Pendiente	

* El presupuesto total autorizado fue de 1,440 millones de pesos, de los cuales 1,368 se destinaron como recursos asignables a productores y el resto para atender necesidades de instrumentación y operación del Fondo.

Fuente: elaboración propia con base en avance físico-financiero al 30 de agosto de 2003 y encuesta a beneficiarios del Fondo.

Los objetivos generales que se persiguen con la evaluación del Fondo en su ejercicio 2002 son: valorar en qué medida el Fondo ha permitido mantener la capacidad productiva y exportadora nacional; determinar los impactos de los recursos transferidos a los productores beneficiarios y el grado de sinergia con otros instrumentos para el fortalecimiento del sector cafetalero nacional; identificar la efectividad del mecanismo empleado para la operación del Fondo; y, proponer recomendaciones específicas y plausibles para ampliar los impactos y realizar una mejora continua en la gestión del Fondo.

Entorno en el que operó el Fondo en 2002

El mercado internacional presenta una situación crítica, caracterizada por sobreproducción, escaso dinamismo del consumo y acumulación de inventarios en los países importadores que imponen las pautas de comportamiento del mercado, estos factores han derivado en la más grave crisis de precios del último siglo. El precio del café oro o verde, tipo "Otros Suaves", en la Bolsa de Nueva York, ha registrado una caída continua desde 1996-97, de 1.63 dólares por libra, hasta un nivel promedio de 49 centavos en el ciclo cafetalero 2001-2, que no permite cubrir los costos de producción de una finca bien atendida.

En el plano doméstico, la producción y las exportaciones han mantenido una tendencia a la baja en los últimos tres ciclos. La producción se contrajo de un promedio anual de 5.2 millones de sacos de 60 Kg. en el lapso 1997-1999 a 4.3 millones en el siguiente trienio, en tanto que las exportaciones lo hicieron de 4.3 millones de sacos a 3.1 millones en el mismo periodo. El ingreso de divisas cayó de un promedio anual de 664 millones de dólares a 283 millones en el mismo periodo.

La producción nacional se realiza en 12 estados, que incluyen 56 regiones cafetaleras con 391 municipios y 4,557 comunidades, la mayoría en situación de alta y muy alta marginación y una elevada proporción de población indígena. De acuerdo al Padrón Nacional Cafetalero del 2001, hay 450 mil productores, con 728 mil hectáreas. La actividad se concentra en 4 estados: Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca, que representan el 88% del volumen producido. De la producción nacional, un 97% corresponde a café Arábica, el resto es café Robusta, que se consume en el país y es utilizado, básicamente, por la industria solubilizadora.

La estructura productiva está fuertemente polarizada, los productores con predios hasta de 5 hectáreas, representaron el 97% del total registrado en el Padrón, con el 74% de la superficie sembrada. En el otro extremo, los grandes productores con predios mayores a 50 hectáreas, significaron apenas el 0.1% del total de productores con el 8% de la superficie.

El grado de integración productiva y la vinculación a mercados también presenta agudos contrastes. Los sectores mayoritarios de productores se quedan en la fase de producción primaria (café cereza) o, en el mejor de los casos, realizan alguna transformación muy elemental (beneficio húmedo en forma artesanal, para obtener café pergamino); su salida a mercado depende de una densa red de intermediarios y apenas un 7% está integrado en alguna organización de tipo económico. Por su parte, los grandes productores disponen de equipos industriales para el beneficio húmedo y seco, lo que les permite llegar hasta la fase de café oro o verde, en algunos casos también cuentan con instalaciones para el tostado / molido; la venta de su producción la realizan a agentes que representan a las grandes compañías exportadoras (AMSA, BECAFISA, EXPOGRANOS,

Cafés California, entre otras) y en ciertos casos venden directamente al *broker* en el país importador.

Los precios pagados al productor tienen como referencia la cotización en la Bolsa de Nueva York. En un mercado de compradores, el mayor poder de negociación de estas empresas y su creciente penetración en los circuitos de la comercialización, impone diferenciales negativos, que han llegado a ser hasta de 20 dólares por quintal.

Características del Fondo

El Fondo está inserto en el marco general de la política agropecuaria, complementa a otro grupo de instrumentos dirigidos al sector cafetalero para atender su desarrollo desde la perspectiva de cadena productiva.

El objetivo central del Fondo es coadyuvar a la estabilización y fortalecimiento de la cafecultura, a través de la entrega de apoyos para compensar el ingreso de los productores en los ciclos de bajos precios. Está conceptuado como un Fondo sustentable, con base en la recuperación y revolvencia de esos apoyos en ciclos de precios favorables. También se propone contribuir al mejoramiento de los precios mediante la promoción del consumo y la elevación de la calidad.

Su población objetivo la constituyen todos los productores de café registrados en el Padrón Nacional Cafetalero. El monto del apoyo es hasta de 20 dólares por quintal de café arábica, pagadero hasta 20 quintales por hectárea, y hasta el límite máximo de la pequeña propiedad. En el caso del café robusta, los apoyos fueron el 50% de los correspondientes al café arábica. En esencia, se trata de asegurar un precio objetivo de 70 dólares por quintal, las recuperaciones al Fondo están previstas a partir de un precio de 85 dólares.

La entrega de apoyos se realiza sobre comprobación de producción comercializada, sin embargo, como excepción, las Reglas de Operación en 2002 permitieron a aquellos productores que no pudiesen acreditar la venta de su cosecha, que recibiesen el apoyo bajo la modalidad de pago por promedio microregional de rendimiento.

La programación de metas se hizo sobre la base del último Censo levantado por el INMECAFÉ en 1992. Sin embargo, en la operación se realizó la sustitución de ese Censo por el Padrón Nacional Cafetalero que desde el año 2001 empezó a integrar ASERCA, basado en encuestas a productores y medición de predios con sistema de posicionamiento geográfico satelital (GPS).

Evaluación de procesos

El diseño del Fondo contiene los elementos básicos para apoyar el logro de sus objetivos. Sin embargo, deben destacarse como aspectos críticos en su primer año de operación, el marcado desbalance entre las modalidades de entrega de los apoyos hacia el mecanismo de promedio de rendimientos por microregión, las imperfecciones del Padrón y la confiabilidad de la información sobre las ventas reales de los productores. Estos problemas pueden y deben resolverse como parte del proceso de construcción del Padrón.

En lo relativo a la determinación del monto de los apoyos, se observan tres problemas principales: el precio objetivo de 70 dólares por quintal, a juicio de los productores, no

permitió cubrir los costos de producción; la referencia a la cotización en la Bolsa de Nueva York, para el caso de productores que reciben castigos por diferenciales, se aprecia engañosa cuando se trata de asegurar un precio objetivo; y, no se previó un mecanismo de cobertura para el riesgo de cotizaciones por debajo de los 50 dólares y para proteger el presupuesto del Fondo.

El mecanismo de revolvencia, vía la recuperación de los recursos, enfrenta situaciones que pueden frustrarlo. De una parte, la no condicionalidad de los apoyos, deja indeterminado el objetivo de fortalecimiento de la actividad para proveer una base sólida de respuesta productiva que garantice la recuperación. De otra parte, hay signos de una subdivisión artificial de predios en el Padrón, que derivó en la entrega de apoyos a personas que no son realmente productores. Finalmente, la encuesta aplicada a beneficiarios del Fondo, revela que sólo un 57% de estos sabe de la obligación de empezar a retornar el apoyo recibido cuando el precio rebase los 85 dólares por quintal.

En cuanto al armado institucional para la operación del Fondo, se aprecia muy conveniente la inclusión del Consejo como Agente Técnico, pues le da solidez y transparencia al esquema. No obstante, el éxito en el funcionamiento del Fondo depende de una efectiva coordinación interinstitucional, con funciones, responsabilidades y procedimientos bien establecidos. En el primer año de operación, la necesidad de realizar ajustes sobre la marcha, derivó en procedimientos poco sistematizados y en asignación de tareas superpuestas, especialmente en los casos de los Consejos Estatales del Café y de ASERCA, en lo relativo a los procesos de actualización del Padrón y de distribución de cheques.

No obstante las dificultades operativas ya señaladas, la cobertura del Fondo fue prácticamente completa¹, aunque para la gran mayoría, una de las principales debilidades del Fondo es la entrega muy lenta de los apoyos, ya que los tiempos de gestión y asignación llevaron entre 6 y 8 meses.

Las Reglas de Operación para el ejercicio 2003 introducen cambios relevantes, como el señalamiento de productores con viabilidad, la elevación del nivel de ingreso objetivo a 85 dólares por quintal, la asignación de apoyos solamente en la modalidad de comercialización comprobada y el compromiso de entregar los apoyos en un plazo máximo de 30 días hábiles. La operación se verá fortalecida con el Sistema Informático de la Cafeticultura, que ya permite la emisión en línea de los comprobantes desde el momento en que el comercializador habilitado recibe la producción.

Evaluación de resultados e impactos

Del total de apoyos pagados hasta el 30 de agosto de 2003, equivalentes a 1,034.9 millones de pesos, el 71.3% se entregó a productores con menos de 5 hectáreas, en tanto que el estrato de más de 50 hectáreas, captó el 11.7% de los apoyos. Los aportes en términos de quintales comercializados reportados fueron de 58.8% y 26.8%, respectivamente². La producción apoyada por productor mostró agudas diferencias, de 4.7 quintales para pequeños productores y de 1,519.9 quintales en el caso de los grandes finqueros, en vista de sus distintos tamaños de unidad de producción y, desde luego, de las diferencias en productividad.

¹ Sólo un 7% de los beneficiarios encuestados expresaron no haber recibido aún el apoyo

² Los quintales reportados como comercializados por los productores están fuertemente sobrestimados, según la apreciación del Consejo Mexicano del Café.

La expectativa de los productores sobre su permanencia en la actividad, imputable al apoyo del Fondo, recibió una mayor proporción de respuestas afirmativas en el caso de los estratos de productores medianos, entre 5 y 50 hectáreas, los cuales aportaron el 14.6% de los quintales comercializados en el ciclo 2002-2003. Para los pequeños productores, de menos de 5 hectáreas, hasta un 9% de los productores tiene la expectativa de un eventual retiro de la actividad, a pesar de los apoyos otorgados por el Fondo.

Los recursos transferidos por el Fondo representaron, en promedio, un 34% del ingreso de los productores derivado de la venta de café. El destino de los apoyos³, para todos los estratos de productores, fue mayoritariamente la propia actividad cafetalera, particularmente en labores de mantenimiento de sus predios, la compra de insumos y el desarrollo de nuevas áreas de cultivo.

El impacto de los apoyos en la superficie atendida fue modesto en todos los estratos, si bien esto constituye un signo alentador frente a la problemática de virtual abandono de fincas en los últimos años, especialmente en los estratos de productores medianos y grandes, que habían venido reduciendo la atención de sus fincas⁴ como una forma de aminorar sus costos. Derivado de ello, se logró impactar favorablemente sus volúmenes de producción. El efecto en el empleo fue también moderado en este tipo de productores, posiblemente como el resultado de una estrategia tendiente a concentrarse en las partes de las fincas en mejores condiciones.

Los apoyos del Fondo indujeron cambios en el tipo de café vendido, dos de cada diez beneficiarios encuestados así lo señalaron, particularmente en los estratos de menos de 10 hectáreas, que pudieron avanzar en el beneficio de su café.

Asimismo, para el 32% de los productores hubo mejora en la calidad de su café al contar con recursos complementarios para realizar un mejor mantenimiento de su finca, sin embargo, sólo un 11% pudo obtener mejores precios, especialmente los de más de 50 hectáreas.

La sinergia entre el Fondo y otros programas orientados a la cafecultura es escasa. Apenas un 7% de los beneficiarios encuestados expresó haber participado en el Programa de Impulso a la Producción del Café, la mitad de ellos correspondió a los estratos de menos de 5 hectáreas, en tanto que un 2% lo ha hecho en los programas base de desarrollo rural y, en igual proporción, en el Fondo de Apoyo Especial a la Inversión en Café. El Programa que ha tenido una mayor penetración ha sido el de Empleo Temporal / Levantamiento de la Cosecha 2001-2002, en el que un 45% señaló que participó.

Conclusiones

Durante los últimos tres ciclos, la cafecultura nacional ha estado inmersa en un contexto particularmente crítico, que amenaza su capacidad productiva y de generación de empleo, ingresos y divisas para el país.

La estructura de producción presenta un alto grado de polarización, con agudos contrastes en términos de tamaño de los predios, nivel tecnológico, rendimientos,

³ Según la encuesta a una muestra de beneficiarios del Fondo.

⁴ En muchos casos sólo se realizaba una limpia para entrar a cosechar y uno o dos cortes.

integración de la cadena productiva y vinculación a mercados, que condicionan la sustentabilidad misma de la actividad.

En este contexto, la puesta en marcha del Fondo de Estabilización del Café reviste una importancia estratégica para proveer condiciones de certidumbre sobre el ingreso de los productores, y que puedan hacer frente a sus costos de producción para mantener su capacidad productiva en espera de mejores condiciones de precios en el mercado.

La operación del Fondo en su primer año, estuvo fuertemente condicionada por dos problemas principales: la identificación de quiénes son realmente productores y sus superficies sembradas; y, la considerable complejidad para reconstruir el proceso de comercialización del ciclo 2001-2002 asociada a la confiabilidad de los datos sobre la producción realmente obtenida y comercializada.

En tales condiciones, el enorme peso de la modalidad de pago de apoyos por promedios de rendimientos microregionales, constituyó una desviación seria sobre el propósito de fortalecimiento productivo, que, incluso, abre dudas sobre la posterior recuperación de esos recursos. Sin embargo, queda claro que fue una medida de carácter emergente en un entorno de lanzamiento del programa.

En los hechos, el Fondo en el primer año de operación ha tendido hacia una orientación de una política dirigida a la mitigación de la pobreza cuando se trata de productores minifundistas.

El Padrón Nacional Cafetalero es una herramienta esencial para apoyar los procesos de planeación, instrumentación y operación de los diversos programas en el sector. No obstante, presenta un serio problema de sobregistro por subdivisión de predios ante la expectativa de recibir apoyos oficiales. Asimismo, su integración como base de datos para la operación del Fondo en 2002 dejó ver errores de registro e inconformidades de productores respecto de su superficie sembrada, así como cuellos de botella en la captura y procesamiento de la información técnica y socioeconómica de los productores, para apoyar tareas de planeación, programación de metas y recursos presupuestales, y de evaluación.

El arreglo institucional básico sobre el que descansa la operación del Fondo es muy pertinente, sin embargo, la necesidad de realizar ajustes sobre la marcha introdujo problemas de traslape y coordinación de acciones, especialmente en los procesos de actualización del Padrón, gestión de apoyos y entrega de cheques.

En cuanto al efecto de los apoyos sobre la permanencia de los productores en la actividad y la preservación de la capacidad productiva nacional, se perciben expectativas positivas en la gran mayoría de los beneficiarios encuestados, si bien en el sector de los micro y pequeños productores hasta un 9% tiene una expectativa de retiro de la actividad.

Los apoyos contribuyeron a aminorar el ritmo de caída de la producción durante los últimos tres ciclos, un 32% de los beneficiarios expresaron haber tenido incrementos en su producción, especialmente en el estrato de grandes productores.

Aunque no hay condicionalidad sobre el uso de los apoyos, el 91% de los beneficiarios gastó esos recursos en la propia cafecultura, principalmente en el mantenimiento de sus fincas, la compra de insumos y el desarrollo de nuevas áreas de cultivo.

Estos resultados e impactos presentan contrastes entre estratos de productores. En general, quienes tuvieron mejor desempeño fueron los productores de tamaño mediano, que pudieron avanzar en mayor medida en términos de cambio en el tipo de café vendido, esto es, en agregación de valor a su producción primaria (café cereza), cambio en calidad y mejora en precios.

Recomendaciones

Se propone la formulación de un plan estratégico, que le dé marco al diseño y operación de programas anuales con visión integral de mediano y largo plazo. Un ejercicio en ese sentido, debiera ser patrocinado por la SAGARPA y liderado por el Consejo, con la participación de todos los agentes involucrados en la cadena productiva en las regiones cafetaleras del país.

Entre las probables orientaciones que pudieran derivarse de lo anterior, estaría la necesidad de un enfoque congruente con el alto grado de diferenciación que registra la estructura productiva y el alcance que deben tener los instrumentos en cada caso. A manera de reflexión inicial, se estima conveniente estudiar la posible diferenciación de dos instrumentos: de una parte, la integración de un esquema tipo PROCAMPO, dirigido a los micro y pequeños productores y orientado a apoyar el ingreso; y por otra parte, la consolidación del esquema original del Fondo, de estímulo a la productividad, para productores con potencial, que puedan alcanzar la rentabilidad necesaria en condiciones normales de mercado.

Con relación al Padrón Nacional Cafetalero es imperativo acelerar el paso en su depuración para asegurar su confiabilidad en términos de productores y superficie sembrada. Asimismo, para darle mayor certidumbre a una correcta asignación de los apoyos, también se debiera realizar un monitoreo sistemático de la producción y la instauración de un mecanismo de verificación de la información contenida en los comprobantes de comercialización.

Respecto al monto de los apoyos y el presupuesto del Fondo, se plantea la conveniencia de armar un esquema de administración de riesgos para proteger el precio objetivo cuando la cotización caiga por debajo del rango inferior en el que se asigna el apoyo máximo, así como la capacidad presupuestal del Fondo.

Por otra parte, para fortalecer el esquema de recuperación de los apoyos, es pertinente actuar en dos líneas: reforzar la concientización de los productores con estrategias de comunicación *ad hoc* al tipo de productor y región del país. Así como ejecutar medidas que garanticen la entrega oportuna de los recursos del Fondo.

Sobre el arreglo institucional en el que se basa la operación del Fondo, se estima necesario fortalecer la capacidad del Consejo Mexicano del Café y de sus homólogos en las entidades federativas, para desarrollar las tareas de planeación estratégica y de atención específica a la operación del Fondo, en este último caso, asignando los recursos que ello demanda.

Por su parte, la labor de ASERCA debiera circunscribirse a asegurar la confiabilidad del Padrón y la plena disponibilidad de las bases de datos, formalizando su relevo en el compromiso de distribuir cheques en algunas entidades del país.

Es imperativo reducir el plazo de gestión y entrega de los apoyos para ampliar las posibilidades de su uso oportuno en la propia cafecultura. Al respecto debe continuarse con las acciones ya emprendidas para facilitar la formalización de los comercializadores y su habilitamiento en el Sistema Informático, así como darle celeridad a las tareas de validación de productores contra Padrón, y prever las facilidades necesarias en la distribución de cheques.

En este sentido, si bien las Reglas de Operación 2003 establecen un plazo máximo de 30 días hábiles en la entrega de los apoyos, sería conveniente establecer un mecanismo de distribución de los recursos con calendarios regionales, basados en las necesidades agronómicas, para que el productor pueda llevar a cabo las labores correspondientes.

De igual forma, para potenciar las posibilidades de sinergia con otros programas y abrir ventanas de oportunidad para la mezcla de recursos en proyectos productivos de mayor plazo y necesidades de inversión, se debiera valorar la viabilidad de hacer asignaciones por grupo de productores organizados, se estima que ello brindaría señales para inducir un mayor nivel de organización, especialmente en los estratos de micro y pequeños productores.

Capítulo 1

Introducción

1.1. La Alianza para el Campo

La Alianza para el Campo es uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria y de desarrollo rural de México y el más importante en el fomento a la producción. Esta importancia se expresa, entre otras cosas, en un presupuesto anual que excede los 10 mil millones de pesos considerando la suma de los aportes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores.

La Alianza surgió a fines de 1995 y comenzó a operar en 1996, en un contexto marcado por la creciente influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre la economía mexicana. En ese marco, al momento de anunciar su nacimiento se definió que sus principales objetivos serían *“aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo”*. Para lograr estos objetivos se estableció la necesidad de incrementar la productividad para lo cual se planteó *“facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización del campo y promover la calidad de los recursos humanos a través de la capacitación”* ⁽⁵⁾.

De esta manera se estableció que la Alianza buscaría impactar sobre la producción y productividad, el ingreso de los productores, la capitalización de sus unidades productivas, la innovación tecnológica y la capacitación. Para ello se establecieron tres grupos básicos de programas: de fomento agrícola, fomento ganadero y desarrollo rural. También se establecieron los programas de sanidad agropecuaria, orientados a fortalecer las condiciones sanitarias en que se desarrolla la producción, el de investigación y transferencia de tecnología que busca elevar el nivel tecnológico de las actividades productivas, y otros programas orientados a temas específicos como la promoción de exportaciones y el desarrollo de un sistema de información.

Con el paso del tiempo, los programas de cada grupo se multiplicaron hasta llegar a 40 el año 2000, lo que generó la duplicación de acciones ⁽⁶⁾ y una enorme dispersión de esfuerzos y recursos, en parte a causa de las presiones de sectores de productores que exigían una atención específica y privilegiada para el sistema-producto en torno al cual estaban organizados. Cada año las Reglas de Operación definieron objetivos específicos para cada uno de los numerosos programas, pero hasta el año 2001 estas Reglas nunca definieron objetivos comunes para toda la Alianza, lo que contribuyó a la dispersión y diluyó el gran objetivo de contribuir a que los productores se inserten en mejores condiciones en una economía abierta.

⁵ Discurso del Presidente Ernesto Zedillo del 31 de octubre de 1995, en el que anuncia oficialmente el nacimiento de la Alianza para el Campo

⁶ Un caso ilustrativo fue la existencia de un programa de Mejoramiento Genético y otro de Ganado Mejor, ambos orientados al mismo objetivo. Otro caso era el de los programas de Fertirrigación y de Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo. En ambos casos estos programas operaron hasta el año 2000 y a partir de 2001 fueron fusionados

Las Reglas de Operación 2002 por primera vez establecieron objetivos generales para toda la Alianza, los que están orientados a incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo. Además se establecieron como objetivos específicos fomentar la inversión rural, apoyar el desarrollo de capacidades de la población, fortalecer la organización de las unidades de producción rural y avanzar en la sanidad e inocuidad agroalimentaria. El objetivo general definido para 2003 mantiene su orientación hacia el empleo y el ingreso, y a los objetivos específicos se añadió el de fomentar la organización económica campesina. Para lograr estos objetivos en 2002 se establecieron como estrategias la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a grupos y regiones prioritarias y la atención a factores críticos como suelo y agua, a las que en 2003 se agregó la reconversión productiva.

De esta manera en 2002 comenzó un proceso de rediseño que fue radical en los programas de desarrollo rural, que tuvo el carácter de reagrupamiento de programas en el caso de fomento agrícola y que recién se inició en 2003 en el caso de fomento ganadero. Este rediseño se profundiza en las Reglas de Operación de la Alianza 2003 y se caracteriza por la concentración de los programas en ejes de apoyo (inversión, desarrollo de capacidades, cadenas de valor) en reemplazo de la dispersión en un gran número de programas, la asignación de mayor prioridad a la población marginada y a productores de bajos ingresos, un mayor acento en el desarrollo de capacidades y la revalorización del apoyo a actividades rurales no agropecuarias. Sin embargo, la operación de estos lineamientos es incipiente y todavía requiere un impulso sustancial para plasmarse plenamente.

En síntesis, en la historia de la Alianza hay un primer momento en el que se define su orientación general, una segunda etapa que va de 1996 a 2001 en la que se da un proceso de dispersión, y un tercer momento que comienza en 2002 caracterizado por un serio esfuerzo por concentrar las energías y los recursos en ejes claramente definidos.

De cualquier manera, la Alianza para el Campo sigue en el centro de la política para el desarrollo agropecuario y rural, lo que justifica plenamente su evaluación externa como mecanismo de retroalimentación a los tomadores de decisiones.

1.2. La evaluación de la Alianza para el Campo

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR, actualmente SAGARPA) fue la primera dependencia del Ejecutivo Federal en llevar a la práctica procesos sistemáticos de evaluación de programas. Los primeros trabajos en este campo, se emprendieron en el año de 1996 con la evaluación del Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT).

Posteriormente, en 1998, dicha dependencia decidió realizar la evaluación externa de la Alianza para el Campo y acordó con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la participación de este organismo internacional en este proceso. Más recientemente, la evaluación de la Alianza fue normada por la Cámara de Diputados que estableció su obligatoriedad en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La finalidad de esta evaluación es retroalimentar la toma de decisiones de los responsables de la política sectorial a nivel nacional y estatal, a partir de una visión externa, crítica y objetiva que busca contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos de la Alianza.

La evaluación se realizó a nivel estatal y nacional. En este informe se analiza el cumplimiento de los objetivos y de las metas físicas y financieras del programa, se evalúan los procesos que acompañaron el diseño, la planeación y la operación considerando lo establecido en las Reglas de Operación del año 2002, y se establecen los impactos económicos y sociales resultantes de la aplicación de los recursos. La evaluación se basó en la verificación en campo realizada por los evaluadores mediante encuestas y entrevistas a beneficiarios y a otros actores. A partir de la información colectada se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, en las que se destacan los logros alcanzados, los problemas identificados y se plantean propuestas para la readecuación del programa⁷.

A partir de los lineamientos definidos por SAGARPA, la FAO tiene a su cargo el diseño de la metodología de evaluación, el soporte técnico y capacitación a los evaluadores estatales y la realización de las evaluaciones nacionales.

El presente documento es el informe de la primera evaluación nacional del Fondo de Estabilización del Café de la Alianza para el Campo puesto en marcha en 2002 y fue elaborado por FAO en cumplimiento de los compromisos asumidos con SAGARPA.

1.3. Metodología de evaluación

La metodología de evaluación fue acordada entre SAGARPA, el Consejo Mexicano del Café A. C. quien funge como agente técnico operador del Fondo y FAO, considerando los requerimientos de las distintas áreas de la Secretaría, del Consejo, el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización del Café 2002.

La evaluación del Fondo de Estabilización del Café se realizó con base en entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal, del Consejo Mexicano del Café, de los Consejos Estatales del Café, comercializadores y organizaciones de productores, la revisión de información documental, visitas de los evaluadores nacionales a los estados seleccionados y encuestas a productores beneficiarios.

Al inicio de la evaluación se entrevistó a funcionarios del Consejo Mexicano del Café y de la Dirección General de Apoyos al Desarrollo Rural, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SAGARPA) para conocer sus percepciones acerca del diseño, la planeación y la operación del Fondo, y sus expectativas respecto de la evaluación. Estas reuniones además permitieron identificar información documental y definir un conjunto de estados a ser visitados.

Los evaluadores, en acuerdo con SAGARPA y el CMC, visitaron los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz, donde se concentra el 83.6% de los productores y el 86.2% de la superficie plantada del país, y donde están representadas la diversidad de condiciones institucionales, agroclimáticas y geográficas existentes en la totalidad de estados con producción de café, así como las distintas condiciones socioeconómicas de los productores.

⁷ Este enfoque de la evaluación y contenido del informe se definieron en estricta observancia del Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002.

Durante las visitas a los estados se realizaron entrevistas a funcionarios de los Consejos Estatales del Café, algunos funcionarios de las representaciones regionales de ASERCA, de modo que este trabajo incluyó a los niveles directivo y operativo. También se sostuvieron reuniones con dirigentes de organizaciones de productores, comercializadores y otros actores locales. Finalmente, se realizó trabajo de campo que permitió observar en terreno la situación de los productores cafetaleros y el estado de sus predios.

Como parte de la evaluación se realizó una encuesta en los 4 estados seleccionados, en los que se centró el análisis de los impactos del Fondo, debido a la disparidad entre los productores cafetaleros en cuanto al desarrollo tecnológico y organización productiva, se decidió realizar una estratificación para poder diferenciar los impactos del apoyo del FEC entre las distintas categorías de productores cafetaleros.

Las encuestas fueron realizadas por el equipo evaluador, con un grupo de encuestadores dirigido por 4 coordinadores estatales, utilizándose un formato único de cuestionario elaborado por FAO, lo que permitió integrar una base de datos homogénea, con representatividad nacional, a partir de la cual se generaron los indicadores en los que se basa el análisis de impactos de este informe. De esta manera, se aplicaron encuestas a 686 beneficiarios del Fondo de Estabilización del Café en los 4 estados seleccionados. Los beneficiarios encuestados fueron seleccionados mediante muestreo aleatorio estratificado, definiéndose 5 categorías de productores según el tamaño del predio, cada rango se constituyó en un estrato de la muestra.

El análisis de los indicadores de impacto se realizó a nivel agregado, por tipo de café producido, por estado, y por estrato. Se privilegió el análisis basado en la estratificación de productores porque en la evaluación de otros programas de la Alianza 2001 se comprobó que distintos tipos de productores registran impactos diferentes, aún cuando reciben los mismos apoyos.

Se realizaron 39 entrevistas a funcionarios estatales, dirigentes de organizaciones de productores, comercializadores y otros actores involucrados en la operación del Fondo, así como 36 Estudios de Caso, en las que se incluyeron preguntas abiertas y cerradas. FAO elaboró los cuestionarios aplicados en todos los estados, con lo que fue posible agregar la información colectada en bases de datos nacionales que, al ser procesadas, brindaron importantes insumos para este informe nacional de evaluación del Fondo de Estabilización del Café correspondiente a la Alianza para el Campo 2002.

1.4. Contenido del informe

El presente informe consta de seis capítulos, el primero de los cuales es esta Introducción. El capítulo 2 presenta el contexto para la operación del Fondo de Estabilización del Café, la estructura productiva nacional, la producción y el consumo del café en México, las estructuras de comercialización del café y el marco de política sectorial. El capítulo 3 es un análisis de la operación del Fondo de Estabilización del Café, sus características básicas, sus metas de operación, recursos presupuestales asignados, las modalidades de operación y los cambios relevantes en el diseño y normatividad del fondo entre 2002 y 2003. En el capítulo 4 se presentan los resultados de la evaluación de procesos y en el capítulo 5 los de la evaluación de resultados e impactos. Finalmente, en el capítulo 6 se plantean las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

Capítulo 2

Contexto para la operación del Fondo de Estabilización del Café

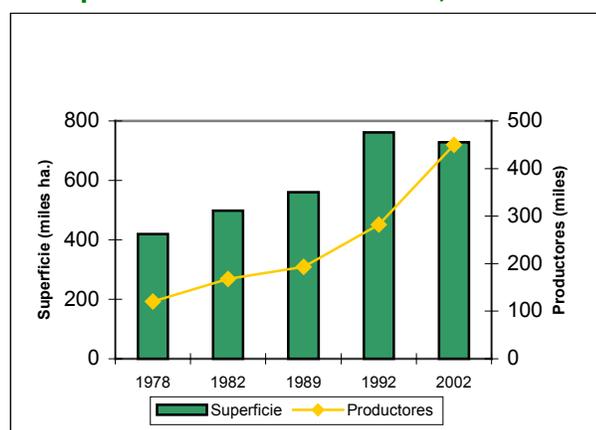
En este capítulo se presenta una caracterización general de la cafecultura mexicana en términos de sus estructuras de producción y comercialización, asimismo, se analiza la evolución del mercado internacional⁸ y el impacto de la caída de precios en la generación de divisas. Todos ellos, como elementos referenciales para analizar la operación del Fondo en el ciclo cafetalero 2001-2002.

2.1. Estructura productiva

El café es un cultivo perenne que ocupa el 3.7% de la superficie total sembrada del país y aporta el 8% del PIB sectorial. La cafecultura es una actividad altamente intensiva en el uso de mano de obra⁹

La producción de café se desarrolla en 12 entidades federativas, que incluyen 56 regiones con 391 municipios y 4,557 comunidades, la mayoría de las cuales se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación, con una elevada proporción de población indígena. El número de productores primarios y la superficie dedicada a este cultivo ha tenido un fuerte crecimiento a lo largo de los últimos 25 años, pasando de un total de 120 mil productores con 418 mil hectáreas en 1978, a 450 mil productores con 728 mil hectáreas¹⁰ en el año 2002, registrando un crecimiento medio anual de 5.4% y 2.2%, respectivamente.

Figura 1. Evolución del número de productores y superficie sembrada de café, 1978-2002



Fuente: Censos 1978-92 del INMECAFÉ y Padrón 2002 de ASERCA.

⁸ En el Anexo 1: Contexto Internacional, se incluye un análisis específico del mercado internacional, sus estructuras, tendencias y prospectiva, así como un apartado sobre experiencias de política cafetalera en otros países.

⁹ Este factor representa 75-80% del costo total de producción.

¹⁰ Información del Padrón Nacional Cafetalero 2001, al mes de febrero de 2003, integrado por ASERCA.

Lo anterior muestra un proceso de aparente minifundización de la cafeticultura mexicana, el tamaño promedio del predio cafetalero por productor se redujo en 53%, al pasar de 3.48 hectáreas en 1978 a 1.62 hectáreas en el año 2002.

En los últimos diez años, el crecimiento más importante en el número de productores que se dedican a este cultivo, se registró en los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla, la minifundización se acentuó más en los dos primeros estados.

En términos de superficie sembrada, se aprecia una reducción del 4.3% a nivel nacional, concentrada en los estados de Hidalgo, Guerrero, San Luis Potosí y, en menor medida, en Oaxaca.

Cuadro 1. Evolución del número de productores y superficie sembrada de café 1992-2002

Estado	Productores		Var. %	Superficie		Var. %	Sup. por prod.		Var. %
	Censo 1992	Padrón 2002		Censo 1992	Padrón 2002		Censo 1992	Padrón 2002	
Chiapas	73,742	155,735	111.2	228,254	232,436	1.8	3.10	1.49	-51.8
Oaxaca	55,291	96,641	74.8	173,765	165,479	-4.8	3.14	1.71	-45.5
Veracruz	67,227	82,042	22.0	152,457	153,426	0.6	2.27	1.87	-17.5
Puebla	30,973	41,710	34.7	62,649	75,582	20.6	2.02	1.81	-10.4
Hidalgo	25,630	29,956	16.9	42,403	24,207	-42.9	1.65	0.81	-51.2
Guerrero	10,497	19,747	88.1	50,773	38,680	-23.8	4.84	1.96	-59.5
San Luis Potosí	12,920	15,593	20.7	23,703	12,497	-47.3	1.83	0.80	-56.3
Otros	6,313	8,685	37.6	27,161	25,483	-6.2	4.30	2.93	-31.8
TOTALES	282,593	450,109	59.3	761,165	727,789	-4.4	2.69	1.62	-40.0

Fuente: Censo Nacional Cafetalero 1992, INMECAFÉ

Padrón Nacional Cafetalero 2001-2002, ASERCA.

La estratificación de productores por tamaño de finca, muestra que en el periodo 1992-2002 el grupo de fincas de hasta 5 hectáreas acentuó su predominio, en tanto que el sector de productores de tamaño medio vino a menos, tanto en número de productores como en superficie, a su vez, el grupo de grandes productores, de más de 50 ha., no registró variaciones.

Cuadro 2. Estratificación de predios cafetaleros 1992-2002

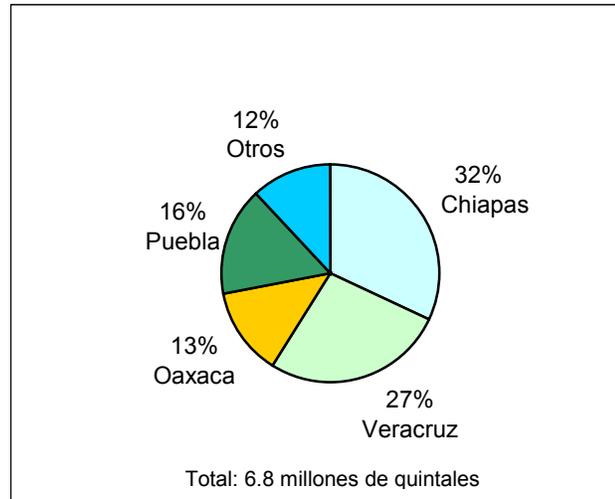
Tamaño finca (ha.)	Censo 1992					Padrón 2002				
	Productores		Superficie		Sup. prom. ha/prod.	Productores		Superficie		Sup. prom. ha/prod.
	Número	%	Hectáreas	%		Número	%	Hectáreas	%	
Hasta 5	259,336	91.8	477,107	62.7	1.84	434,553	96.6	536,796	73.7	1.24
5.01-10	17,706	6.3	133,880	17.6	7.56	12,273	2.7	81,596	11.2	6.65
10.01-50	5,126	1.8	91,630	12.0	17.88	2,851	0.6	50,360	6.9	17.66
Más de 50	425	0.2	58,548	7.7	137.76	432	0.1	59,037	8.1	136.66
TOTAL	282,593	100	761,165	100	2.69	450,109	100	727,789	100	1.62

Fuente: Idem

Esta marcada polarización de la estructura productiva, tiene su expresión en notables contrastes entre los diversos estratos de productores en cuanto a volúmenes de producción, rendimientos, integración productiva y vinculación a mercados.

Por lo que se refiere a la distribución geográfica de la producción, esta se concentra en cuatro estados: Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca, los cuales aportaron el 88% de la producción nacional promedio en los ciclos 1995-96 a 1999-2000.

Figura 2. Estructura de la producción nacional de café (promedio 1995-2000)



Fuente: Consejo Mexicano del Café, A.C.

Por su parte, la tenencia de la tierra en el sector cafetalero tiene una presencia importante de ejidatarios y comuneros, los cuales detentan alrededor del 60% de la superficie de cultivo (39% los ejidatarios y 21% los comuneros, estos últimos, principalmente en el estado de Oaxaca), en tanto que el sector de propietarios privados posee el 38%, el resto corresponde a los arrendatarios y otras formas de explotación.

2.2. Evolución de la producción y las exportaciones

La producción de café en México durante los últimos diez ciclos¹¹ ha experimentado constantes fluctuaciones como resultado del comportamiento de los precios internacionales del aromático, de las condiciones climáticas y de los cambios en el marco de política agrícola. El volumen producido en ese lapso, ha oscilado en una banda de 4 a 6 millones de sacos de 60 Kg. de café verde, del total del café producido, el 97% corresponde al tipo Arábica y el resto al Robusta.

Al inicio de la década de los noventa, se registraron cambios de enorme trascendencia en el sector productivo, de una parte, en el frente internacional, se dio la ruptura del acuerdo de cuotas entre los países exportadores de café, que trajo aparejado un desorden en el mercado y una severa reducción de precios, en tanto que, en el plano doméstico, se operó el proceso de desregulación, apertura de mercados y revisión de subsidios, materializado en la liquidación del INMECAFÉ en 1993. Estos factores contribuyeron a que la producción promedio del periodo quinquenal 1990-91 a 1994-95 se situara en un nivel de 4.49 millones de sacos, inferior en un 14.5% a la del promedio del periodo 1985-86 a 1989-90¹².

¹¹ El ciclo o año cafetalero inicia en octubre y concluye en septiembre.

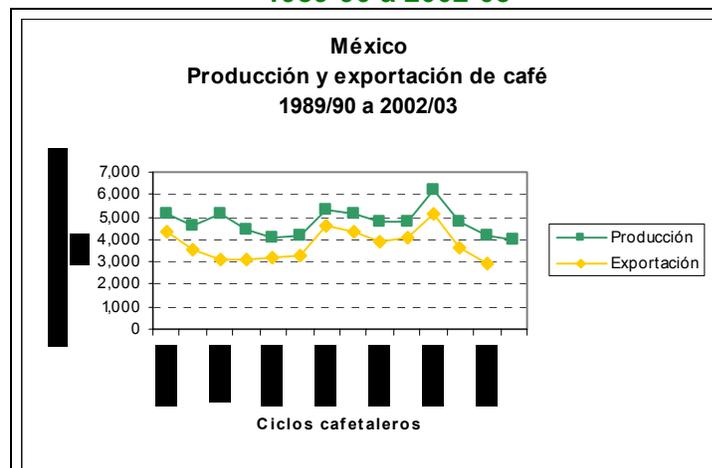
¹² Información tomada de las series históricas de la Organización Internacional del Café y del Consejo Mexicano del Café, A.C.

El establecimiento de un nuevo marco de política agrícola de fomento al sector productivo en 1996 con Alianza para el Campo, y el repunte del mercado internacional, actuaron como palanca para la expansión de la producción nacional hasta un volumen promedio por ciclo de 5.22 millones de sacos en el periodo 1995-96 a 1999-2000, que significó una adición de 730 mil sacos anuales sobre el último periodo quinquenal.

Sin embargo, los últimos tres ciclos cafetaleros dan cuenta de una caída continua en la producción nacional, como resultado de la sobreproducción mundial, el menor dinamismo de la demanda en los países importadores y la acumulación de inventarios en manos de los importadores, factores que han traído aparejada una sustancial caída en el precio internacional.

De la producción nacional del grano, se exporta alrededor del 85% a un total de 55 países, de los cuales Estados Unidos es el principal comprador (78% de las ventas totales al exterior), esta elevada participación del mercado externo en el desplazamiento de la producción nacional, determina una alta sensibilidad al comportamiento del mercado internacional, y, en particular, a las oscilaciones de los precios en la Bolsa de Nueva York, que es donde se cotizan los futuros del tipo de café producido por México (Otros Suaves).

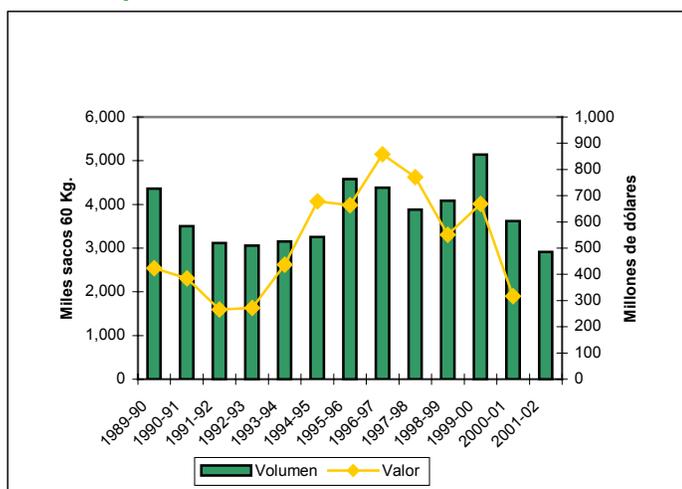
**Figura 3. Producción y exportación de café
1989-90 a 2002-03**



Fuente: Gráfica elaborada con información del Consejo Mexicano del Café

Las exportaciones durante el periodo de análisis promediaron 3.8 millones de sacos con un valor de 564.4 millones de dólares anuales, que representaron el 10.9% del total de las exportaciones agroalimentarias de México en el lapso 1990-2000, haciendo a este producto el de mayor importancia en esta rama.

Figura 4. Volumen y valor de las exportaciones de café 1989-90 a 2001-02



Fuente: Idem

Sin embargo, la dramática caída de precios y el descenso en el volumen de exportación, registrada desde principios de la presente década, ha significado una drástica reducción en la generación de divisas de la actividad, que cayó a un valor promedio de 274.5 millones de dólares para los ciclos 2000-001 y 2001-2002, hasta el mes de julio de 2003 el valor de las exportaciones era de 211.3 millones de dólares.

2.3. El consumo doméstico y las importaciones de café

En lo que se refiere al consumo interno de café, este es apenas de 750 gramos per cápita anual, como proporción de la producción, históricamente ha representado alrededor del 20%, aproximadamente 1.1 millones de sacos anuales. En la composición por tipos de café consumidos, tiene predominio el café soluble, con un 62% del total, el cual es elaborado, básicamente, a partir de café Robusta, el resto corresponde a café tostado de variedades arábicas.

El consumo más elevado del café Robusta y su poca oferta interna, ha determinado que las importaciones representen el 18% promedio como proporción del consumo de los últimos ocho años, si bien, debe señalarse que una proporción de las importaciones se realiza bajo el esquema de importación temporal (PITEX) de café verde para su solubilización y posterior exportación a países como Rusia, Alemania y Guatemala.

Las importaciones provienen, principalmente, de Indonesia y Ecuador, y se asignan a la industria nacional bajo la modalidad de cupos, condicionados al desplazamiento de la oferta doméstica y al cumplimiento de normas fitosanitarias.

2.4. Las estructuras de comercialización del café y los precios pagados al productor

Las formas predominantes de producción y articulación de los procesos de transformación primaria del grano¹³, determinan la manera como se desarrolla la comercialización y la participación dentro de la cadena de valor en la cafecultura.

Generalmente, se puede establecer que en el sector de los productores minifundistas, impera la venta del café en forma de materia prima (café cereza), o con muy elementales grados de transformación (café pergamino y capulín o bola), a los intermediarios que actúan por cuenta propia o en representación de un beneficiador privado (café oro), que, a su vez entrega su producción al exportador o al mercado nacional.

En el grupo de productores de tamaño pequeño y medio se registra una variada gama de situaciones en cuanto a integración productiva y salida a mercado. Así, es posible observar la disposición de instalaciones de beneficio en la propia finca, desde procesos muy artesanales, hasta la operación de equipos ex profeso y, en ciertos casos, la venta directa al exportador o a la industria nacional.

En el sector de grandes productores es común la integración de la fase de beneficio con equipos más especializados y, en ciertos casos, la torrefacción y molido. Este tipo de productores también llega a integrar la venta directa a compradores en el exterior, dada su escala de producción y mayores controles sobre la calidad total en el ciclo producción primaria-beneficio-ensacado-almacenamiento-distribución.

De acuerdo a estimaciones del Consejo Mexicano del Café, la participación de los productores en la cadena de valor agregado, considerando las integraciones café cereza-café tostado y café cereza-café soluble, presenta el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Cadena de valor en el café mexicano

PRODUCTORES	Mercado	Tipo de café	Tostado	Soluble
	Comprador local	Cereza	9%	5%
	Comprador regional	Pergamino	15%	8%
	Mercado nacional	Verde	17%	9%
	Mercado internacional	Verde	20%	11%
Tostado		100%	55%	
Soluble			100%	

Fuente: Consejo Mexicano del Café, A.C.

Desde la percepción de los productores primarios y sus organizaciones¹⁴, la posición de estos en la cadena agroindustrial es de extrema debilidad, especialmente cuando se ofrece un producto no diferenciado, como es el caso de la gran mayoría de los productores. A la liquidación del INMECAFÉ, no se previó la construcción de un mecanismo alternativo de venta de las cosechas, transformación y comercialización, lo que generó desbalances en el mercado y un mayor poder de negociación de parte de los *brokers* extranjeros para establecer los términos de las transacciones en el mercado.

¹³ Se desarrollan dos tipos principales de beneficio del café para transformarlo de la materia prima, conocido como café cereza, al producto que se comercializa a escala mundial, que es el café verde u oro. Esos procesos son el beneficio húmedo, predominante en el país, y el proceso en seco.

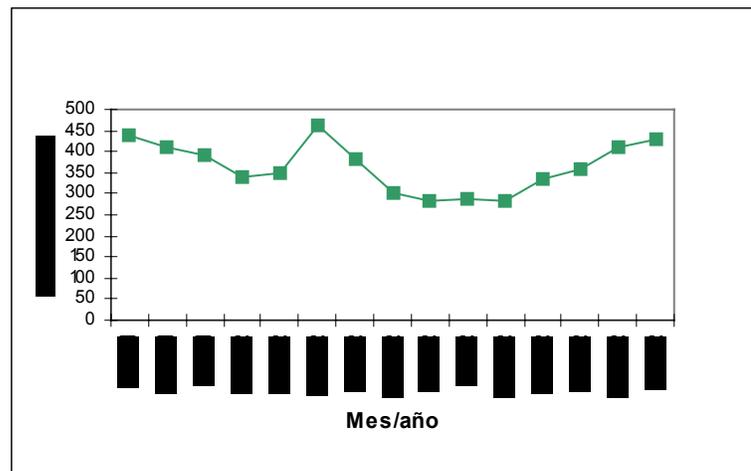
¹⁴ Entrevistas con directivos de la Confederación Mexicana de Productores de Café y de la CNOC/CEPCO.

La comercialización del café mexicano presenta un alto grado de concentración, empresas como Agroindustrias Unidas de México, S.A. de C.V., BECAFISA, Cafés California, S.A. y Expogranos de México, S.A., manejan alrededor del 85% de las exportaciones del país.

No obstante, durante los últimos años y con matices entre regiones, se ha venido gestando una consolidación de las organizaciones de cafecultores en el terreno de lo productivo, especialmente en los estados de Oaxaca y Chiapas, las cuales han introducido nuevos enfoques de producción (café orgánico) y colocación en mercados mejor pagados (mercado justo), a la par de una creciente apropiación de los procesos de transformación y vinculación directa a mercados.

Los precios pagados al productor primario se ven afectados por la fuerte estacionalidad de la cosecha, alrededor del 80% se concentra en los meses de diciembre a febrero, y la alta perecibilidad del fruto, así como por los ajustes por calidad y, en ocasiones, con descuentos por financiamiento de los acopiadores a la producción y cosecha.

Figura 5. Precio promedio mensual pagado al productor en café pergamino



Fuente: Consejo Mexicano del Café, A.C.

2.5. Marco de política sectorial

En un horizonte de desarrollo del sector agroalimentario nacional al año 2006, los programas Sectorial y Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), constituyen el marco general de política en el que se inscriben las acciones específicas para el desarrollo de la cafecultura nacional.

En primer término, es necesario destacar el énfasis en una concepción de desarrollo integral de la cadena productiva del café, que a la vez que plantea la modernización de la producción primaria, incorpora programas para el mejoramiento de la calidad, procesos de agregación de valor y promoción del consumo, que contribuyan al fortalecimiento de la competitividad, mayor participación en los mercados y una justa retribución a los productores.

Los programas de aliento al sector cafetalero se proponen atender la coyuntura de caída en la producción y exportaciones en los últimos ciclos, pero también desplegar un conjunto de acciones estructurales de mediano plazo, tendientes a incrementar la calidad y la productividad en zonas que reúnan las mejores condiciones para el desarrollo de la actividad.

El despliegue de estos programas tiene como eje de instrumentación al Consejo Mexicano del Café, A.C., órgano de representación que aglutina a los diversos actores que integran la cadena productiva, que le confiere un amplio carácter de transparencia y participación social al diseño y ejecución de los programas.

Los instrumentos centrales que se han puesto en juego en los últimos años para el fortalecimiento del sector cafetalero nacional, incluyen los siguientes rubros:

Padrón Nacional Cafetalero 2001-2002

Constituye un elemento fundamental para el despliegue de un proceso de planeación sobre bases sólidas de conocimiento del estado actual de la actividad, y para el diseño de instrumentos de apoyo y asignación de recursos eficazmente orientados.

Programa de Impulso a la Producción de Café 2001

En el contexto de Alianza para el Campo, con este programa se apoyó a productores con superficies hasta de 10 hectáreas, ubicados por arriba de los 600 metros sobre el nivel del mar, para modernizar su finca y avanzar en procesos de transformación y agregación de valor. El programa consideraba 5 componentes: Desarrollo de Instrumentos de Apoyo a la Política Cafetalera; Promoción y Desarrollo de Mercados; Impulso a la Producción; Servicios Técnicos Profesionales; y, Apoyo a la Capitalización.

Fondo de Apoyo Especial a la Inversión en Café 2001

El Fondo tuvo como propósito apoyar a los productores que enfrentaban problemas de competitividad, con recursos destinados al desarrollo de la cadena productiva para generar valor agregado y lograr su mejor posicionamiento en los mercados y mayores niveles de ingreso.

Programa de Empleo Temporal / Apoyo al Levantamiento de la Cosecha de Café 2001-2002

Se otorgó un apoyo emergente directo de 150 pesos al productor para el levantamiento de hasta 6 quintales por hectárea, hasta un máximo de 5 hectáreas, su cobertura fue universal.

Programas Base de Desarrollo Rural 2002

A efecto de desplegar una acción coordinada e integral, se estableció una estrategia de asignación de apoyos en tres frentes: el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), para impulsar procesos de capitalización de las unidades de producción; el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), tendiente a la consolidación del tejido productivo con orientación a mercados; y el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), para ampliar las capacidades de gestión productiva y comercial.

Programa de Retiro de Café de Calidades Inferiores 2002

Con la finalidad de contribuir a un mejor posicionamiento del café mexicano de calidad en el mercado internacional y coadyuvar al balance oferta-demanda mundial, se estableció este programa que contempla el retiro del 5% de café de baja calidad, alrededor de 200 mil sacos del ciclo 2001-02.

Campaña Integral de Promoción Genérica del Café de México

El Consejo Mexicano del Café, A.C. está desarrollando una campaña integral para ampliar el consumo interno hasta un nivel de 2 Kg. per cápita anual, favorecer la participación de organizaciones de productores en la venta de café en taza, eliminar los diferenciales negativos en mercados de exportación a partir de la calidad prima lavado y la identificación de cafés de orígenes específicos en los mercados de especialidad.

Fondo de Estabilización del Café 2001-2002

Constituye un instrumento inédito, de cobertura universal, que atiende a la principal debilidad del tejido productivo en el sector cafetalero: la caída brutal en el precio del grano que se ha traducido en imposibilidad para atender adecuadamente las fincas y mantener la capacidad productiva y exportadora nacional.

2.6. Correspondencia de los instrumentos de apoyo al sector cafetalero nacional, con la problemática y perspectivas del mercado

Sin duda, las condiciones traumáticas del mercado y los precios internacionales, están enfrentando a la cafecultura nacional a un desafío enorme para mantenerse como una significativa fuente de empleo, ingreso y generación de divisas.

La respuesta institucional para fortalecer la competitividad y rentabilidad en la actividad, ha desplegado un conjunto de instrumentos que se proponen impulsar la integración de la cadena productiva, y la calidad y diferenciación del café mexicano para acceder a precios más remunerativos.

En un contexto de marcada diferenciación entre estratos de productores, los apoyos de Alianza para el Campo se habían orientado preferentemente al sector de micro y pequeños cafetaleros, con superficies hasta de 10 hectáreas, incidiendo, básicamente, en la producción primaria.

En este sentido, la puesta en operación del Fondo de Estabilización del Café en el año 2002, representa un avance de importancia para atender al daño que una situación de bajos precios puede ocasionar a la planta productiva nacional. Se trata de alcanzar la permanencia de los productores para que tenga sentido el despliegue de otros instrumentos para la modernización del sector.

La conceptualización del Fondo como un instrumento de cobertura universal que atiende a todos los segmentos de productores, es una señal positiva para que los productores puedan planear, en un contexto de certidumbre, el desarrollo del cultivo, la cosecha y la salida a mercado.

No obstante, también es necesario considerar la efectividad de un mecanismo como el establecido en el Fondo, en un escenario de caída continua de precios que frustre su consolidación y permanencia.

Capítulo 3

Características del Fondo de Estabilización del Café

En este capítulo se presenta un análisis sobre las características, operación y tipos de beneficiarios que apoya el Fondo, a efecto de tener un referente para determinar la efectividad de la acción institucional sobre la problemática detectada en el diagnóstico.

3.1. Características básicas del Fondo

El Fondo quedó autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2002. Asimismo, en ese ordenamiento se señaló la obligatoriedad de expedir las Reglas de Operación correspondientes para fijar con toda precisión sus objetivos, lineamientos generales y criterios normativos para el ejercicio de los recursos y la conducción general del Fondo.

El Fondo es de operación federalizada, es decir, la definición programático-presupuestal, y la asignación, ejercicio y control de los recursos, son de la exclusiva competencia del Gobierno Federal; los gobiernos estatales solamente tienen una participación como coadyuvantes en la difusión del Fondo para darlo a conocer a los productores, y en algunos procesos operativos, a través de los Consejos Estatales del Café.

Funcionalmente, el Fondo está bajo la responsabilidad de la SAGARPA, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural se definen las políticas, estrategias, metas y recursos presupuestales para su operación.

Como parte de la política de impulso a la participación social en el diseño, formulación y operación de los programas de desarrollo en el sector agroalimentario, la SAGARPA promovió con el Consejo Mexicano del Café su inclusión como Agente Técnico encargado de la operación del Fondo. A tal efecto, se estableció un Convenio de Concertación¹⁵ y su correspondiente Anexo Técnico, en el que se comprometen los montos de inversión y metas del ejercicio 2002.

Es importante señalar que la inclusión del Consejo le da gran fortaleza al Fondo, ya que posibilita una visión integral de cadena productiva al estar representados en ese órgano todos los actores de la cafecultura nacional. De otra parte, se propicia un mayor involucramiento social en la operación transparente de recursos públicos y con criterios de equidad.

A continuación se presentan los rasgos más importantes sobre lo que es el Fondo, sus principales objetivos, lineamientos operativos, y la asignación y ejercicio de recursos presupuestales, contenidos en las Reglas de Operación¹⁶, el Convenio de Concertación SAGARPA-Consejo Mexicano del Café y en los informes de avance físico-presupuestal durante el ejercicio 2002.

¹⁵ Firmado por ambas partes el 15 de febrero de 2002.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, 25 de febrero de 2002

3.1.1. Objetivos

El Fondo tiene como objetivo central coadyuvar en la **estabilización y fortalecimiento del sector cafetalero nacional**, de cara a los graves efectos de la crisis de precios ya comentada en el último capítulo. Para ello, se canalizan apoyos monetarios a los productores bajo un **mecanismo de recuperación** que se prevé entre en operación cuando los precios registren buenos niveles, esto con el propósito de que el Fondo tenga un **carácter sustentable** que le permita atender las demandas de apoyo para **compensar el ingreso del productor** en los ciclos de bajos precios.

El Fondo tiene como objetivos específicos contribuir al mejoramiento de los precios mediante acciones de promoción del consumo y elevación de la calidad del café. Asimismo, para propiciar la sustentabilidad del Fondo, se señala el establecimiento de un mecanismo de revolvencia de los recursos.

3.1.2. Cobertura geográfica

El ámbito geográfico de operación del Fondo abarca 12 entidades del país en las que se desarrolla el cultivo del cafeto en sus dos variedades fundamentales: Arábica y Robusta, esas entidades son: Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

3.1.3. Población objetivo

El Fondo tiene alcance universal, no establece diferenciación alguna entre los distintos tipos de productor, ya sea que estos estén organizados o que trabajen de manera individual. El requisito de elegibilidad fundamental es que estos se hayan inscrito en el Padrón Nacional Cafetalero 2001-2002, administrado por el órgano desconcentrado ASERCA, y que se obliguen a realizar el retorno de los apoyos, cuando los niveles de precio sean los que establecen las Reglas de Operación.

3.1.4. Criterios de elegibilidad

Para que un productor pueda acceder a los apoyos del Fondo, además de estar inscrito en el Padrón y comprometerse a retornar los montos recibidos, deberá comprobar haber realizado la comercialización de su cosecha 2001-2002, a través de un comercializador registrado ante el Consejo. Como única excepción, y para el ciclo mencionado, el Consejo podrá otorgar el apoyo a aquellos productores imposibilitados para comprobar la venta de su cosecha, de acuerdo a la superficie declarada y con base en promedios de productividad por microregión.

3.1.5. Características de los apoyos

Los apoyos pueden ser de dos tipos: directos, que son los que se entregan a los productores y que no podrán ser inferiores al 95% de los recursos totales del Fondo y, los indirectos, que se refieren a los recursos destinados a la promoción del consumo y mejoramiento de la calidad, así como a sufragar los gastos de operación del Fondo.

El apoyo a los productores tiene carácter recuperable y se asigna cuando el precio internacional del café se encuentre por debajo de los 70 dólares por 100 libras o su

equivalente en quintales¹⁷. Para una banda entre 70 y 84.95 dólares el productor no recibe ni restituye recursos al Fondo; las recuperaciones se inician a partir de un precio de 85 dólares o más, sin generar cargos por intereses durante el periodo en el cual los precios llegaren a dicho nivel. No se establece condicionalidad sobre el uso de los apoyos por parte del productor beneficiario del Fondo.

Para determinar el monto del apoyo se estableció la siguiente tabla, en función de la cotización del Contrato C en la Bolsa de Nueva York¹⁸:

Cuadro 4. Esquema de apoyo del Fondo

Precio Internacional promedio* (dólares)	Monto del apoyo (dólares por quintal)	Precio Internacional promedio* (dólares)	Monto del apoyo (dólares por quintal)
50 o menos	20	61	9
51	19	62	8
52	18	63	7
53	17	64	6
54	16	65	5
55	15	66	4
56	14	67	3
57	13	68	2
58	12	69	1
59	11	70 a 84.95	0
60	10	85 o más	Recuperación

* Basado en la cotización del Contrato C más cercano en la Bolsa de Nueva York.

Fuente: Reglas de Operación 2002 del Fondo de Estabilización del Café

Los valores de referencia se establecieron con base en el análisis de los sistemas de producción y costos más característicos del conjunto de la caficultura nacional, y fueron convenidos con las organizaciones de productores. En esencia se trata de lograr un precio objetivo de 70 dólares por quintal, en el que el productor deja de operar con pérdida y se puede mantener en la actividad. Para niveles de precio por debajo de los 50 dólares el apoyo se mantiene en 20 dólares por quintal, lo cual podría significar la salida de productores que no pudieran absorber sus costos a ese nivel.

Las Reglas de Operación señalan que los apoyos serán asignados de manera individual, mediante cheque nominativo, y estarán en función de los recursos disponibles en el Fondo. Para el caso del café Arábica, el monto del apoyo será de hasta 20 dólares por quintal hasta 20 quintales por hectárea hasta el límite máximo de la pequeña propiedad cafetalera¹⁹. En tanto que, para el café Robusta, el apoyo será de hasta el 50% del correspondiente al café Arábica y hasta 15 quintales por hectárea hasta el límite máximo legal de la pequeña propiedad²⁰.

Es importante señalar que esta acotación en rendimientos y extensión de cultivo, introduce un criterio de equidad al poner un límite a la entrega de apoyos a los productores de mayor nivel de tecnificación y capitalización.

¹⁷ En el Anexo Técnico del Convenio SAGARPA-Consejo, se señalan las equivalencias entre los distintos tipos de café, la referencia a precio internacional está dada para el café oro natural o café verde en el que un quintal equivale a 46 kilogramos.

¹⁸ Se toma la cotización del cierre para el contrato más cercano antes de la primera notificación.

¹⁹ Se define un tamaño máximo de 300 hectáreas.

²⁰ El diferencial entre estos tipos de café obedece a que el café variedad Robusta tiene menores costos de producción.

Los productores que reciban apoyos del Fondo adquieren la obligación de restituir esos recursos cuando las condiciones de precios lo permitan, de acuerdo a la siguiente tabla de recuperaciones.

Cuadro 5. Monto de restituciones al Fondo

Precio Internacional promedio mensual* (dólares)	Retribución* (dólares por quintal)
85 a 89.5	3
90 a 99.5	6
100 a 109.5	9
110 a 119.5	12
120 a 129.5	15
130 a 139.5	18
140 o más	20

* Basado en la cotización del Contrato C en la Bolsa de Nueva York
Fuente: Reglas de Operación 2002 del Fondo de Estabilización del Café

El estímulo para que el productor reembolse los recursos es que puede seguir recibiendo apoyos del Fondo y de otros programas, al momento de recibir el subsidio se establece una carta compromiso. La escala de la retribución al Fondo se maneja con un criterio gradualista ya que, ante buenos precios, se trata de que el productor se recupere de sus pérdidas en otros ciclos.

El mecanismo previsto para la recuperación de los apoyos es a través de los comercializadores registrados ante el Consejo, quienes realizarán la retención correspondiente e ingresarán los recursos en la cuenta concentradora del Consejo. A tal efecto, el Consejo cuenta con un sistema informático que ha aportado a los comercializadores y en el que se registran todas las operaciones de compra-venta, en línea, con el folio correspondiente a cada productor.

3.2. Operación del Fondo en 2002

La operación del Fondo se inició formalmente con la firma del Convenio de Concertación y su Anexo Técnico, entre la SAGARPA y el Consejo Mexicano del Café, el 15 de febrero del año 2002, el cual le otorga a este último la función de Agente Técnico.

A continuación se presentan los aspectos más relevantes de la operación del Fondo relacionados con sus metas, asignación y ejercicio de recursos presupuestales, cobertura geográfica de los apoyos y modalidades empleadas para la entrega de los apoyos a los productores.

3.2.1. Metas de operación

De acuerdo al Anexo Técnico del mencionado Convenio de Concertación, se estableció una meta de 282,000 productores beneficiados, basada en el Censo Cafetalero de 1992, en términos de volumen de producción a apoyar se determinó una meta de 7.2 millones de quintales, correspondientes al ciclo cafetalero 2001-2002, susceptibles de recibir el apoyo del Fondo. Este universo de beneficiarios se tomó como base para el arranque de operaciones del Fondo, en vista de que en ese momento estaba en construcción el

Padrón Nacional Cafetalero, por parte de ASERCA. No se determinaron metas a nivel de entidad federativa.

La calendarización de las metas operativas se estableció con la siguiente distribución.

Cuadro 6. Metas Operativas del Fondo 2002

Mes	Metas	
	Quintales	Productores
Enero	-	-
Febrero	864,000	33,840
Marzo	432,000	16,920
Abril	432,000	16,920
Mayo	432,000	16,920
Junio	432,000	16,920
Julio	756,000	29,610
Agosto	756,000	29,610
Septiembre	756,000	29,610
Octubre	756,000	29,610
Noviembre	756,000	29,610
Diciembre	828,000	32,430
TOTAL	7,200,000	282,000

Fuente: Anexo Técnico del Convenio de Concertación
SAGARPA-Consejo Mexicano del Café, 15 de febrero de 2002

A partir del mes de julio de 2002 el Consejo, en su calidad de Agente Técnico, empezó a generar informes de avance físico-financiero sobre la operación del Fondo, con una periodicidad mensual.

De acuerdo a la calendarización programada de los apoyos, al mes de julio de 2002 deberían haber sido apoyados un total de 131,130 productores y 3.3 millones de quintales. Sin embargo, los avances logrados a ese mes fueron de solamente 107 productores y 2,310 quintales. Hasta el mes de octubre el ritmo de avance fue modesto, ello como resultado de la dificultad para un elevado número de productores de poder acreditar la comercialización de su cosecha. Frente a esta situación se determinó flexibilizar la operación, dando cabida a las solicitudes de apoyo de pequeños productores sobre la base de su superficie declarada en el Padrón y rendimientos promedio por microregión de los últimos cinco años, en un rango de 2 a 9 quintales por hectárea, convenidos con las organizaciones de productores.

Los avances en términos de metas alcanzadas y recursos ejercidos al 30 de agosto del año 2003, sin haberse determinado el cierre del ejercicio, reflejaron una cobertura de atención del Fondo prácticamente completa, tanto en productores registrados en el Padrón, como en la producción resultante del ciclo 2001-2002. En términos de producción apoyada, no se reprogramó la meta original de 7.2 millones de quintales, la producción apoyada es muy similar a las estimaciones de producción del ciclo 2001-2002.

Cuadro 7. Avance Físico al 30 de agosto de 2003

Concepto	Unidad de medida	Cantidad		Avance % (b/a)
		Programado* (a)	Alcanzado (b)	
Productores apoyados	Productor	282,000	449,133	159.3
Superficie apoyada	Hectárea	n.p.	716,264	n.a.
Producción apoyada	Quintales	7,200,000	5,671,512	78.7

n.p. no programado * Anexo Técnico
Fuente: SAGARPA-CMC

Los avances en términos de productores apoyados deben verse en comparación al registro actualizado del Padrón Nacional Cafetalero administrado por ASERCA, el cual a esa fecha indicaba un total de 458,276 productores, sobre esa base el avance fue del 98.0%, que resulta más consistente con el avance en términos de volumen de producción apoyado.

3.2.2. Recursos presupuestales

Para la integración del patrimonio del Fondo se asignaron recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2002, por un monto total de 1,440 millones de pesos, de los cuales un 95%, equivalente a 1,368 millones de pesos, se destinaron como apoyos directos a los productores de café, un 4% (57.6 millones de pesos) para los gastos de operación del Fondo por parte del Consejo Mexicano del Café, un 0.5%, equivalente a 7.2 millones de pesos para atender las tareas de promoción, difusión y fortalecimiento institucional, y el restante 0.5%, para realizar la evaluación externa del Fondo.

De acuerdo al calendario de ministración de recursos, el ejercicio presupuestal al mes de julio de 2002 debió haber sido de 669.6 millones de pesos, de los cuales se erogó solo un monto de 395 mil pesos, correspondientes a la entrega de apoyos a 107 productores del estado de Puebla, con un volumen de 2,310 quintales apoyados.

Cuadro 8. Metas de ministración

Mes	Monto (pesos)
Enero	-
Febrero	172,800,000
Marzo	86,400,000
Abril	86,400,000
Mayo	86,400,000
Junio	86,400,000
Julio	151,200,000
Agosto	151,200,000
Septiembre	151,200,000
Octubre	151,200,000
Noviembre	151,200,000
Diciembre	165,600,000
TOTAL	1,440,000,000

Fuente: Anexo Técnico del Convenio de Concertación SAGARPA-CM C 15 de febrero de 2002

Con la decisión de pagar apoyos a los productores con base en promedios de rendimientos por microregión, al mes de diciembre ya se había alcanzado un ejercicio de recursos de poco más de la mitad de lo programado como apoyos a los productores.

Cuadro 9. Avance Financiero al 30 de agosto de 2003

Concepto	Unidad de medida	Cantidad		Avance % (b/a)
		Programado* (a)	Alcanzado (b)	
Apoyos entregados	Pesos	1,368,000,000	1,034,989,445	75.6
Apoyo por productor	Pesos	4,851.06	2,304.41	47.5
Apoyo por hectárea	Pesos	n.p.	1,444.98	n.a.
Apoyo por quintal	Pesos	190.00	182.48	96.0

n.p. no programado * Anexo Técnico
Fuente: SAGARPA-CMC.

En realidad los avances tanto en términos de apoyos entregados como de apoyo por productor, son significativamente mayores ya que, en el primer caso, el monto alcanzado prácticamente ha cubierto la totalidad de la producción del ciclo 2001-2002, en tanto que en el caso del apoyo por productor la meta de apoyo programado debe corresponder a los productores en el Padrón de 2001, lo que se traduce en un apoyo promedio de 3,142.21 pesos, sobre esa base, el avance logrado es del 73.3%.

3.2.3. Cobertura geográfica de los apoyos

De las doce entidades del país que constituyen el universo de atención del Fondo, en cuatro de ellas (Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla) se concentró el 84.5% del total de productores apoyados, los cuales recibieron casi el 90% de los recursos canalizados hasta el mes de agosto de 2003. Esta situación se explica por el hecho de que esos estados representaron el 88.3% de la producción nacional en el ciclo 2001-2002; en términos de número de productores y superficie registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, integrado por ASERCA, las entidades mencionadas concentran el 82.9% y el 83.2%, respectivamente.

Cuadro 10. Distribución geográfica de los apoyos del Fondo al 30 de agosto de 2003

Estado	Productores				Superficie (ha.)		Producción apoyada (Miles de quintales)		Apoyos pagados (Miles de pesos)	
	Padrón	%	Apoyado	%	Apoyada	%	Volumen	%	Monto	%
Chiapas	159,937	34.9	154,397	34.3	235,588	32.9	2,229.1	39.3	404,359	39.0
Oaxaca	97,521	21.3	97,502	21.7	149,557	20.8	561.7	9.9	102,654	9.9
Veracruz	82,621	18.1	82,537	18.4	151,937	21.2	1,446.6	25.5	265,990	25.7
Puebla	42,980	9.4	42,905	9.5	71,282	10.0	857.7	15.1	156,498	15.1
Hidalgo	30,751	6.7	31,362	6.9	31,962	4.4	181.4	3.2	33,392	3.2
Guerrero	20,500	4.4	20,677	4.6	38,311	5.3	197.9	3.5	35,774	3.4
S.L.P.	15,594	3.4	11,256	2.5	11,560	1.6	36.4	0.6	6,708	0.6
Otros	8,372	1.8	8,497	1.9	26,067	3.6	160.7	2.8	29,614	2.8
TOTALES	458,276	100.0	449,133	100.0	716,264	100.0	5,671.5	100.0	1,034,989	100.0

Fuente: Informe de Avance físico-financiero al 30 de agosto de 2003. SAGARPA-CMC

Es importante señalar que al interior de ese grupo de estados, se registran algunos contrastes en cuanto al número de productores y los recursos asignados por el Fondo. Así, el estado de Oaxaca, que tiene poco más de una quinta parte de la superficie y productores apoyados, recibió solamente el 9.9% de los apoyos totales, en tanto que, Puebla, con alrededor del 10% del área de cultivo y productores apoyados, captó 15.1%

de los apoyos del Fondo. Esto nos remite a las diferencias regionales en cuanto a los rendimientos de producción; en Oaxaca estos son de 1.7 toneladas por hectárea en café cereza, mientras que en Puebla la productividad promedio se eleva a 3.9 ton/ha²¹.

3.2.4. Caracterización de los beneficiarios

Con base en la encuesta aplicada a una muestra de beneficiarios del Fondo, se observa que el 41% corresponde a pequeños propietarios, concentrados en los estratos de más de 10 hectáreas, por su parte, los ejidatarios y comuneros representaron el 31% y 25%, respectivamente, agrupados principalmente en predios con superficies menores a 5 hectáreas.

Es significativo observar que solamente un 45% se encuentra afiliado a algún tipo de organización, prevaleciendo las de corte gremial y social, las de índole económica apenas representaron al 7% del total de beneficiarios encuestados, en su mayoría en los estratos de 10 hectáreas hacia abajo.

La contratación de mano de obra para atender las labores y cosecha del café, se da prácticamente en todos los estratos de productores, aunque con mayor intensidad en los medianos y grandes productores, en tanto que el uso del crédito y seguro, si bien escaso, tiende a concentrarse en el grupo de los grandes finqueros.

Los productores pequeños y medianos son esencialmente cereceros y pergamineros, en tanto que los grandes productores llegan hasta la fase de producción de café oro o verde. El 55% de los encuestados depende de los intermediarios para colocar su producción en el mercado, un 31% lo hace vía los comercializadores y apenas el 14% accede a través de las organizaciones.

En cuanto al ingreso de los productores, éste depende en mayor cuantía del café a medida que se incrementa la superficie del predio. Así, para un 10% de los beneficiarios en el rango de menos de 1 hectárea, su ingreso depende de la venta del café entre el 81 al 100%, en tanto que en el estrato de productores con más de 50 hectáreas, esa proporción se eleva al 45% de los beneficiarios.

Algunos aspectos productivos que complementan la caracterización de los productores²² indican que el 38% aplica fertilizantes, 50% hace uso de variedades tradicionales, 22% de los cafetales deben renovarse, 20% de los cafetales se ubican en zonas no apropiadas, y 70% realiza control de plagas y enfermedades.

3.2.5. Modalidades de operación del Fondo

Como ya se señaló, en el ejercicio 2002 la canalización de los apoyos del Fondo operó en dos esquemas principales: de una parte, el pago a productores que pudieron acreditar la venta de su cosecha del ciclo 2001-2002 a través del respectivo comprobante expedido por algún comercializador registrado ante el Consejo Mexicano del Café; y, por otra parte, los pagos con base en rendimientos promedio por microregión.

Al mes de agosto de 2003, del total de apoyos canalizados, un 63% se pagó bajo la modalidad de promedios de rendimientos y un 37% con comprobante de venta. Los

²¹ Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA, 2002.

²² Aspectos Básicos y Situación Actual de la Cafecultura Mexicana, Consejo Mexicano del Café, A.C. 2002.

estados en los que prevaleció el primer esquema fueron los caracterizados por una alta incidencia del minifundio y arraigadas prácticas de intermediarismo, como Oaxaca y Veracruz, en tanto que el segundo mecanismo se concentró en los estados de Puebla y Chiapas, si bien en este último también fue significativa la asignación de apoyos en el esquema “Microregión”.

Cuadro 11. Distribución de apoyos según modalidad, al 30 de agosto de 2003

Estado	Productores apoyados			Producción apoyada (miles de quintales)			Apoyos entregados (miles de pesos)		
	Modalidad		Total	Modalidad		Total	Modalidad		Total
	Comerc.	Microreg.		Comerc.	Microreg.		Comerc.	Microreg.	
Chiapas	18,318	136,079	154,397	794.7	1,434.4	2,229.1	140,180	264,179	404,359
Oaxaca	15,773	81,729	97,502	153.2	408.5	561.7	27,165	75,489	102,654
Veracruz	14,697	67,840	82,537	481.0	965.6	1,446.6	88,067	177,922	265,990
Puebla	10,591	32,314	42,905	543.3	314.5	857.7	98,622	57,876	156,498
Hidalgo	418	30,944	31,362	15.6	165.7	181.4	2,872	30,520	33,392
Guerrero	8,461	12,216	20,677	97.6	100.2	197.9	17,312	18,462	35,774
S. L. Potosí	87	11,169	11,256	2.0	34.3	36.4	380	6,327	6,708
Subtotal	68,345	372,291	440,636	2,087.4	3,423.2	5,510.8	374,598	630,777	1,005,375
Otros	1,045	7,452	8,497	49.8	111.0	160.7	9,199	20,415	29,614
TOTALES	69,390	379,743	449,133	2,137.2	3,534.2	5,671.5	383,797	651,192	1,034,989

Fuente: Informe de Avance Físico Financiero al 30 de agosto de 2003. SAGARPA-CMC

En términos de número de productores apoyados, el 84.5% correspondió al esquema de “Microregión”, los cuales se concentraron fundamentalmente en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz. Esto nos muestra la magnitud del reto para impulsar una mayor penetración del esquema de pago de apoyos contra comercialización comprobada.

La expedición de comprobantes de comercialización cubrió solamente un 38% del total de la producción apoyada, destaca el estado de Puebla, donde el 63% correspondió a esta modalidad, lo que refleja una estructura de comercialización más formal y productores más organizados para acceder al mercado.

Cuadro 12. Análisis de la modalidad de comprobantes de comercialización

Estado	Apoyos otorgados			Comp. emitidos	Comp./ prod.	Qq/ comp.	Qq/ prod.	Monto/comp. (pesos)	Monto/prod. (pesos)
	Número de productores	Volumen (Miles de Qq)	Monto pagado (Miles pesos)						
Chiapas	18,318	794.7	140,180	29,431	1.6	27.0	43.4	4,763.00	7,652.58
Oaxaca	15,773	153.2	27,165	23,376	1.5	6.6	9.7	1,162.09	1,722.25
Veracruz	14,697	481.0	88,067	33,018	2.2	14.6	32.7	2,667.24	5,992.18
Puebla	10,591	543.3	98,622	25,025	2.4	21.7	51.3	3,940.94	9,311.87
Hidalgo	418	15.6	2,872	878	2.1	17.8	37.3	3,271.07	6,870.81
Guerrero	8,461	97.6	17,312	15,352	1.8	6.4	11.5	1,127.67	2,046.09
S.L.P.	87	2.0	380	143	1.6	14.0	23.0	2,657.34	4,367.82
Subtotal	68,345	2,087.4	374,598	127,223	1.9	16.4	30.5	2,944.42	5,480.99
Otros	1,045	49.8	9,199	1,854	1.8	26.9	47.7	4,961.70	8,802.87
TOTALES	69,390	2,137.2	383,797	129,077	1.9	16.6	30.8	2,973.40	5,531.01

Fuente: Informe de avance físico-financiero al 30 de agosto de 2003. SAGARPA-CMC

El monto del apoyo por productor en esta modalidad, resultó 2.4 veces mayor al registrado como promedio total (\$2,304.41), ello como consecuencia de la productividad más elevada de estos productores.

Es importante observar que del total de comprobantes de comercialización emitidos, un 25% fueron clasificados como “topados”, es decir, se trata de productores que excedieron los parámetros de productividad o por superficie de cultivo, los cuales se concentraron en los estados de Chiapas, Veracruz y Puebla (84% de esa categoría).

Por lo que hace a la modalidad de promedios microregionales, el monto de los apoyos por productor fue de menos de un tercio del recibido por los productores beneficiados en la modalidad de comprobación de comercialización, ello como resultado de que en ésta última modalidad se acreditó la venta de 30.8 quintales por productor, en tanto que en el esquema de promedios de rendimiento por microregión, solamente se registraron 9.3 quintales por productor.

Es de señalar que el promedio nacional de quintales por hectárea apoyados se situó en 5.8 quintales, que significó el 64% del rendimiento máximo reconocido como susceptible de apoyo (9 Qq/ha.), convenido con las organizaciones de productores. Los extremos correspondieron a Veracruz, con 7.6 Qq/ha, y a Oaxaca con 2.9 Qq/ha.

Cuadro 13. Análisis de la modalidad de promedios microregionales

Estado	Apoyos otorgados			Superficie asignada (ha)	Sup/ prod (ha)	Qq/ ha.	Qq/ prod.	Monto/ha. (pesos)	Monto/ prod (pesos)
	Número de productores	Volumen (Miles de Qq)	Monto pagado (Miles pesos)						
	Chiapas	136,079	1,434.4						
Oaxaca	81,729	408.6	75,489	141,883	1.7	2.9	5.0	532.05	923.65
Veracruz	67,840	965.6	177,922	127,355	1.9	7.6	14.2	1,397.06	2,622.68
Puebla	32,314	314.4	57,876	44,077	1.4	7.1	9.7	1,313.08	1,791.05
Hidalgo	30,944	165.8	30,520	31,177	1.0	5.3	5.4	978.93	986.31
Guerrero	12,216	100.3	18,462	33,426	2.7	3.0	8.2	552.34	1,511.31
S.L.P.	11,169	34.4	6,328	11,456	1.0	3.0	3.1	552.34	566.55
Subtotal	372,291	3,423.39	630,777	583,558	1.6	5.9	9.2	1,080.92	1,694.31
Otros	7,452	110.88	20,415	23,595	3.2	4.7	14.9	865.22	2,739.53
TOTALES	379,743	3,534.27	651,192	607,153	1.6	5.8	9.3	1,072.53	1,714.82

Fuente: Informe de avance físico-financiero al 30 de agosto de 2003. SAGARPA-CMC.

En términos de la distribución de los recursos del Fondo según rangos de superficie de los predios, es de destacar que los estratos que captaron la mayor proporción de los apoyos, fueron los de 1 a 5 hectáreas, con el 48.1% del monto pagado, y los productores con superficies menores a 1 hectárea, con el 23.2%, es decir, 71.3 centavos de cada peso aportado por el Fondo se destinaron a estos estratos. En el otro extremo, los productores con fincas mayores a 50 hectáreas, recibieron el 11.7% de los apoyos totales.

3.3. Cambios relevantes en el diseño y normatividad del Fondo entre 2002 y 2003

Las Reglas de Operación del Fondo para el ejercicio 2003²³ presentan algunas variantes de importancia respecto a la normatividad aplicada durante 2002.

En primer término, destaca en el enunciado de los objetivos el señalamiento que se hace a *productores con viabilidad, que reúnan las condiciones potenciales que garanticen la rentabilidad del cultivo en condiciones normales de mercado, para su permanencia en la actividad*. Este planteamiento expresa una política de consolidación productiva, que viene a complementar lo establecido en el arranque de operaciones del Fondo.

En cuanto al monto de los apoyos, ante el repunte de los precios del café durante los primeros meses de 2003, se amplía el nivel de precio de referencia de 70 a 85 dólares por quintal, enmarcándolo en el propósito de garantizar un *Ingreso Objetivo* al productor. Esto quiere decir que, para el presente ciclo cafetalero, a un nivel de precio internacional de 69 dólares, el productor recibirá un apoyo de 16 dólares, cuando anteriormente solo recibía 1 dólar. No obstante, para niveles de precios de 65 o menos dólares por quintal, el apoyo queda fijo en 20 dólares, lo que deja a riesgo el logro del nivel de ingreso objetivo.

Respecto a los niveles de precios en los que se dispara el mecanismo de recuperación, este se mantiene en 85 o más dólares por quintal, eliminándose la banda entre 70 a 84.95 dólares, en la que el productor no recibía ni aportaba recursos al Fondo. Asimismo, se mantiene el esquema gradualista de restitución de recursos al Fondo.

Otro cambio relevante en el 2003, es el que se refiere a la elegibilidad solamente de aquellos productores que comprueben a través del documento denominado *Comprobante Fiscal*, validado por el Sistema Informático de la Caficultura Nacional, la comercialización de la producción identificando el ciclo cafetalero que corresponda. Esto quiere decir que se elimina la asignación de apoyos por el denominado esquema de "Microregión", ya comentado.

Asimismo, se asume el compromiso de otorgar el apoyo en un periodo máximo de 30 días hábiles a partir de la fecha de emisión del *Comprobante Fiscal*. También se señala que los beneficiarios del 2002 mantienen la obligación de reintegrar los recursos recibidos y asumen el compromiso de adicionar los recursos que reciban en el presente y futuros ciclos productivos.

²³ Diario Oficial de la Federación, 25 de julio de 2003.

Capítulo 4

Evaluación de Procesos

En este capítulo se hace un examen de las distintas etapas del proceso operativo del Fondo de Estabilización del Café, con el propósito de detectar los problemas más relevantes que afectan su desempeño y proponer medidas concretas para impulsar su mejora continua. De esa manera, se presenta un análisis sobre el diseño y las tareas de planeación del Fondo, el arreglo institucional responsable de su instrumentación, la participación de los diferentes actores y el seguimiento y evaluación de las acciones llevadas a cabo.

El periodo de análisis considera el ciclo cafetalero 2001-2002 sobre la base de la normatividad contemplada en las Reglas de Operación 2002, en la parte final del presente capítulo se desarrolla un apartado en el que se analizan los avances registrados en los procesos operativos 2003, con el fin de que las conclusiones y recomendaciones que surjan de la evaluación consideren los cambios normativos y los ajustes operativos instrumentados recientemente y, por tanto, resulten de mayor utilidad para los tomadores de decisiones.

4.1. Diseño del Fondo de Estabilización del Café

El Fondo está concebido como un instrumento de compensación del ingreso de los productores en temporadas de precios bajos de las cosechas, previendo un mecanismo de recuperación y revolvencia de los recursos. El Consejo Mexicano del Café, A.C., en su calidad de Agente Técnico, fue el encargado de diseñar los elementos constitutivos del Fondo siguiendo los lineamientos de política trazados por la SAGARPA, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

Como órgano de representación de los diversos agentes que integran la cadena productiva de la cafecultura nacional, el Consejo mantiene una relación permanente con la comunidad cafetalera, lo que le ha permitido el logro de los consensos necesarios para la instrumentación de los programas de apoyo al sector.

El diseño del Fondo atiende a una política de amplio espectro, de una parte se trata de atemperar la difícil situación para el sector mayoritario de productores en condición de minifundio para los que el café representa una de sus pocas fuentes para obtener ingresos monetarios, en tanto que para los sectores de cafecultores medianos y grandes, que aplican paquetes tecnológicos con uso de mano de obra contratada y empleo de fertilizantes y otros insumos, se busca proveerles de recursos complementarios para mejorar la atención de sus fincas.

En un contexto de profundas asimetrías en la estructura productiva en la que coexisten productores de variado perfil tecnológico y socioeconómico, se decidió un diseño que incluye como población objetivo a todos los productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, sin establecer diferenciación alguna entre tipo de productores, ni condicionalidad respecto al uso de los apoyos, lo que deja indeterminado el logro del

objetivo de fortalecimiento productivo del sector cafetalero, señalado en las Reglas de Operación para el ejercicio 2002.

Desde el punto de vista de su instrumentación, el establecimiento del Fondo representó una tarea de considerable complejidad, toda vez que su arranque se dio ya iniciado el ciclo cafetalero 2001-2002 siendo necesario reconstruir el proceso de comercialización para que los productores contaran con su comprobante de venta de la cosecha, a la vez de dejar abierta la posibilidad para aquellos productores que no pudiesen comprobar sus ventas, de recibir los apoyos, por única vez, sobre la base de su superficie sembrada y el promedio de rendimientos en la microregión.

La pertinencia de los objetivos del Fondo es ampliamente reconocida por las organizaciones de productores, comercializadores, transformadores y funcionarios de gobiernos estatales vinculados a la operación del Fondo, sin embargo, también se expresan diversas críticas respecto al esquema de pagos, tiempos de entrega de los apoyos y la logística de distribución de los mismos.

4.1.1. Padrón Nacional Cafetalero 2001-2002

El diseño del Fondo como mecanismo de compensación del ingreso de los productores, plantea una primera cuestión relacionada, precisamente, con la determinación de quiénes son productores de café.

En este sentido, el Padrón Cafetalero es el eje de operación, no solo del Fondo, sino de los demás programas orientados al sector cafetalero del país. La identificación plena del productor, de la superficie sembrada y de las variables socioeconómicas que lo caracterizan, representan los elementos centrales para darle una orientación eficaz a las políticas e instrumentos de apoyo.

Es importante señalar que el contexto en el que se construye el Padrón, luego de que el lanzamiento de otros programas limitaba la entrega de apoyos para productores hasta con 5 hectáreas, fue una señal para que productores con más superficie optaran por subdividir su finca, multiplicando artificialmente el número de productores. De otra parte, en el sector de los productores minifundistas la expectativa de recibir un apoyo por estar registrado en el Padrón, los alentó a subdividir su ya de por sí reducida superficie, para acceder al subsidio a través de otros miembros del grupo familiar, no necesariamente productores. Estos son algunos factores que explican el explosivo incremento en el número de productores cuando se comparan los datos del reciente Padrón con los del último Censo del INMECAFÉ de 1992 y se observa que la superficie prácticamente ha permanecido constante.

Por otra parte, diversos problemas se han presentado en la explotación del mencionado Padrón, muchos de ellos relacionados con errores de captura en la información de cada productor (nombre, registro de elector, CURP, RFC, etc.), así como en inconsistencias con la superficie real de cada predio, que finalmente se tradujeron en retrasos para acceder al apoyo en el primer caso, y de pagos fuera de proporción en el segundo caso. Estos aspectos se han ido atendiendo a través de las diversas ventanillas en las entidades federativas, particularmente de los Consejos Estatales del Café y de las direcciones regionales de ASERCA para hacer las correcciones pertinentes en el Padrón.

Por lo que hace a la integración de la base de datos técnicos y socioeconómicos de los productores, ha habido un fuerte retraso en la captura de los formatos correspondientes, a este respecto, la capacidad de ASERCA ha quedado ampliamente rebasada.

Es importante señalar que si bien la información de los productores debe ser protegida de usos indebidos, también debe asegurarse que la SAGARPA y el Consejo dispongan, con amplitud, de la base de datos para apoyar de mejor manera sus tareas de planeación y operación del Fondo y otros programas de desarrollo de la actividad. En la actualidad, se estima que ASERCA centraliza demasiado la explotación de la base de datos, generando cuellos de botella en las tareas de estas dependencias.

4.1.2. Esquema de pago del apoyo

Ante la dificultad de documentar la totalidad de las operaciones de venta de la cosecha del ciclo 2001-2002 y de contar con un registro confiable de productores (de hecho el Fondo inició con el Censo de 1992), las Reglas de Operación 2002 dejaron abierta la posibilidad de entregar apoyos con base en superficie declarada y promedios de rendimiento productivo por microregión.

En torno a la definición de las modalidades de pago del apoyo en el ejercicio 2002 se registran posiciones encontradas entre las organizaciones de productores. De un lado están aquéllas organizaciones que han logrado avanzar en su consolidación productiva e incluso, en ciertos casos, apropiarse de los procesos de comercialización y las primeras etapas de la transformación, y que se pronuncian tajantemente por la eliminación del esquema de promedios microregionales, argumentando que representan pagos a personas que no son productores o que hace años abandonaron sus fincas; de otra parte, están las organizaciones de productores, de orientación marcadamente política, que abogan por la continuidad del esquema de promedios microregionales, señalando que la enorme mayoría de los productores minifundistas no tienen la posibilidad de comprobar la venta de su cosecha.

En la práctica, este esquema dual de otorgamiento de los apoyos del Fondo, si bien liberó la presión del segundo tipo de organizaciones arriba referido, creó malestar entre los productores que se esfuerzan por mantener en buen estado sus fincas.

Esta situación deja ver que, en su propia definición programática, el Fondo presenta una dualidad estructural que reclama atención específica y diferenciada.

El esquema de pago individualizado al productor introdujo un cambio mayor en el entramado de relaciones institucionales en el campo, pero, al mismo tiempo, generó la necesidad de articular mecanismos eficaces para hacer llegar el apoyo a los productores. En este sentido, el arranque de operaciones del Fondo no estuvo exento de problemas, como la expedición, en un inicio, de cheques de caja que si bien aseguraban que el receptor del apoyo fuese efectivamente el beneficiario registrado en el Padrón, constituyó una restricción para la mayoría de los productores, además de que los puntos de entrega de los cheques en muchas ocasiones se ubicaron a considerable distancia de las zonas de producción.

Respecto a los tiempos para la recepción de los apoyos hay un serio desfase con la programación de actividades en finca, para aquellos productores que teniendo la intención de mejorar la atención a su finca, esto los desalienta. Los tiempos de entrega de los apoyos fluctuaron entre 6 a 8 meses, como resultado de la superposición de la operación

del Fondo con la integración del Padrón Nacional Cafetalero 2001-2002 y de la carencia, en un inicio, de medios informáticos para el registro en línea de las operaciones y la expedición de comprobantes de comercialización.

4.1.3. Monto de los apoyos

La determinación del monto de los apoyos en un contexto de caída continua de precios del grano y de desatención de las fincas, ha sido un tema de particular atención por parte de los productores y sus organizaciones.

La fijación de un precio objetivo de 70 dólares por quintal de café oro con base en la cotización del Contrato C en la Bolsa de Nueva York, es vista por la mayoría de los productores como algo irreal en vista de que en el mercado de físicos la venta de su café recibe castigos hasta de 20 dólares por quintal, aplicados por los comercializadores con criterios muy laxos, lo que deja neutralizado el efecto del apoyo. De otra parte, se señala que ese nivel de precio objetivo no compensa los costos reales de una finca bien atendida, se señalan costos en una banda de 85 a 95 dólares por quintal.

Esta problemática afecta al grueso de productores que acceden al mercado de manera desarticulada y con café de calidades muy variables, que los hace vulnerables frente al comprador, en un mercado que demanda volúmenes más que calidad.

Para un segmento de productores, los menos, que buscan apartarse de los mercados no diferenciados, y que han desarrollado estrategias de integración productiva y posicionamiento en mercados de cafés de calidad, el monto del apoyo otorgado por el Fondo, viene a compensar en mayor medida sus costos.

Por otra parte, el establecimiento de topes en la asignación de apoyos, si bien es una medida atinada para proveer condiciones de mayor equidad en el acceso a los recursos para un mayor número de productores, también se interpreta como una falta de estímulo a la productividad para aquellos productores que exceden el nivel de rendimiento de 20 quintales por hectárea, especialmente si se tiene en cuenta que nuestros competidores en el mercado de cafés del tipo “Otros Suaves” superan esos promedios de rendimiento.

4.1.4. Recuperación y revolvencia de los recursos del Fondo

La lógica del reciclaje de recursos del Fondo atiende al propósito de consolidar un esquema de compensación de ingresos que sea autosostenible, no obstante, se enfrentan situaciones estructurales de carácter exógeno y endógeno que es importante considerar para tener una expectativa realista a este respecto.

En primer término, es necesario señalar la persistencia de los factores que han mantenido deprimidos los precios en los últimos ciclos, lo que indica una escasa probabilidad de que estos rebasen el nivel de 85 dólares por quintal, y, sobretodo, que den inicio a un nuevo ciclo de precios sustancialmente mayores a los del pasado reciente, en tales condiciones es previsible que se generen presiones presupuestales para el erario público, que abren un panorama de incertidumbre para los productores. Por otra parte, a nivel de los productores, la continuación de niveles de precios reducidos determina la acumulación de obligaciones con el Fondo, que pueden representar una carga difícil de atender cuando los precios repunten.

A este respecto, se percibe un escaso nivel de concientización del productor respecto a la obligación contraída para restituir el monto de los recursos recibidos, para un amplio sector de productores, principalmente los de minifundio, se trata de un apoyo más del Gobierno, de los de tipo asistencialista. Es significativo observar que sólo un 57% de los beneficiarios encuestados sabe que tiene la obligación de retornar el apoyo recibido cuando el precio rebasa el nivel de 85 dólares por quintal.

De otra parte, la no condicionalidad en el uso de los apoyos puede contraponerse al objetivo de recuperación y revolvencia de los recursos del Fondo, ya que en un contexto de falta de mantenimiento de las fincas se compromete la sustentabilidad futura de la producción.

El comercializador, como agente clave en la operación del Fondo, percibe complicada su posición frente al productor, ya que al expedir el comprobante de comercialización en el momento en que los precios repunten por arriba del nivel de 85 dólares por quintal, tendrá que aplicarse el descuento que corresponda, situación que en un contexto de poca concientización del productor, puede comprometer su relación con estos.

4.2. Planeación y normatividad

Las tareas de planeación en el sector cafetalero se habían visto afectadas durante los últimos años por la carencia de una base de datos universal sobre las características de la actividad, que proveyera la información necesaria para realizar un sistemático trabajo de planeación en el sector. Así, la formulación de programas en los últimos años adoleció de un marco de referencia apropiado que ubicara la magnitud de los problemas, las tendencias del mercado y los escenarios de mediano y largo plazo. No obstante, la disposición del nuevo Padrón Nacional Cafetalero crea importantes posibilidades para fortalecer la formulación de políticas y programas en el sector.

En el caso específico del Fondo, el Consejo Mexicano del Café, A.C. tomó como coordenadas básicas para su diseño e instrumentación el último Censo Cafetalero practicado por el INMECAFÉ en el año de 1992 y reconociendo la aplicación de instrumentos de apoyo en otros países, como Colombia, Guatemala, El Salvador, entre otros.

Como instrumento de política, el Fondo tiene encuadre en la política general de desarrollo rural, sin embargo, le hace falta una mayor especificidad sobre la actividad productiva, que detalle objetivos, prioridades, metas, asignación de recursos y la sinergia con otros instrumentos, así como el señalamiento de énfasis diferenciados para el fortalecimiento de la actividad en las principales regiones del país.

La determinación de metas y recursos presupuestales se realizó para el ciclo cafetalero 2001-2002 consignándose en el Anexo Técnico del Convenio de Concertación SAGARPA-CMC, estas fueron calculadas con base en la estimación de producción nacional del propio Consejo de 7.2 millones de quintales que, considerando un apoyo promedio de 20 dólares por quintal, arrojó un presupuesto de 1,440 millones de pesos. La meta en términos de productores fue de 282 mil beneficiarios, según el Censo de 1992, si bien después se incorporó el registro del Padrón 2001-2002 que al 9 de diciembre de 2002 arrojó un universo de 425,608 productores.

No se estableció orden de prelación en la entrega de los apoyos entre tipo de productores o regiones, si bien, en la práctica, hubo una mayor velocidad en la distribución de apoyos para los productores que se registraron en la modalidad de pago por promedio de rendimiento microregional, lo que fue visto como algo negativo por parte de los productores que se preocuparon por contar con su comprobante de comercialización.

El marco normativo que regula la operación del Fondo, en términos generales, es completo, están claras las líneas de responsabilidad fundamentales para su operación, así como las definiciones en cuanto a población objetivo, características de los apoyos, y mecánica de operación.

No obstante, como se verá más adelante, la confluencia de varios factores, entre ellos la complejidad que entrañó la reconstrucción de la comercialización del ciclo 2001-2002, la superposición de los padrones 1992 y 2001 y la redefinición de la logística de distribución de cheques, obligó a realizar ajustes sobre la marcha que dificultaron la operación bajo procedimientos estandarizados.

4.3. Arreglo institucional

En la instrumentación y operación del Fondo participan la SAGARPA en su calidad de dependencia del Ejecutivo Federal encargada de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural; el Consejo Mexicano del Café, A.C. como entidad facilitadora de la coordinación entre los sectores público, social y privado para propiciar el desarrollo de la cafecultura nacional; ASERCA, como el órgano encargado del levantamiento y administración del Padrón Nacional Cafetalero y apoyo para la distribución de recursos del Fondo; los Consejos Estatales del Café, en cada una de las 12 entidades del país en las que opera el Fondo, como coadyuvantes del Consejo Mexicano del Café, A.C., en las tareas de difusión de las acciones del Fondo y como apoyo en diversos procesos operativos; y, los comercializadores registrados ante el Consejo.

La SAGARPA desempeña una función eminentemente normativa en el señalamiento de la política general de desarrollo rural, formulación y autorización de recursos presupuestales, así como de control y seguimiento sobre las operaciones del Fondo, esta tarea se desarrolla a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural. En un nivel operativo, esta dependencia participa también en la distribución de los apoyos en algunas entidades del país, tarea que se realiza a través de su estructura territorial de DDR's y CADER's.

Por su parte, el Consejo Mexicano del Café, A.C., como Agente Técnico responsable de la operación del Fondo, tiene a su cargo la organización general de las actividades y el ejercicio de los recursos presupuestales asignados al Fondo, para ello se apoya en tres instrumentos básicos: el Padrón Nacional Cafetalero, el Padrón de Comercializadores y el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional.

El papel de ASERCA fue el de diseñar, organizar e integrar la base de datos del Padrón Nacional Cafetalero 2001-2002 que apoyará no solo la operación del Fondo, sino el desarrollo de ejercicios sistemáticos de planeación para la formulación de planes y programas del sector cafetalero. También le fue asignada la responsabilidad de apoyar la distribución de apoyos del Fondo, particularmente en la modalidad de promedios microregionales.

A su vez, los Consejos Estatales del Café, como el símil del Consejo Mexicano, aunque sin depender de éste, participaron como auxiliares en la tarea de difusión para dar a conocer el Fondo en cada entidad federativa, además de que apoyaron en el levantamiento del Padrón organizando las brigadas de encuestadores pagadas por ASERCA, al presente continúan fungiendo como ventanilla para recibir solicitudes de inscripción o modificación de datos del productor, los cuales remiten a ASERCA, única entidad que puede incorporar productores o modificar datos en el Padrón; en algunos casos, los Consejos Estatales también realizan una tarea intensa en la distribución de cheques a los beneficiarios del Fondo. Cabe señalar que estas labores se realizan únicamente con los exiguos presupuestos asignados por sus respectivos gobiernos.

Finalmente, cumpliendo un rol estratégico en la operación del Fondo, se encuentran los comercializadores registrados ante el Consejo Mexicano del Café, A.C., los cuales han sido habilitados con el *software* de captura y sus respectivos manuales de operación del sistema para el registro en línea con el servidor central del Consejo, para llevar un registro completo de todas las transacciones de compra venta de café, emitiendo el correspondiente comprobante con el cual el productor tiene acceso al apoyo del Fondo.

En el caso de los apoyos en la modalidad de promedios de rendimientos por microregión, fungieron como ventanilla los Consejos Estatales y, en algunos casos, las presidencias municipales.

Este arreglo institucional, particularmente en los aspectos operativos, presenta un amplio margen de mejora para lograr una mayor eficiencia en el proceso general, que redunde en una atención más esmerada a la población beneficiaria y en el abatimiento de los tiempos de entrega de los recursos.

4.4. Operación

La disponibilidad de recursos presupuestales para el Fondo se dio con oportunidad luego de la firma del Convenio de Concertación entre la SAGARPA y el Consejo a mediados del mes de febrero de 2002, sin embargo, el ejercicio de esos recursos registró un avance lento dada la superposición de procesos para la construcción del andamiaje operativo sobre el que descansaría el Fondo.

El desfase en el ejercicio presupuestal, también fue el resultado de la complejidad del mecanismo de reconstrucción del proceso de comercialización 2001-2002 ya que para un amplio grupo de pequeños productores, especialmente los que acceden al mercado a través de intermediarios locales y regionales, que a su vez son, en muchos casos, apéndices de las grandes empresas comercializadoras, fue prácticamente imposible obtener el comprobante de venta de la cosecha. Hacia finales del año 2002 se avanzó de manera importante en el gasto ejercido debido a la mayor afluencia de apoyos entregados bajo la modalidad de promedios microregionales.

Los recursos programados quedaron por arriba de las necesidades reales, ya que la producción del ciclo 2001-2002 se ubicó casi un 24% por debajo de la meta de 7.2 millones de quintales.

Es importante señalar que la capacidad del presupuesto asignado al Fondo para brindar certidumbre al productor en el logro de un precio objetivo de 70 dólares por quintal, como quedó establecido en las Reglas de Operación, dependió de que la cotización del grano

en el mercado de futuros de Nueva York no cayese por debajo de los 50 dólares, situación que se dejó a riesgo abierto. En este sentido, se estima que hubiese sido conveniente establecer un mecanismo complementario de administración de riesgos para asegurar ese nivel de precio objetivo al productor. De igual manera, al estar referidos los apoyos a una base en dólares, también hubiese resultado apropiado proteger el presupuesto del Fondo ante la eventualidad de una devaluación del peso mexicano.

En otro orden de ideas, la comprobación como medio para acceder a los apoyos está generando una presión de parte de los productores hacia los intermediarios para que estos formalicen su operación. En este sentido, se está dando un saludable efecto de ordenación del mercado, al presente el Consejo ha integrado un Padrón de Comercializadores en el que ya están registrados un total de 292 comercializadores, con 681 botones habilitados para tener acceso al Sistema Informático para registrar en línea todas las transacciones de compra de la cosecha.

El comercializador es una figura esencial en el manejo del Fondo, en opinión de estos ello les ha significado costos adicionales para atender la expedición de comprobantes a los productores y la necesidad de mantener una plataforma informática apropiada para no entorpecer su operación normal durante los periodos en que se concentra su compra de cosechas.

La gestión de pago del apoyo en la modalidad de comprobación se complicó adicionalmente dado que, no obstante que las Reglas de Operación dieron la opción al productor para recibir sus apoyos en una sola exhibición, no se previó un esquema simplificado en el que se consolidaran las operaciones de los productores en un periodo determinado y se expidiera un solo cheque.

Asimismo, diversas organizaciones de productores señalan que hay indicios de que los apoyos entregados en la modalidad de comprobación de la comercialización del ciclo 2001-2002, tenga un sobre giro de quintales sobre los realmente vendidos, en vista de las dificultades que se vivieron en la reconstrucción del proceso de comercialización.

A este respecto, si bien las Reglas de Operación 2002 contemplan sanciones a los comercializadores que incurran en prácticas fraudulentas, que pueden llegar hasta su exclusión del registro de exportadores, no están establecidos mecanismos formales y sistemáticos de verificación de las operaciones de los comercializadores.

En cuanto al proceso de difusión, ésta ha sido una tarea escasamente atendida, lo que ha repercutido en un pobre nivel de conocimiento del productor sobre las características de los apoyos del Fondo y en qué condiciones deberá de reintegrarse el recurso recibido. Diversas organizaciones y comercializadores entrevistados en los principales estados productores, manifestaron no conocer las Reglas de Operación 2003, luego de que estas tenían casi un mes de haber sido expedidas.

4.5. Seguimiento y evaluación

Para contar con un mecanismo funcional a las tareas de control y seguimiento sobre la operación del Fondo, y derivado de los compromisos establecidos en el Convenio de Concertación, la SAGARPA y el Consejo establecieron la Comisión de Regulación Y Seguimiento (CRyS) como órgano colegiado para la toma de decisiones que afectan la

operación del Fondo, la presidencia de la CRyS recae en el Subsecretario de Desarrollo Rural.

La CRyS no tiene una periodicidad preestablecida para sesionar, durante el ejercicio 2002 se llevaron a cabo un total de 10 reuniones de trabajo en las que el Consejo presentó para su aprobación 5 reportes de avance físico-financiero sobre la operación del Fondo y sometió a autorización la ejecución de acciones fundamentales, tales como la determinación del rango de promedios de rendimiento por microregiones, previamente consensuada con las organizaciones de productores, la institución financiera encargada de operar la cuenta del Fondo (BANAMEX) y la selección de la empresa encargada de desarrollar el Sistema Informático, entre otras.

En cuanto al proceso de evaluación de las acciones del Fondo, consignado en el Convenio de Concertación SAGARPA-CMC, además de la presente evaluación externa, está en marcha la evaluación interna de la gestión del Fondo en el ejercicio 2002. Estos trabajos son de suma importancia para llevar a cabo un proceso de mejora continua, desde el diseño del Fondo, hasta sus elementos de orden programático-presupuestal y de operación.

4.6. Cambios relevantes en los procesos 2003

Luego de un arranque de operación del Fondo muy complicado, por la carencia de una base de datos del universo de productores y de la necesidad de reconstruir el proceso de comercialización del ciclo 2001-2002, así como del desarrollo simultáneo de los instrumentos operativos al mismo tiempo que se debía gestionar y entregar los recursos a los productores, en 2003 se cuenta ya con avances importantes que le dan mayor fortaleza a la operación del Fondo.

En especial, se debe destacar la integración del Sistema Informático para la operación en línea de los apoyos al productor, que brinda el soporte necesario para generalizar la entrega de los apoyos bajo la modalidad de comprobación de comercialización, elemento estratégico que deberá darle mayor sustento a otros propósitos de fortalecimiento productivo y de mayor eficiencia en los procesos de comercialización.

De igual modo, la realización de gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que los comprobantes emitidos por el Sistema Informático tengan validez como factura, introduce un cambio radical para la formalización de los circuitos de la comercialización en un contexto de mayor transparencia y ordenamiento de las operaciones de los comercializadores.

La expedición de las nuevas Reglas de Operación se dio con un notable retraso, lo que desafortunadamente genera riesgos para la entrega oportuna de los apoyos para poder destinarlos en mejores condiciones a la actividad productiva.

Finalmente, es importante llamar la atención sobre la formulación contenida en dichas Reglas respecto a los beneficiarios del Fondo, cuando se refiere a productores con potencial, este es un cambio de enfoque que abre la posibilidad de orientar el apoyo en mayor medida hacia propósitos de fortalecimiento productivo, que anteriormente quedaba extraviado en una denominación genérica de productor cafetalero.

4.7. Conclusiones y recomendaciones

4.7.1. Conclusiones

Sobre el diseño del Fondo

Como instrumento de política, el Fondo tiene dos propósitos esenciales, por una parte busca atemperar los problemas de subsistencia y éxodo de productores en el sector mayoritario de productores rurales en condición de minifundio y, al mismo tiempo, se plantea detener el deterioro productivo que afecta de manera creciente a los sectores más tecnificados, que han tratado de paliar la caída de precios disminuyendo la atención a sus fincas, lo que, en conjunto, ha devenido en una caída severa de la producción, las exportaciones y el ingreso de divisas.

No obstante, las condiciones en que se dio la operación del Fondo, generaron un fuerte desbalance hacia la entrega de apoyos en un esquema (promedios microrregionales) sin una determinación plena de ventas reales de los productores, que no necesariamente tienen un reciclaje en la propia actividad cafetalera, que coadyuvase en el propósito de recuperación de los recursos en los ciclos de buenos precios del café.

El Padrón Nacional Cafetalero presenta un problema de sobregistro de personas que no son realmente productores, pero que buscaron su incorporación ante la expectativa de recibir apoyos, dando pie a la subdivisión de predios y a una aparente minifundización de la cafecultura.

El Padrón presenta algunas deficiencias derivadas de errores de captura en los datos del productor, que posteriormente repercutieron en problemas de identificación para la entrega del apoyo. Asimismo, se han manifestado inconformidades de los productores en cuanto a la superficie poligonizada de sus predios, que han dado lugar a problemas para la eficiente asignación de apoyos del Fondo. No obstante, se reconoce su importancia estratégica para el diseño y operación de los instrumentos de la política cafetalera.

El esquema de pago del apoyo en el ciclo 2001-2002 polarizó la posición de las organizaciones de productores. De una parte, quienes han avanzado más en su consolidación productiva, se oponen a la modalidad de promedios microrregionales ya que introduce una distorsión mayor en el propósito de fortalecimiento de la actividad.

El monto del apoyo tiene como referencia la cotización del grano en el mercado de futuros de Nueva York, pero en el mercado de físicos se aplican descuentos hasta de 20 dólares por quintal, lo que se traduce en una anulación del efecto del apoyo o, dicho de otra manera, en una transferencia del beneficio hacia el comprador. Esta problemática afecta fundamentalmente a los productores de cafés no diferenciados por su calidad, que son la mayoría.

La recuperación y revolvencia de los recursos del Fondo puede complicarse, dada la no condicionalidad del apoyo a su utilización en el fortalecimiento productivo, además de un problema de concientización entre los productores. Asimismo, la sustentabilidad del Fondo queda comprometida en un escenario de precios deprimidos, que se traduce en acumulación de pasivos de los productores y creciente presión sobre el erario público.

Sobre la planeación y normatividad

Las tareas de planeación en el sector cafetalero nacional habían estado muy restringidas dado un contexto de carencia de información actualizada y de alcance universal sobre las características del sector productivo.

Esa ausencia de información, que ahora empieza a cubrirse a partir del Padrón Nacional Cafetalero iniciado en el año 2001, dificultó el desarrollo de ejercicios sistemáticos de diagnóstico y prospectiva, que le hubiesen dado el contexto necesario a la formulación, seguimiento, evaluación y ajuste a los programas emprendidos en el último decenio.

En el caso del Fondo, su arranque se inicia sobre la base del último Censo levantado por el INMECAFÉ en el año de 1992, y posteriormente se adopta el Padrón del 2001.

El marco de política en que se inscribe el Fondo corresponde a la política general de desarrollo rural, a nivel de actividad productiva se señalan una serie de instrumentos para el fortalecimiento productivo, la promoción del consumo interno, el retiro de cafés de calidades inferiores, la integración del Padrón Cafetalero y la operación del propio Fondo de Estabilización, entre otros, pero no se aprecia una formulación integral de política cafetalera en la que se establezca claramente el rumbo de mediano y largo plazo, las prioridades, las metas y la sinergia entre los mencionados instrumentos.

La normatividad que rige la operación del Fondo es completa, aunque la necesidad de realizar ajustes sobre la marcha obligó a adoptar procedimientos que no han sido debidamente registrados, estandarizados y suficientemente conocidos por las diversas instancias que intervienen en la operación.

Sobre el arreglo institucional

Los roles institucionales están bien definidos en su acepción fundamental, no obstante, la superposición de otros procesos, como la construcción del Padrón y la incorporación posterior de ASERCA como apoyo a la distribución de cheques a los beneficiarios del Fondo, creó situaciones de falta de coordinación interinstitucional. Destaca el caso de los Consejos Estatales del Café, los cuales juegan un papel de coadyuvancia en la operación del Fondo, pero sin tener claramente definidas sus atribuciones y sin contar con apoyo presupuestal para atenderlas.

En algunas entidades se percibe un clima de celo institucional que dificulta la suma de esfuerzos y la operación eficiente del Fondo, generando confusión entre la población beneficiaria respecto de cuáles son las instancias responsables de atender cada uno de los procesos de registro y gestión de los apoyos.

Sobre la operación

En 2002 se dio con oportunidad la expedición de las Reglas de Operación y la radicación de recursos presupuestales al Fondo, sin embargo, las complejidades ya descritas en los apartados anteriores, determinaron un ritmo lento de ejercicio de los recursos, hasta el momento en que empezó a ampliarse la derrama de recursos en la modalidad de promedios microregionales, aunque generando dudas sobre su pertinencia.

No se previeron mecanismos de administración de riesgos para proteger el presupuesto del Fondo y asegurar un precio objetivo de 70 dólares por quintal ante la eventualidad de que la cotización en Bolsa hubiese caído más allá de los 50 dólares.

Al impulso marcado por los productores para obtener el comprobante de venta de su cosecha, se está registrando un saludable proceso de formalización de los agentes intermediarios, que también ha facilitado el Consejo Mexicano del Café, al presente están registrados un total de 292 comercializadores en el Padrón abierto por el Consejo.

Sobre el seguimiento y la evaluación

La operación del Fondo cuenta con un mecanismo específico para llevar un seguimiento ágil y alimentar la toma de decisiones oportunas sobre los temas de mayor relevancia. Se generan informes periódicos sobre el avance físico-financiero en el ejercicio de sus recursos, mismos que se someten a la autorización de la SAGARPA, a través del Subsecretario de Desarrollo Rural, que funge como Presidente de la Comisión de Regulación y Seguimiento.

4.7.2. Recomendaciones

Sobre el diseño del Fondo

Con base en un diagnóstico detallado de la actividad, que permita armar una tipología de productores bien fundamentada, se estima conveniente explorar la posibilidad del manejo de dos tipos de instrumento: de una parte, para los productores minifundistas, se trataría de un esquema de apoyo al ingreso, tipo PROCAMPO, con base en la superficie sembrada, mismo que también pudiese anticiparse para multiplicar oportunidades de desarrollo de proyectos de diversificación productiva y ampliar las opciones de ingresos monetarios. Por otra parte, para productores con potencial, se seguiría un esquema similar al que actualmente tiene el Fondo en su modalidad de comprobación de comercialización.

En ambos casos, es imperativo que se depure el Padrón Nacional Cafetalero para lo cual podría establecerse un periodo de facilidades para regularizar al verdadero propietario de los predios y atender las inconformidades sobre la extensión de los mismos.

Asimismo, se estima necesario instrumentar mecanismos de verificación sobre la operación de los comercializadores a efecto de que se asegure la consistencia entre los comprobantes expedidos y los volúmenes vendidos. Podría establecerse un esquema de informes periódicos al Consejo Mexicano del Café, verificables a su arbitrio, con base en el cual se refrendase el registro del comercializador en periodos anuales.

Tal como quedó establecido en las Reglas de Operación 2003, es fundamental que no se permita la entrega de apoyos sin liga con la venta efectiva de la cosecha. A tal fin, se estima necesario armar un programa específico para brindar facilidades y capacitación a aquellos intermediarios dispuestos a formalizar sus operaciones.

Para reducir la unilateralidad del comprador en la aplicación de descuentos al productor en el precio de su cosecha, podría valorarse la conveniencia de un esquema de arbitraje comercial, que transparente las condiciones de la transacción y provea una base real para impulsar programas de calidad total en el sector productivo, desde el cultivo y la cosecha, hasta el acopio, beneficio y venta del café.

Por lo que hace a la recuperación y revolvencia del Fondo, es pertinente actuar en dos líneas: por una parte, poner énfasis en la difusión de las características del Fondo y fortalecer la conciencia en el productor sobre el cumplimiento de sus obligaciones; a este respecto, es conveniente diseñar una estrategia de comunicación, acorde a las características de las regiones y tipo de productores. Por otra parte, es indispensable tener un monitoreo sobre el uso de los apoyos, a efecto de mantener expectativas fundamentadas sobre la capacidad de restitución de los mismos.

Sobre la planeación y normatividad

A partir de la base de datos que provee el Padrón Nacional Cafetalero y de la vasta información del contexto internacional, se estima necesario desarrollar un diagnóstico y pronóstico de la cafecultura nacional, con reconocimiento de problemáticas específicas a nivel de regiones y tipo de productores, que sea la base para llevar a cabo un ejercicio de planeación estratégica con horizonte de largo plazo, del que se derive y formalice la política cafetalera nacional y el diseño de sus instrumentos principales.

Sobre el arreglo institucional

Se estima necesario fortalecer las capacidades institucionales a nivel del Consejo Mexicano del Café y de sus pares en los estados. La magnitud de las tareas que entraña la operación del Fondo requiere del establecimiento de áreas específicas de atención en estas instituciones, y, en el caso de los Consejos Estatales, precisar sus responsabilidades y dotarlo de los apoyos necesarios para su cumplimiento.

Respecto a la participación de ASERCA es conveniente liberarla del compromiso de distribuir cheques a los beneficiarios y centrarla en las tareas de depuración del Padrón con el apoyo de los Consejos Estatales. Sobre el particular, es fundamental que las áreas normativas y de operación del Fondo, dispongan de la base de datos del Padrón para su explotación oportuna, sin demérito de la confidencialidad de la misma.

El ordenamiento institucional debe ser complementado con el diseño de procesos específicos que ubiquen la responsabilidad de cada instancia y queden debidamente estandarizados, los cuales se plasmarían en un Manual de Operación y Administración del Fondo. Estas tareas deberían recogerse en la estrategia de difusión ya señalada para que los productores, comercializadores y diversos agentes involucrados, estuvieran al tanto de los procedimientos para la gestión de los apoyos.

Sobre la operación

Es indispensable ir cerrando la brecha entre la formulación de la normatividad para la operación del Fondo y la entrega de los recursos a los productores. La posibilidad de un uso productivo de éstos, está determinada por su empate con el calendario de las labores en las fincas.

En este sentido, es vital que los productores que ya cuentan con comprobantes de comercialización del ciclo 2002-2003, puedan recibir a la brevedad sus apoyos para estar en aptitud de realizar los trabajos preparatorios para el inicio de la cosecha 2003-2004.

En relación a la necesidad de preservar la capacidad para asegurar el precio objetivo, se estima indispensable armar un dispositivo de administración de riesgos que proteja el presupuesto asignado al Fondo.

Sobre el seguimiento y la evaluación

Sobre la base de monitoreos de la producción en cada región, se sugiere realizar análisis periódicos de compulsas con los volúmenes amparados en comprobantes de comercialización, que se complementen con los ya mencionados informes de los comercializadores. Ello brindará elementos más completos para apoyar la correcta asignación de los recursos del Fondo y cifrar expectativas fundamentadas de recuperación y revolvencia de los mismos.

En cuanto a la evaluación, se sugiere que el presente ejercicio de evaluación externa sea tomado como el inicio del proceso de planeación estratégica arriba recomendado, al tiempo que se dé una amplia difusión del mismo para detonar una dinámica de participación de los diversos agentes involucrados en la cadena productiva del café.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del Fondo

En este capítulo se presenta un análisis de los principales resultados e impactos de la operación del Fondo de Estabilización del Café (FEC) en 2002 orientado a reconocer el efecto del apoyo en el sostenimiento de la capacidad productiva nacional, el destino de los recursos y la permanencia de los productores en la actividad. Para ello, se realiza un análisis del conjunto de indicadores derivados de la encuesta a beneficiarios, en el contexto de la problemática expuesta en los capítulos precedentes.

5.1. Principales resultados de las acciones del Fondo

La cobertura del FEC en 2002 fue prácticamente completa al cubrir a la totalidad de productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, igualmente, en términos de producción apoyada se cubrió un volumen equivalente a la producción total estimada por el Consejo para el ciclo 2001-2002.

Cuadro 14. Resultados de operación del Fondo por estrato de productores en el ciclo 2001-2002

Tamaño de finca (ha.)	Número de productores	Superficie (ha.)	Monto pagado (miles pesos)	Producción apoyada (quintal)	Monto por productor (pesos)	Monto por hectárea (pesos)	Quintal/ productor	Quintal/ ha.
Hasta 1	280,422	209,958	240,210	1,312,232	857	1,144	4.7	6.2
1.01 a 5	154,554	354,738	498,539	2,721,538	3,226	1,405	17.6	7.7
5.01 a 10	10,798	62,791	98,452	540,458	9,118	1,568	50.1	8.6
10.01 a 50	2,914	40,622	76,201	420,905	26,150	1,876	144.4	10.4
Más de 50	445	48,155	121,587	676,380	273,230	2,525	1,520.0	14.0
Total	449,133	716,265	1,034,989	5,671,513	2,304	1,445	12.6	7.9

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Mexicano del Café, A.C. al 30 de agosto de 2003

La distribución de los apoyos del Fondo por estratos de productores, según tamaño de finca, mostró una considerable concentración en aquellos con menos de 5 hectáreas, con el 71.3% del total de los recursos entregados, proporción que rebasa, con mucho, su aportación a la producción comercializada²⁴, es de destacar el volumen apoyado por hectárea (6.2 quintales) para los productores con predios de menos de 1 hectárea, que puede resultar mayor hasta en un 40% a los rendimientos reales para ese tipo de productor.

En el otro extremo, el estrato de productores con más de 50 hectáreas captó el 11.7% de los apoyos otorgados por el Fondo, aunque su aportación a la producción nacional resulta sensiblemente mayor, situación que tiene fundamento en los topes a la producción máxima susceptible de ser apoyada, ya comentada en el capítulo tercero del presente informe de evaluación.

²⁴ El volumen reportado por los productores como comercializado, fue de 7.9 millones de quintales del ciclo 2001/02 de los cuales un 58.4% corresponde a los estratos de menos de 1 hectárea (18.6%) y de 1 a 5 hectáreas (39.8%), que están muy inflados por los propios productores. No se dispone de información fidedigna sobre la distribución por estratos de la producción total estimada por el Consejo para ese ciclo, que es de 5.5 millones de quintales.

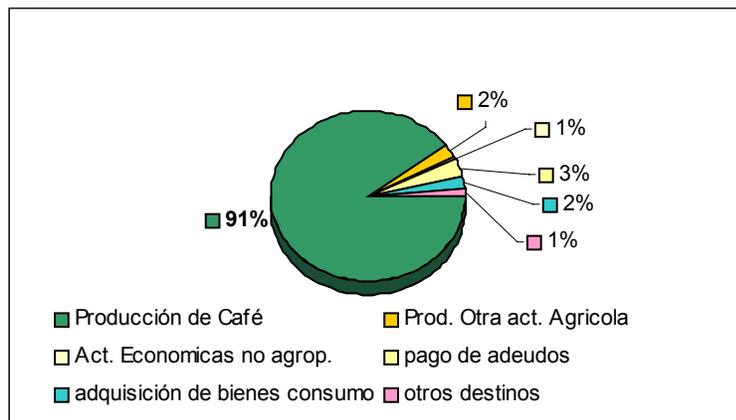
El impacto derivado de esta entrega de apoyos en los distintos estratos de productores presenta situaciones muy contrastantes, derivadas de la posición que cada uno tiene en el tejido productivo de la cafecultura nacional y de la especificidad de su problemática de integración productiva y vinculación a mercados.

Es importante señalar que un 6% de los beneficiarios encuestados, todos ellos correspondientes al estrato de menos de 1 hectárea, manifestó no haber recibido aún el apoyo del Fondo²⁵. Esto derivado del hecho de que en algunas ocasiones el monto del apoyo ni siquiera cubría el costo en el que incurriría el productor al trasladarse al CADER más cercano a su comunidad a cobrar el cheque²⁶ del Fondo.

5.2. Destino de los apoyos

En lo que se refiere a los distintos rubros a los que destinaron los apoyos del FEC, los cinco estratos de beneficiarios encuestados coincidieron en señalar, en una proporción muy elevada (91%), haber destinado los recursos recibidos a la propia actividad cafetalera²⁷. Es importante destacar esta decisión de los productores a pesar de los retrasos en la entrega de los fondos. Seguramente alentados por la expectativa de recibir el apoyo, buscaron otras fuentes para reactivar su producción (remesas, préstamos familiares, etc.).

Figura 6. Destino del Fondo de Estabilización del Café



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta aplicada a Beneficiarios del Café

De los productores que manifestaron haber destinado el apoyo del Fondo a la cafecultura, éste se orientó mayoritariamente a las labores de mantenimiento de la finca, siguiéndole la compra de insumos y el desarrollo de nuevas áreas de cultivo. Esta estructura de empleo de los recursos resulta consistente con los principales problemas derivados de la menor atención a las fincas ante precios que no cubren el costo de producción.

²⁵ Los resultados e impactos que se presentan en este capítulo, se basan únicamente en los beneficiarios que sí recibieron el apoyo al momento de levantar la encuesta.

²⁶ En el caso de la región de Motozintla, Chiapas, el monto del apoyo era de alrededor de \$100 pesos mexicanos y el costo de trasladarse al CADER más cercano era de \$130

²⁷ Aunque los encuestadores dejaron bien claro a los beneficiarios que el Fondo no señala la obligación de gastar los apoyos en una actividad determinada, es probable un elevado sesgo en las respuestas.

Asimismo, es de resaltar la mayor importancia que le conceden al mantenimiento de su predio y la compra de insumos, los estratos de menos de 1 hectárea y de 1 a 5 hectáreas, en los que los rendimientos y la calidad del grano han sido tradicionalmente menores.

A su vez, el desarrollo de nuevas áreas de cultivo tiene mayor incidencia en el estrato de 5 a 10 hectáreas, esto puede ser interpretado como una estrategia para acceder a escalas de producción que les permita mayor integración productiva y rentabilidad de conjunto.

Finalmente, el estrato de productores de más de 50 hectáreas es donde se presentan mayores porcentajes de productores que destinaron el apoyo a la compra de insumos para la producción con el 19% y al pago de créditos con el 9%.

Cuadro 15. Destino de los recursos que recibió del Fondo?

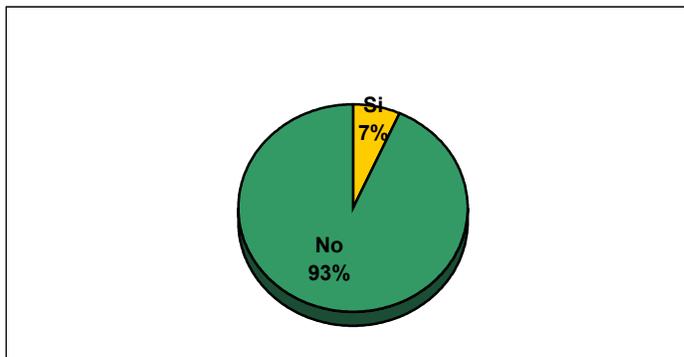
Destino	X<=1	1<X<=5	5<X<=10	10<X<=50	50<X
Mantenimiento de la finca (labores culturales)	70%	62%	56%	51%	51%
Desarrollo nuevas áreas cultivo	8%	12%	19%	14%	13%
Compra de insumos	15%	18%	14%	16%	19%
Complemento para compra de equipo	3%	4%	9%	12%	6%
Pago créditos	2%	2%	0%	4%	9%
Otros destinos	3%	3%	2%	2%	3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta aplicada a Beneficiarios del Café

5.3. Permanencia en la actividad

La permanencia en la actividad cafetalera es uno de los objetivos centrales en el diseño del Fondo. La gran mayoría de los beneficiarios, en todos los estratos, tiene como expectativa mantenerse en la actividad, lo cual puede explicarse por una cierta mejoría en los precios hacia finales del año pasado y principios del presente, el complemento del apoyo del Fondo para hacer frente a sus necesidades productivas y de ingreso familiar, las expectativas generadas por el funcionamiento del FEC y los costos de salida asociados al abandono de la actividad cafetalera.

Figura 7. ¿Piensa retirarse de la actividad cafetalera?



Fuente: Elaboración propia con información de la encuesta aplicada a beneficiarios del Fondo

No obstante, el 7% de los beneficiarios encuestados señaló tener en perspectiva su posible retiro de la cafecultura, particularmente en los dos primeros estratos, en los que es importante la incidencia de otras fuentes de ingreso, como la producción de otros cultivos, el jornaleo agrícola y actividades distintas a la agropecuaria. El impacto global²⁸ que esto tendría en términos de reducción en volúmenes de producción e ingreso, se estima en alrededor de 400 mil quintales y 200 millones de pesos anuales.

Cuadro 16. Beneficiarios con expectativa de retiro de la cafecultura

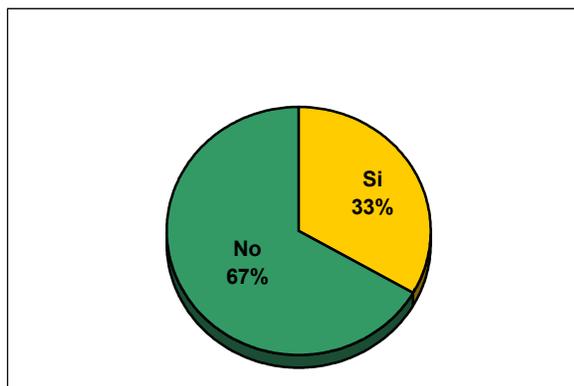
Estrato (ha)	% de retiro	Reducción en:	
		Productores	Sup. (ha)
Menor a 1	9	23,530	13,706
1.01 a 5	7	12,118	26,915
5.01 a 10	4	491	3,264
10.01 a 50	5	143	2,518
Más de 50	7	30	4,133

Fuente. Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios y el Padrón Nacional Cafetalero

Una situación estructural que no parece estar impactando el Fondo, es la de la escasa prioridad que le otorgan los beneficiarios al control de plagas y enfermedades y el uso de fertilizantes. Siendo los estratos de productores de más de 50 hectáreas y de 10 a 50 hectáreas, los que presentan los mayores porcentajes de atención al control sanitario, en donde el 44 y el 40% de los encuestados mencionaron destinar el apoyo del FEC a este rubro. Asimismo, en estos estratos un 51% de los productores mencionaron aplicar fertilizantes utilizando para ello parte del apoyo económico otorgado.

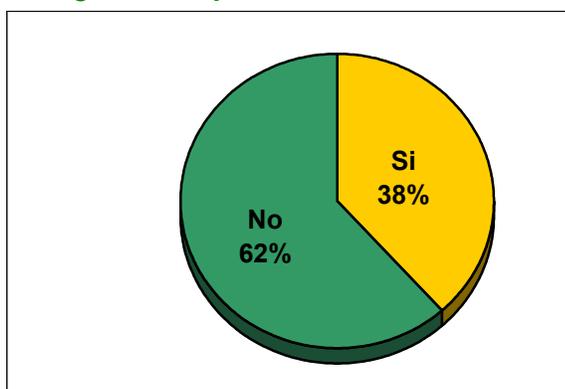
²⁸ Aplicando los factores respectivos de expansión de la muestra en cada estrato y considerando un rendimiento promedio nacional de 8 quintales por hectárea y un precio de 50 dólares por quintal, a un tipo de cambio de 10 pesos por dólar.

Figura 8. Con el apoyo del Fondo ¿Piensa intensificar Control Sanitario?



Fuente. Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Fondo

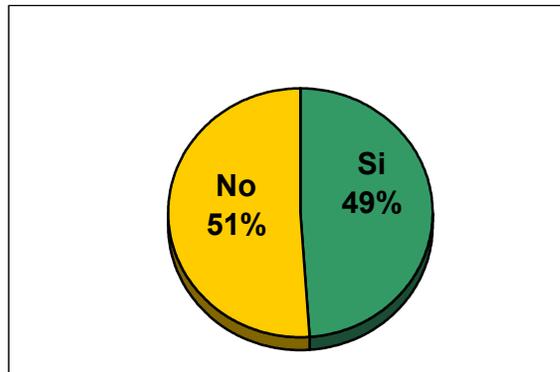
Figura 9. Con el apoyo del Fondo ¿Piensa Aplicar Fertilizantes?



Fuente. Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Fondo

Respecto a la integración de la cadena productiva y desarrollo de procesos de valor agregado, solamente un 49% de los beneficiarios afirmó tener interés en esa línea, en mucha menor proporción en el estrato de menos de 1 hectárea y con mayor atención en los de 5 a 10 y 10 a 50 hectáreas. Esta percepción de los productores de tamaño medio es muy importante dado que enfrentan problemas de consolidación productiva en el beneficio y en procesos de torrefacción y molido, que les permitan apropiarse una mayor proporción del valor final de los productos.

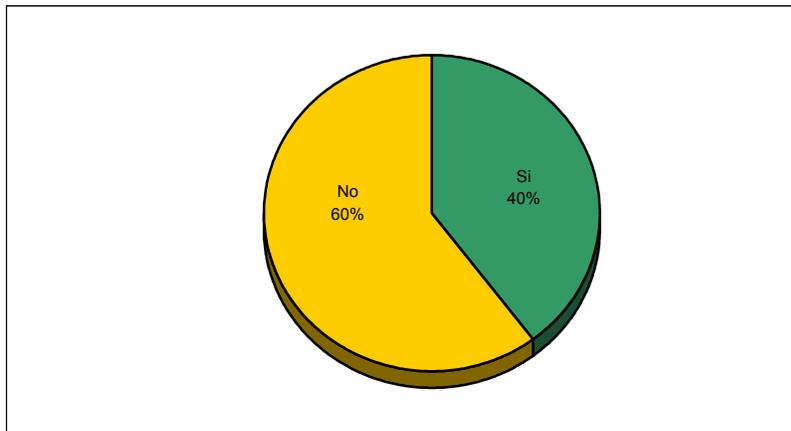
Figura 10. Con el apoyo económico del Fondo ¿Piensa darle Valor Agregado a su cosecha?



Fuente. Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Fondo

Para un 40% de los beneficiarios, el acceso a los apoyos del Fondo los ha llevado a formarse una expectativa de incremento en sus superficies de cultivo, con especial énfasis en el estrato de 5 a 10 hectáreas. Esto es particularmente importante dado que ese grupo de productores mostró una caída en su superficie promedio de 7.6 a 6.6 hectáreas en el lapso 1992-2002 lo que es probable que haya afectado su rentabilidad y posibilidades de integración productiva.

Figura 11. Con el apoyo económica del Fondo ¿Piensa incrementar su superficie de cultivo?



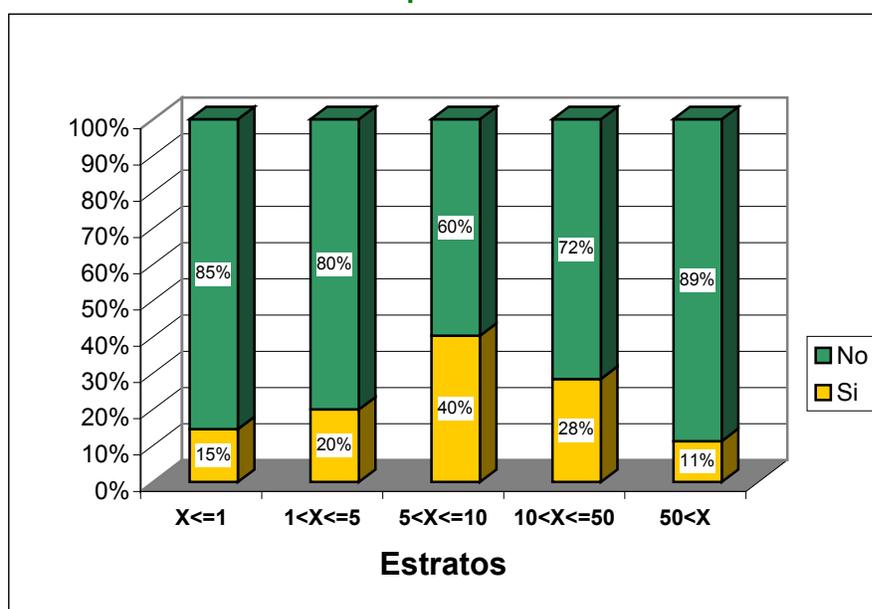
Fuente. Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios del Fondo

5.4. Impactos productivos²⁹

5.4.1. Cambio en el tipo de café

Los apoyos del Fondo indujeron cambios en el tipo de café vendido, dos de cada diez beneficiarios encuestados así lo señalaron, particularmente en los estratos medios que pudieron avanzar en el beneficio de su café y acceder a otros mercados. Esta proporción si bien es modesta, apunta señales interesantes para focalizar acciones en los estratos de productores con mayor orientación a agregar valor a su producción (cereza-pergamino-oro-tostado-molido). En el estrato mayor la relativamente baja respuesta se puede deber a que se contaba con capacidad de beneficio ociosa, y por parte de los productores con superficie menor o igual a 1 hectárea los apoyos fueron insuficientes para complementar posibles inversiones en equipos de beneficio.

Figura 12. Con motivo del apoyo económico del FEC ¿hubo cambio en el tipo de café vendido?



Fuente. Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios

5.4.2. Cambio en la calidad del café

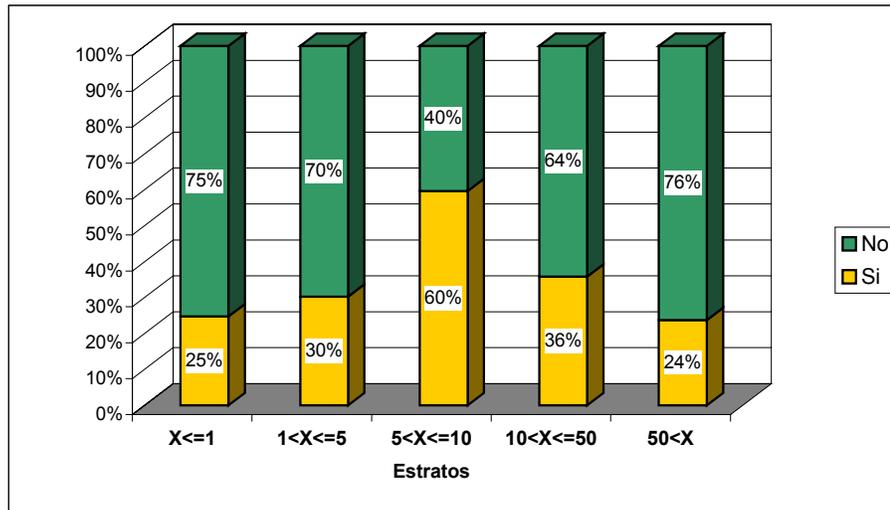
Asimismo, para el 32% de los productores hubo mejora en la calidad de su café al contar con recursos complementarios para realizar un mejor mantenimiento de su finca y levantar la cosecha en el momento preciso, y evitar la mezcla de granos de distinto grado de maduración³⁰. El estrato de productores de 5 a 10 hectáreas registró la proporción más alta de productores con mejoras en la calidad de su producto, motivada por la recepción del apoyo.

²⁹ Determinados a partir de las encuestas a beneficiarios del Fondo, en una comparación entre la situación antes (cosecha 2000/2001) y después (cosecha 2002/2003) de recibir el apoyo del Fondo.

³⁰ Esto a pesar de que en un porcentaje significativo de los productores entrevistados manifestaron que acudieron al endeudamiento familiar para levantar la cosecha y que con los recursos del FEC pagaron estos adeudos.

El estrato de los productores de más de 50 hectáreas es el grupo que tiene menor porcentaje de productores que percibieron mejora en la calidad de su producción con motivo del apoyo del FEC, con el 25%, seguido muy de cerca por el estrato de productores con 1 hectárea o menos, con el 25% de los productores encuestados.

Figura 13. Con motivo del apoyo económico del FEC ¿Hubo cambio en la calidad del café vendido?

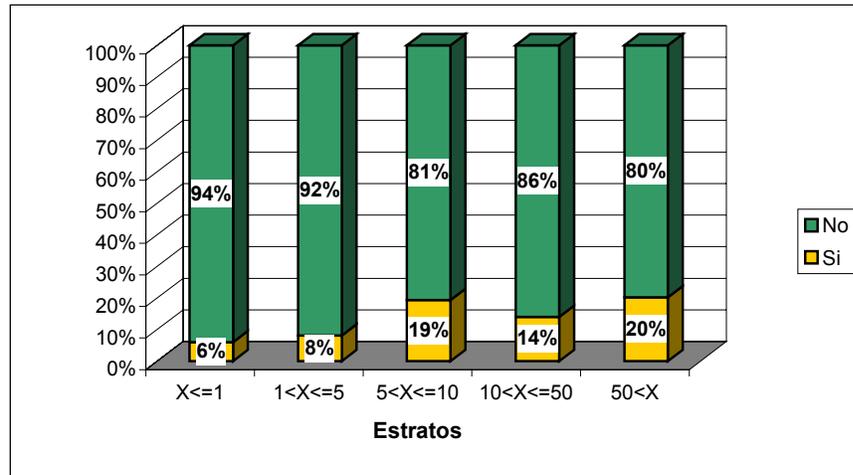


Fuente. Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios

5.4.3. Cambio en el precio del café

Sin embargo, la mayor calidad del café no se tradujo en mejores precios para todos los productores, solamente el 11% en promedio entre los estratos de productores pudieron obtener un mejor pago por su producción. Quienes mejoraron el precio que recibieron por su producción cafetalera fueron los productores de más de 50 hectáreas, con un 20% de productores de este estrato, dado que tienen una posición más sólida en el mercado. Este comportamiento está asociado al enorme peso que tienen los intermediarios en la cadena de acopio-beneficio-comercialización, así como de arraigadas prácticas de aplicación de diferenciales negativos en el precio del grano, que afectan fundamentalmente a los productores con menos de 5 hectáreas.

Figura 14. Con motivo del apoyo económico del FEC ¿mejoró el precio al que le pagaron su café?

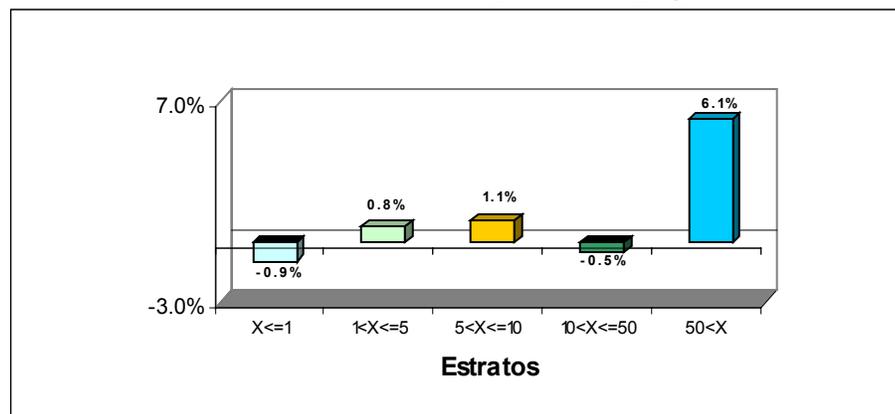


Fuente. Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios

5.4.4. Cambio en superficie efectivamente trabajada

El impacto de los apoyos en la ampliación de la superficie efectivamente trabajada fue marginal, solamente en el estrato de grandes productores, de más de 50 hectáreas, se registró un incremento relativamente mayor. Es de destacar la regresión en el caso de los productores de menos de 1 hectárea, ya que con un tamaño medio de predio de 0.58 hectáreas, ello se puede interpretar como un virtual retiro de la cafecultura.

Figura 15. Porcentaje de cambio en la superficie efectivamente cosechada después del apoyo

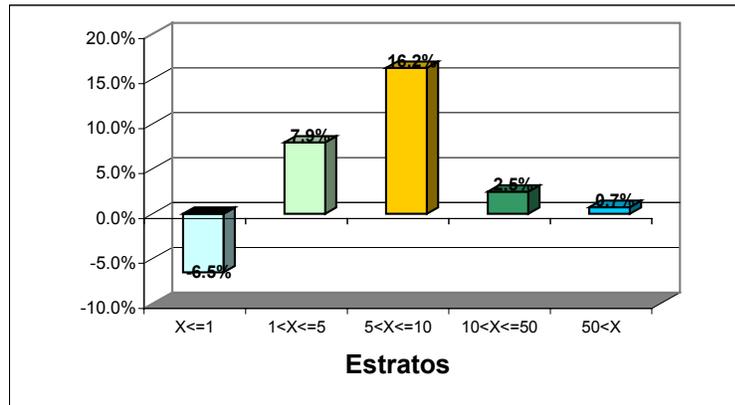


Fuente: elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios

5.4.5. Cambio en mano de obra contratada

Los apoyos otorgados por el Fondo indujeron un mayor empleo de mano de obra contratada en los estratos de 5 a 10 y de 1 a 5 hectáreas, que se asocia a mayores superficies efectivamente trabajadas en sus fincas, este es un resultado muy positivo si se toma en cuenta que en los estratos de productores medianos había venido dándose una tendencia a reducir las labores de mantenimiento de las fincas, limitándose también el empleo de mano de obra para la cosecha, al realizar solamente uno o dos cortes.

Figura 16. Porcentaje de cambio en la contratación de la mano después del apoyo

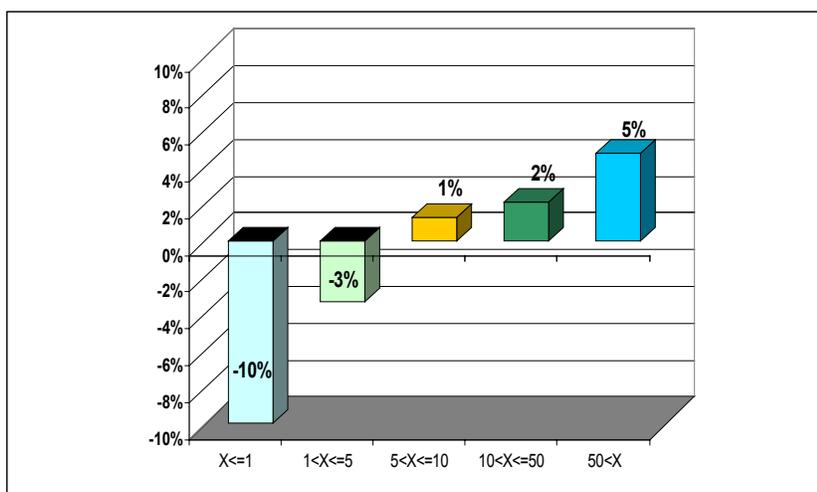


Fuente: elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios

5.4.6. Cambio en producción

El efecto combinado de cambio en superficie efectivamente trabajada y en la mayor incorporación de mano de obra, permitió observar un cambio positivo en los volúmenes de producción antes y después de recibir los apoyos del Fondo, si bien hay que señalar que en los estratos de micro y pequeños productores el resultado fue un decremento de la producción, probablemente porque el apoyo no permitió cubrir los rezagos acumulados en los últimos tres ciclos. En contraste, los estratos en los que fue menor la tasa de cambio en la incorporación de mano de obra contratada y de superficie efectivamente trabajada, reflejaron mayores incrementos en producción, lo que puede ser el resultado de factores asociados al paquete tecnológico que manejan y a mayores rendimientos.

Figura 17. Porcentaje de cambio en la producción después del apoyo



Fuente: elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios

5.5. Conclusiones

La cobertura del Fondo fue prácticamente total al atender al universo de productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, con un total de quintales apoyados muy semejante a la producción total estimada del ciclo 2001-2002. No obstante, un examen de la distribución de los recursos por estrato, indica una considerable concentración en los estratos de micro y pequeños productores, como resultado del sesgo introducido por la asignación de quintales por promedios microrregionales.

Los apoyos otorgados por el Fondo, en general, han tenido un efecto positivo al contribuir a aminorar el ritmo de caída en la producción, registrado en los últimos tres ciclos de producción. Su principal aporte debe ser entendido como un cambio en la perspectiva del productor para enfrentar, en mejores condiciones, precios de mercado que aún no permiten cubrir los costos que conlleva una efectiva atención de sus fincas.

El destino de los apoyos, señalado por los propios beneficiarios, fue mayoritariamente la actividad cafetalera, específicamente y en mayor proporción en las labores de mantenimiento de las fincas, la compra de insumos y el pago de adeudos contraídos para hacer frente a sus gastos de operación, en espera de recibir el apoyo del Fondo.

Hay una elevada expectativa de permanencia en la actividad, que se interpreta como una asimilación del productor al efecto de precios contraídos durante los últimos ciclos, a su relativa mejoría en los últimos meses del año 2002 y principios del 2003 al complemento que provee el FEC al precio de mercado, y a costos de salida elevados, especialmente en los sectores más capitalizados.

Al incrementar la atención a las fincas, los apoyos también contribuyeron a elevar la calidad del grano en una tercera parte de los productores, sin embargo, ello sólo se tradujo en mejores precios para un reducido grupo de grandes cafetaleros, dado su mejor posicionamiento en los circuitos de la comercialización.

El impacto de los apoyos en la superficie efectivamente trabajada y en la contratación de mano de obra, no rebasaron el 5% como tasa de cambio antes y después de recibir el apoyo, esto puede ser el resultado de una estrategia de concentración de los escasos recursos en la parte de los predios que presenta mejores condiciones para su atención.

A su vez, el impacto en volúmenes de producción registrados antes y después del apoyo, registró un incremento del 3.9%, sustentado en el comportamiento de las fincas de mayor tamaño con base en una mayor productividad. En contraste, el estrato de microproductores vio disminuir sus volúmenes de producción, imputables al deterioro de sus capacidades productivas en los últimos ciclos.

Estos resultados e impactos fueron muy disímiles entre estratos de productores, dado su muy desigual emplazamiento productivo y de vinculación al mercado. En general, los productores que observaron un mejor desempeño fueron los correspondientes a los estratos intermedios, particularmente el de 5 a 10 hectáreas, seguido del segmento de grandes finqueros. En el sector de micro y pequeños productores no se aprecia una reactivación productiva e, incluso, es en el que se tiene una mayor proporción de productores con la expectativa de retirarse de la actividad.

5.6. Recomendaciones

Si bien en su diseño actual el Fondo no establece condicionalidad en el uso de los apoyos, es muy importante propiciar la consolidación de su uso en la propia actividad cafetalera, a efecto de preservar la capacidad productiva del sector para que esté en condiciones de responder a futuros ciclos de reactivación del mercado.

Para que ello tenga factibilidad y alimente las expectativas de permanencia del productor en la actividad, es necesario asegurar la oportunidad en la entrega de los apoyos del Fondo, en este sentido se estima que no basta que las nuevas Reglas de Operación establezcan el compromiso de no exceder a 30 días hábiles. Por ello, se recomienda analizar la posibilidad de sincronizar la entrega de los recursos con el calendario de necesidades del cultivo.

Asimismo, se estima necesario impulsar una mayor sinergia entre los instrumentos que han sido desarrollados en el sector cafetalero, en especial, los que se orientan al impulso a la producción, integración de la cadena productiva, desarrollo de canales de comercialización y esquemas de administración de riesgo que le confieran certidumbre al productor.

La organización de los productores con fines económicos es determinante en el fortalecimiento del tejido productivo del sector, con mucha mayor razón en el caso de la enorme masa de microproductores que acceden en condiciones sumamente desventajosas al mercado. El logro de economías de escala y de desarrollo de la cadena de valor agregado, debe ser una línea a privilegiar en la asignación de los apoyos hacia este tipo de productores.

En las nuevas circunstancias del mercado internacional y de cara a la competencia de países centroamericanos en el segmento de “Otros Suaves”, es indispensable asegurar la calidad de nuestro café en todo el encadenamiento productivo. En este sentido, es fundamental ampliar la incidencia de los apoyos del Fondo, en complemento a los recursos que proveen otros instrumentos, en una mayor cobertura de atención integral de las fincas (resiembras, control de malezas, manejo de sombra, controles sanitarios, fertilización, cosecha en varios cortes, entre otros).

La traducción de mejoras de la calidad en precios mayores, pasa por un cambio en el emplazamiento de los micro y pequeños productores en el mercado y de medios de financiamiento para llevar a cabo una comercialización en mejores términos. En ese sentido, experiencias como las de la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), la Unión de Ejidos y Comunidades Cafecultores Majomut o de la UCIRI, debieran recibir amplia difusión y aliento para su réplica en otras regiones del país.

Capítulo 6

Conclusiones y Recomendaciones

6.1. Conclusiones

Acerca del contexto nacional e internacional en el que operó el Fondo

La cafecultura es una actividad clave en el tejido productivo del sector agroalimentario nacional, no sólo por su aportación en términos de balanza comercial, sino por su innegable importancia social al ser fuente de ocupación e ingresos de amplios grupos de productores ubicados en zonas de alta y muy alta marginalidad.

La estructura productiva está fuertemente fragmentada, se ha acentuado la atomización de predios al pasar de un tamaño promedio de 2.7 hectáreas en 1992 a apenas 1.6 hectáreas, diez años después.

Este es el resultado de un crecimiento del 60% en el número de productores, particularmente en los estratos de menos de 1 hectárea y de 1 a 5 hectáreas, en tanto que la superficie sembrada se mantuvo prácticamente constante a lo largo de ese periodo. Si bien es necesario señalar que esto puede estar influenciado por la subdivisión artificial de predios en los estratos ya señalados, como resultado de la señal dada en otros programas que subsidiaban hasta un determinado tamaño de predio.

Se observa una marcada heterogeneidad entre unidades de producción, en un extremo subsisten un total de 260 mil productores con predios menores a 1 hectárea, insertos en un esquema de *economía campesina* en el que, frecuentemente, el café es la única fuente de ingresos monetarios.

En el otro extremo, se tiene a un reducido grupo de productores, 432 grandes finqueros, cuyas plantaciones exceden las 50 hectáreas, con modernos paquetes tecnológicos, instalaciones de beneficio industrial y, algunos de ellos, con capacidad para enlazarse directamente a los mercados de exportación. El número de grandes productores se ha mantenido sin variación en el periodo de análisis.

En un estrato de pequeños y medianos productores, se encuentran los productores con predios en rangos de 1 a 5 hectáreas, de 5 a 10 hectáreas y de 10 a 50 hectáreas, que presentan situaciones productivas muy variables en cuanto a tecnología de cultivo, tipo de café y vinculación a mercado. En los estratos de 5 a 10 hectáreas y de 10 a 50 hectáreas, se registró una contracción del 20% en el lapso 1992-2002.

La producción nacional había venido observando un cierto patrón de ciclicidad a lo largo del decenio de los noventa, producto de las fluctuaciones de precios internacionales y de las condiciones climáticas, sin embargo, durante los últimos tres ciclos cafetaleros se advierte una caída constante en los volúmenes de producción, el promedio de este último periodo es de apenas 4.3 millones de sacos de 60 kg., inferior en un 25% al promedio de los tres trienios anteriores. El 97% de la producción nacional corresponde a café arábica, el resto a robusta.

De la producción nacional alrededor del 85% se destina al mercado externo, principalmente a Estados Unidos, a donde se dirige el 78% del total. El mercado interno es muy débil, nuestro consumo per cápita no rebasa los 750 gramos anuales, mientras que en Estados Unidos es de poco más de 4 kilogramos y en algunos países de Europa Occidental, hasta de 8 kilogramos al año.

Por el lado de las exportaciones, esta caída en producción, aunada al brutal descenso de precios internacionales, significó que el ingreso de divisas por ese concepto se redujera de un promedio de 564 millones de dólares anuales en el periodo 1990-2000 a solamente 283 millones promedio anual en el último trienio.

En la escena internacional, han ocurrido profundos cambios estructurales, cuya manifestación más concreta se registra en la concentración de poder en manos de las grandes transnacionales del café (Nestlé, Kraft Foods, Procter & Gamble, Sara Lee, Volkafe, Philip Morris, entre otras) que establecen las pautas de comportamiento del mercado.

En términos de la estructura de consumo en el mercado internacional también se han dado cambios sustanciales, se ha acentuado la participación de cafés de menor calidad, del tipo Robustas y Arábigas Naturales, al impulso marcado por la industria de cafés solubles, en tanto que los cafés Suave Colombiano y Otro tipo de Suaves, de calidad superior, han tendido a reducir su presencia.

Esta nueva composición de mercado, con cafés de menor calidad y precio, se ha sustentado en la producción de Brasil, primer productor y exportador mundial, y en la fuerte irrupción de Vietnam durante los últimos cinco años, apoyada en financiamientos del Banco Mundial. La competitividad en el mercado mundial está crecientemente determinada por volúmenes, rendimientos y costos, en un contexto dominado por los cafés no diferenciados (*commodities*).

También la distribución de valor ha dado un vuelco dramático, mientras que en los años noventa, del valor total del mercado cafetalero mundial, estimado en 35 mil millones de dólares, los países exportadores se quedaban con un tercio, para el año 2002, con un mercado valuado en 70 mil millones de dólares, correspondió a los países exportadores apenas un 8%.

La opción para países como Colombia, México y otros centroamericanos, más orientados a los cafés de mayor calidad, es posicionarse en mercados más sensibles a la calidad, particularmente en los de café gourmet y café taza que demandan cafés suaves tostados y molidos, así como en el nicho de café orgánico y de mercado justo.

El comportamiento de los precios internacionales hasta antes de la presente crisis de precios, había observado un patrón de ciclicidad con periodos alternados de cinco años, si bien con una tendencia descendente. Después del ciclo 2000-2001 se rompe esta ciclicidad y se instaura un periodo de caída continua de precios, a tal grado que los registrados en el ciclo 2001-2002, en un promedio de 47.7 centavos de dólar por libra según el indicador compuesto de precios de la Organización Internacional del Café, resultaron los más bajos en términos reales en los últimos cien años.

La respuesta de los productores nacionales a los bajos precios experimentados en los últimos tres ciclos ha sido reducir la aplicación de insumos y las labores de mantenimiento de sus fincas, aspectos que han incidido en bajos rendimientos y en una menor calidad

del grano, en ciertos casos se ha llegado al abandono de las fincas y aún a la tumba de cafetos para dar inicio a otras actividades.

En este contexto, la cafeticultura nacional ha tenido un pobre desempeño productivo, que ha mermado su competitividad y presencia de mercado. Los rendimientos han fluctuado en un rango de 8 a 10 quintales por hectárea.

En el ámbito de la comercialización se enfrenta una situación crítica, para un sector mayoritario de productores que acceden al mercado a través de una densa red de intermediarios, los precios que perciben son fuertemente castigados por diferenciales negativos, con frecuencia fijados de una manera arbitraria, hasta un 20-30% por debajo de las cotizaciones en la Bolsa de Nueva York.

Otro elemento que agrega vulnerabilidad al sector cafetalero nacional es la práctica de mezclar cafés de distintos orígenes (alturas) y calidades, con mayores proporciones de granos dañados, en los centros de acopio, lo que da pauta a la aplicación de los mencionados diferenciales.

Acerca del diseño y operación del Fondo

El Fondo de Estabilización del Café es un mecanismo de compensación al ingreso de los productores en ciclos de bajos precios del grano, su alcance es universal, cubre a todos los productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero. Para favorecer su continuidad, prevé un mecanismo de reembolso de los apoyos.

El uso de los apoyos no está condicionado, lo que puede derivar en una falta de capacidad productiva para retornar el apoyo cuando los precios repunten. Es probable que para ciertos grupos de productores, anclados en la cultura del no pago y del paternalismo, sea insuficiente la eventual sanción prevista en las Reglas de Operación de quedar excluidos de todo programa oficial en el caso de que no reembolsen los recursos recibidos. Apenas un 57% de los beneficiarios encuestados sabe de la obligación de empezar a retornar los apoyos cuando el precio rebase los 85 dólares por quintal.

Es importante considerar que la viabilidad de mediano plazo del Fondo descansa en que la duración de la crisis no sea tan prolongada y que realmente opere el mecanismo de recuperación previsto.

Para la operación del Fondo se designó al Consejo Mexicano del Café, A.C. como Agente Técnico, responsable del ejercicio de los recursos. Este arreglo institucional le confiere un rasgo de transparencia al Fondo, al estar representados en ese órgano los diversos actores que integran la cadena productiva del café.

Para el ejercicio 2002 se asignó un presupuesto de 1,440 millones de pesos³¹ para apoyar una producción estimada en 7.2 millones de quintales en el ciclo 2001-2002, el mayor monto de apoyos canalizado a la actividad a través de un solo programa.

La operación del Fondo tuvo un arranque difícil dada la carencia de un registro actualizado de productores y de instrumentos operativos apropiados, como un sistema

³¹ De los cuales 1368 millones de pesos fueron recursos asignables a los productores, el resto se destinó a cubrir las necesidades de instrumentación y operación del Fondo.

informático confiable. De hecho, el lanzamiento del programa en febrero de 2002 se realizó a partir del último censo practicado por el INMECAFÉ en el año de 1992.

Lo anterior se reflejó en una entrega de apoyos a los productores muy desfasada, entre 6 a 8 meses, dado que tuvo que operarse una interfase entre el último censo y el Padrón de productores que empezó a construir ASERCA en 2001, al tiempo que el Consejo establecía su propia plataforma informática y un Padrón de Comercializadores.

La entrega de los apoyos se realizó bajo dos modalidades: comprobación de la comercialización y con base en promedios de rendimientos por microregión. En el arranque se buscó darle preeminencia al primer esquema, dada su vinculación con propósitos estratégicos de reforzamiento de la productividad y ordenamiento del mercado, sin embargo, fue muy complicado reconstruir el proceso de comercialización del ciclo 2001-2002 y organizar la expedición de constancias por parte de los comercializadores.

Los apoyos tienen como referencia la cotización del Contrato C en la Bolsa de Nueva York, que se utiliza para determinar el monto a cubrir con base en un precio objetivo de 70 dólares el quintal, el apoyo máximo es de 20 dólares por quintal.

No se previó un esquema de administración de riesgos para cubrir la posibilidad de precios de mercado inferiores a 50 dólares por quintal, tampoco se instrumentó un mecanismo de protección del presupuesto del Fondo, ante la eventualidad de una devaluación del peso frente al dólar estadounidense.

El Fondo no establece prioridades entre regiones ni tipo de productor, aunque fija topes máximos para productores que exceden 20 quintales por hectárea en café arábica y 15 en robusta, hasta el límite de la pequeña propiedad cafetalera. En la modalidad de promedios se acordó con las organizaciones campesinas un rango de 2 a 9 quintales por hectárea, en un total de 57 microregiones distribuidas en los 12 estados productores de café.

Los apoyos se entregan mediante cheque nominativo a productores en lo individual, registrados en el Padrón Nacional Cafetalero. Este proceso descansa, fundamentalmente, sobre la estructura territorial de los Consejos Estatales del Café y, en algunos casos, a través de los DDR's y CADER's, si bien la regionalización de estos últimos no se corresponde con la de zonas cafetaleras, como en el estado de Oaxaca, donde los productores tienen que recorrer grandes distancias, en una orografía difícil, para tramitar su apoyo.

En términos de procesos operativos, la SAGARPA y el Consejo fueron articulando sobre la marcha la organización general de la operación. Los procesos que han revestido mayor complejidad han sido los de integración del Padrón de productores, las correcciones al mismo, la emisión y conciliación de comprobantes de comercialización y de apoyos por promedios microregionales, la distribución de cheques y la captura y procesamiento de la base de datos del Padrón.

Acerca de la correspondencia entre la problemática y el Fondo

El Fondo, al igual que otros instrumentos dirigidos al sector cafetalero, se inscribe en el contexto general de la política agropecuaria. Sin embargo, no está suficientemente explicitada la interrelación entre esos instrumentos en un contexto integral de política cafetalera.

El nivel de precio objetivo de 70 dólares por quintal, a juicio de muchos productores, no permite cubrir los costos de producción de una finca en la que se hagan aplicaciones de insumos y se realicen las labores de mantenimiento necesarias. El incremento hasta un nivel de 85 dólares previsto en las Reglas de Operación 2003 subsana esta situación, aunque para precios de mercado por debajo de 65 dólares, el apoyo queda fijo en 20 dólares por quintal.

El precio objetivo al productor previsto por el Fondo, en muchos casos, se frustra por la aplicación de diferenciales negativos sobre la cotización en la Bolsa de Nueva York.

La modalidad de entrega de apoyos por promedios de rendimientos microrregionales desvía el propósito estratégico de fortalecimiento productivo e introduce serias dudas sobre la atención de quienes realmente son productores. Aunque cabe precisar que esta fue una medida de carácter emergente en el primer año de operación del FEC.

Para el ejercicio 2003 las Reglas de Operación eliminan la entrega de apoyos bajo esta modalidad, situación que se ve reforzada por los avances en la instauración de mecanismos propiciatorios, como el Sistema Informático que permite la captura en línea de todas las operaciones de comercialización, así como por una creciente incorporación de comercializadores en el Padrón correspondiente.

Acerca de los resultados e impactos del Fondo

El presupuesto asignado al Fondo en 2002 cubrió con holgura el apoyo para toda la producción registrada en el ciclo 2001-2002 la cual resultó un 24% inferior a la meta original programada en el Anexo Técnico del Convenio de Concertación SAGARPA-Consejo Mexicano del Café.

Los recursos se concentraron en un 71.3% en los estratos de productores de menos de 1 hectárea (23.2%) y de 1 a 5 hectáreas (48.1%), que es en los que se enfrenta el problema de la subdivisión artificial de predios y la integración de personas que no son realmente productores, lo que compromete el objetivo de recuperación y revolvencia de los recursos del Fondo.

El apoyo entregado por el Fondo representó para los productores el 34% del ingreso proveniente de la venta del café, lo que les permitió disponer de recursos complementarios que canalizaron, en su mayoría, a la propia actividad cafetalera, particularmente al mantenimiento de sus fincas, a la compra de insumos y al desarrollo de superficies de cultivo.

Hay una elevada expectativa de permanencia de los productores en la cafecultura, como resultado de varios factores: la mejora relativa en los precios a partir del último trimestre de 2002, la entrega de apoyos del FEC y, en el caso de los productores más capitalizados, los costos de salida de la actividad.

Los apoyos permitieron mejoras en la calidad del café para un tercio de los beneficiarios encuestados, las cuales se tradujeron en mejores precios solamente para una proporción menor de productores, particularmente para los de mayor tamaño por su mejor posicionamiento de mercado.

El FEC ha coadyuvado a atemperar la caída de los volúmenes de producción que se venía dando desde el ciclo 1999-2000 en este sentido, está logrando su objetivo de estabilización.

Los estratos de productores que han tenido mayores impactos positivos atribuibles a los apoyos del FEC, corresponden a los de productores medianos, que es donde se había registrado con mayor agudeza el problema de descuido de las fincas.

6.2. Recomendaciones

Acerca del diseño del Fondo

Sobre la base de la información técnica y socioeconómica del Padrón y de los elementos del contexto internacional, se estima pertinente realizar un ejercicio de planeación estratégica con horizonte de largo plazo, que brinde un marco apropiado para la ubicación de los distintos instrumentos que están en marcha y el tipo de ajustes que merecería el aprovechamiento pleno de los recursos a ellos asignados.

Se sugiere que sea el Consejo quien conduzca la realización de estos trabajos, con el patrocinio de la SAGARPA y con la concurrencia de todos los actores que integran la cadena productiva del café.

En el marco del ejercicio arriba descrito, y ante la elevada polarización productiva presente en el sector, se recomienda valorar la posible diferenciación de dos tipos de instrumento: para los productores minifundistas, que no estén organizados productivamente, ni tengan la escala necesaria para alcanzar la viabilidad en condiciones normales de mercado, un esquema tipo PROCAMPO, como un apoyo a su ingreso. Por otra parte, para productores con potencial, se aplicaría el esquema previsto en el Fondo, en su modalidad de comprobación de comercialización.

Para darle base a una correcta asignación de los apoyos, es indispensable que se depure el Padrón y se atienda la corrección expedita de datos del productor. Las superficies registradas en el padrón no son plenamente confiables, por lo que se propone una profunda revisión y análisis de la base de datos, ya que ello conlleva riesgos para la formulación y planeación de otros programas y para la propia operación del Fondo (conciliación de comprobantes de comercialización contra superficie registrada).

Para que tenga mayor fortaleza al esquema del Fondo es preciso asegurar la congruencia entre volúmenes amparados en los comprobantes expedidos por los comercializadores y lo realmente producido. Para ello, se sugiere poner en marcha acciones de monitoreo de la producción y de verificación de operación de los comercializadores.

La capacitación a los agentes intermediarios que voluntariamente decidan acogerse al esquema del Fondo como comercializadores formales, es una acción fundamental que debe apoyarse.

La seria problemática de amplia unilateralidad de los intermediarios para aplicar diferenciales negativos en el precio pagado al productor, puede atemperarse mediante la instrumentación de un mecanismo de arbitraje ágil y con plena legitimidad para las partes.

La determinación del monto de los apoyos se sugiere que sea fundamentada en estudios de costos de producción para tipos de productores, paquetes tecnológicos y regiones del país.

En lo relativo a la recuperación y revolvencia del Fondo, se recomienda fortalecer la conciencia del productor a través de programas de difusión apropiados a las características de los distintos tipos de productor y regiones, así como efectuar monitoreos sobre el uso de los apoyos a efecto de establecer expectativas reales de recuperación. De igual manera, se sugiere el desarrollo de ejercicios de modelado de escenarios de mediano-largo plazo sobre las fluctuaciones de precios y su reflejo en la entrega y recuperación de fondos.

Acerca de la operación del Fondo

La principal debilidad que los productores le asignan al Fondo es la tardanza en la entrega de los apoyos. En este sentido se recomienda que, más allá del compromiso en las Reglas de Operación 2003 en cuanto a la entrega en un plazo máximo de 30 días hábiles, se visualice la asignación del apoyo con base en un calendario agronómico, que amplíe las posibilidades de su uso productivo.

Respecto al armado institucional, se estima necesario fortalecer la capacidad del Consejo para atender las tareas de planeación y operación del Fondo. Respecto a la acción de los Consejos Estatales, es preciso que se establezcan claramente sus responsabilidades y los medios para su atención.

Por lo que hace a la labor de ASERCA se recomienda liberarla del compromiso de distribución de cheques y concentrarla en las tareas asociadas a la depuración del Padrón, y la plena disponibilidad de la base de datos.

Luego de la experiencia exitosa de poner en marcha un instrumento de gran complejidad, al tiempo que se desarrollaban los medios operativos y se establecían las tareas a nivel del arreglo institucional, se estima que es tiempo de la depuración y sistematización de los procesos de operación del Fondo. A tal efecto, se sugiere integrar y darle amplia difusión a un Manual de Operación y Administración del Fondo, en el que quede claramente establecida la responsabilidad a nivel ventanillas de atención al productor.

En un plano más específico, es necesario que se subsanen las deficiencias en la tarea de gestión del pago y distribución de los apoyos. En el primer caso, si bien es potestativo del productor, debe procurarse una consolidación de apoyos, no tiene sentido generar pagos por cantidades ínfimas que en ocasiones el mismo productor rehusa ya que es más costoso pagar el transporte para trasladarse a la oficina y recoger el cheque. Ligado a ello, la distribución puede organizarse a nivel comunitario, especialmente en estados donde ello se realiza a través de los DDR y CADER que guardan escasa relación con la regionalización cafetalera.

Acerca de los resultados e impactos del Fondo

Es necesario consolidar en los ciclos subsecuentes el uso de los apoyos en la propia actividad cafetalera, mediante el aseguramiento de la entrega de los apoyos sobre la base de un calendario agronómico, de otra manera está en riesgo el logro del objetivo de fortalecimiento del sector y la sustentabilidad del Fondo como mecanismo revolvente.

De otra parte, el afianzamiento de expectativas de permanencia en la actividad, tiene que ver con la emisión de señales que le den certidumbre al productor sobre el ingreso objetivo que plantean las Reglas de Operación 2003. En tal sentido, es pertinente asegurar la capacidad financiera de los recursos disponibles en el Fondo, vía un esquema de administración de riesgo que también proteja el nivel de ingreso objetivo ante cotizaciones por debajo de 65 dólares el quintal.

Respecto al logro de efectos de sinergia entre el Fondo y los demás programas que están en marcha en el sector cafetalero, se estima conveniente explorar la posibilidad de impulsar esquemas de mezcla de recursos, vía entregas consolidadas de apoyos a nivel grupal, para productores con problemas de escala, que posibiliten el desarrollo de proyectos de inversión que les permitan avanzar en procesos de agregación de valor.

Anexo 1

Contexto internacional

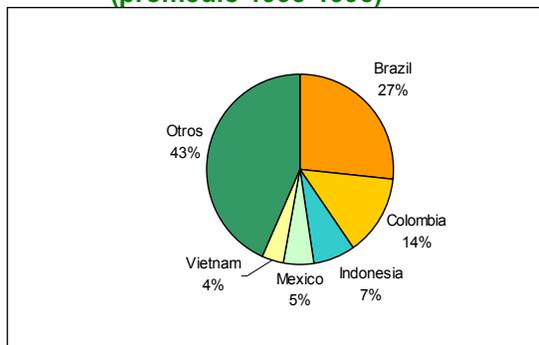
1. El mercado internacional del café: evolución y tendencias

El mercado internacional del café se caracteriza por la existencia de un número relativamente pequeño de países exportadores e importadores, que comercian con dos variedades principales: Arábica y Robusta, cuyas cotizaciones principales se dan en los mercados de futuros de las bolsas de Nueva York y Londres.

Por el lado de la oferta, existe media decena de grandes países productores que aportan alrededor del 60% de la oferta mundial del aromático. La variedad dominante es la Arábica, que representa casi dos tercios del total y tiene mejores precios que la Robusta.

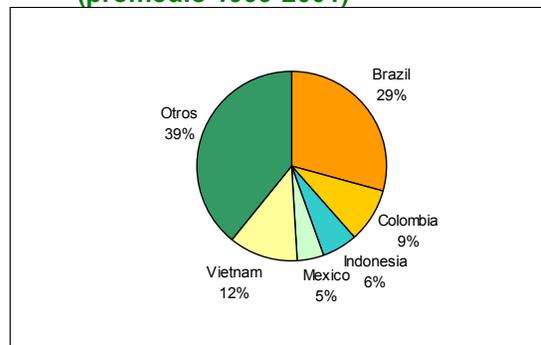
La estructura de la producción mundial muestra a Brasil como el gigante cafetalero, cuyas variaciones de producción tienen una repercusión considerable en el mercado. Es de destacar la pérdida de importancia relativa de Colombia y el despegue de Vietnam como gran productor a escala mundial, aunque debe señalarse que en el primer caso se trata de cafés arábicas, suaves, de alta calidad y cotización en el mercado, en tanto que Vietnam se concentra en café Robusta, de menor calidad y menor apreciación.

**Distribución de la producción mundial
(promedio 1993-1995)**



Fuente: Organización Internacional del Café

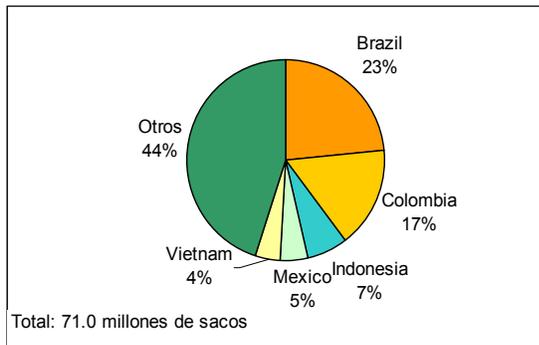
**Distribución de la producción mundial
(promedio 1999-2001)**



Fuente: Organización Internacional del Café

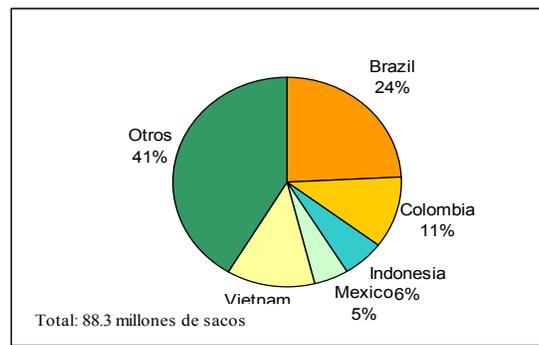
La producción mundial exportable de café ha mostrado un importante dinamismo durante el último lustro, al crecer a una tasa media anual del 3.4% como resultado de la modernización de la caficultura brasileña y el surgimiento de Vietnam como un importante productor, al amparo de los altos precios del aromático registrados en el lapso 1994-1999 y de apoyo financiero del Banco Mundial.

Distribución de las exportaciones mundiales (promedio 1993-1995)



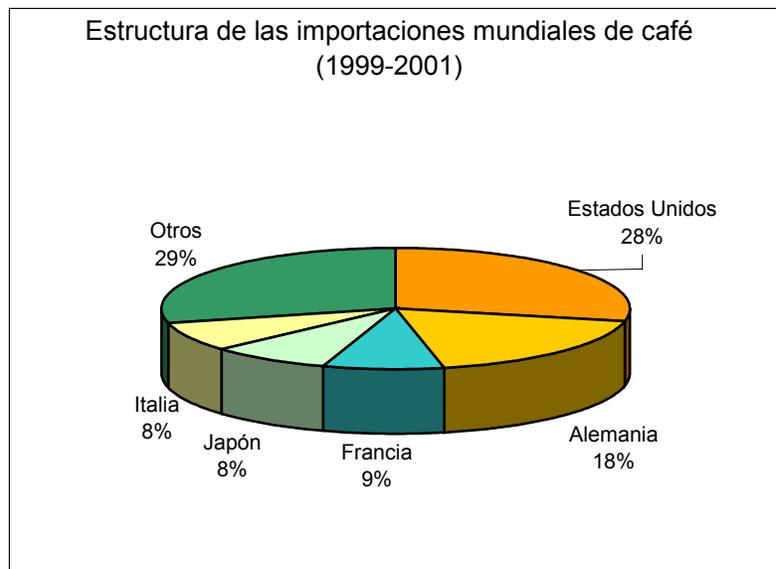
Fuente: Organización Internacional del Café

Distribución de las exportaciones mundiales (promedio 1999-2001)



Fuente: Organización Internacional del Café

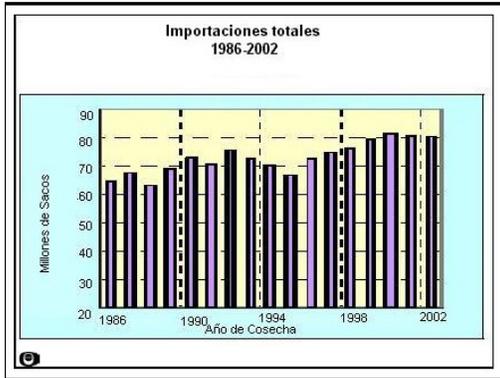
Por el lado de la demanda, si bien Brasil figura también como un importante consumidor del grano, éste se concentra en los países importadores, los cuales absorben casi tres cuartas partes del consumo mundial.



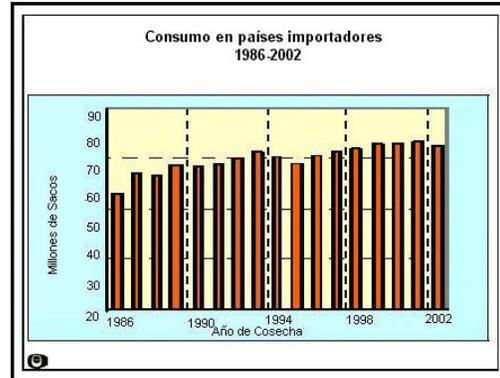
Fuente: Organización Internacional del Café

Es importante señalar que el consumo muestra signos de estancamiento, de hecho en algunos de los principales países demandantes se registró una caída en el consumo per cápita en los últimos años. La dinámica del consumo registra un crecimiento medio anual de apenas 1.1% en el lapso 1997-2002.

Lo anterior obedece a una reducida elasticidad precio de la demanda, ya que no obstante la drástica caída de precios en los últimos años, la respuesta de los consumidores ha sido menos que proporcional. Las características de reducida elasticidad de la oferta y demanda de café en el corto plazo, tiene consecuencias muy importantes sobre el comportamiento de los precios, ya que cualquier pequeño superávit o déficit en el mercado se refleja en una alta volatilidad de los precios.

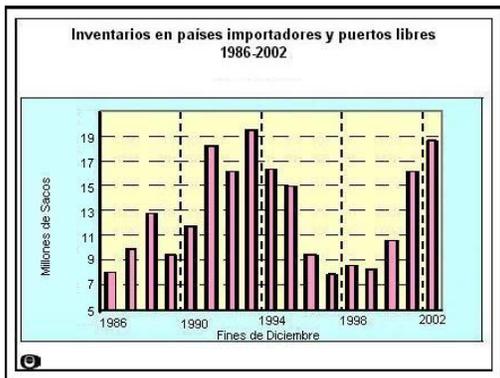


Fuente: Visión panorámica de la crisis cafetera Organización Internacional del Café, Enero 2003



Fuente: Visión panorámica de la crisis cafetera Organización Internacional del Café, Enero 2003

El desbalance entre la oferta y la demanda del grano a nivel mundial dio pie a la acumulación de importantes inventarios en los países importadores, los cuales crecieron a un ritmo medio anual del 20.2% en el periodo referido. Como proporción del consumo en esos países, los inventarios crecieron del 10% al 25% en el periodo señalado.

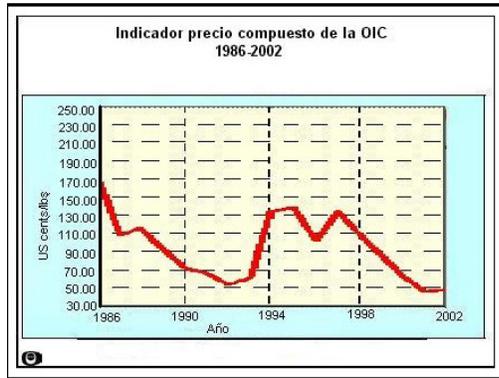


Fuente: Visión panorámica de la crisis cafetera Organización Internacional del Café, Enero 2003

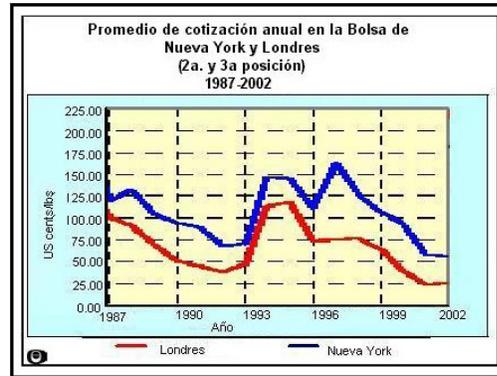


Fuente: Visión panorámica de la crisis cafetera Organización Internacional del Café, Enero 2003

De esta manera, en un contexto de expansión de la oferta, estancamiento del consumo y acumulación de inventarios, se gesta la más grave crisis de precios experimentada en los últimos cien años. Si se considera el indicador de precios compuesto de la Organización Internacional del Café, que refleja las cotizaciones de todos los tipos de café comercializados, se observa una caída vertical de los precios a partir de 1997, desde un nivel medio anual de 1.33 dólares por libra, hasta 47.7 centavos de dólar en 2002, que significa el nivel más bajo de precios a lo largo del último siglo, en términos reales. Ahora bien, atendiendo a las cotizaciones en la Bolsa de Nueva York, que rige para el tipo de café exportado por México (Otros Suaves), los precios cayeron desde 1.63 dólares por libra hasta un nivel de 57 centavos en el periodo analizado.

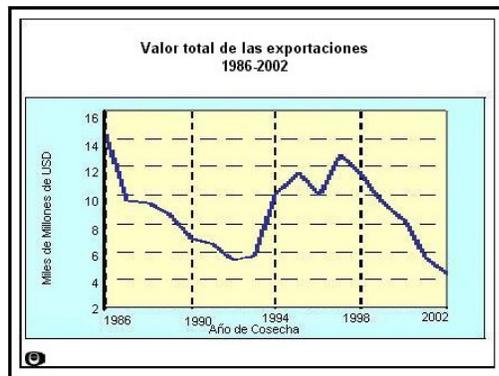


Fuente: Visión panorámica de la crisis cafetera Organización Internacional del Café, Enero 2003

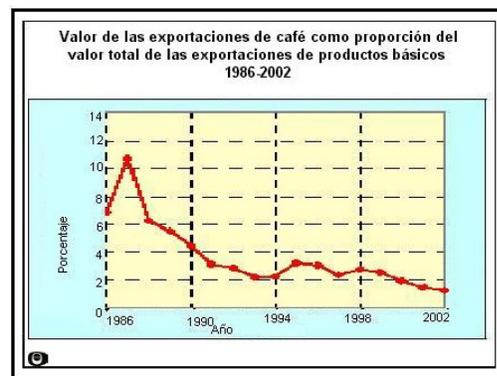


Fuente: Visión panorámica de la crisis cafetera Organización Internacional del Café, Enero 2003

Como resultado de lo anterior, los últimos años revelan una alarmante erosión de los ingresos de divisas para los países exportadores, los cuales pasaron de un total de 12,880 millones de dólares en 1997 a solamente 5,253 millones en el año 2002, que se tradujo en una reducción de la participación del café dentro del valor total de las exportaciones mundiales de productos básicos, proporción que cayó de casi el 3% en el primer año a poco más del 1% en el último.



Fuente: Visión panorámica de la crisis cafetera Organización Internacional del Café, Enero 2003



Fuente: Visión panorámica de la crisis cafetera Organización Internacional del Café, Enero 2003

En términos de exportaciones por tipo de café, la caída más fuerte se registra precisamente en el tipo de cafés en los que México participa, correspondiente a los “Otros Suaves”, que absorbieron el 35% de la reducción total de ingresos de divisas en ese periodo.

Para México, lo anterior significó una caída en sus ingresos de exportaciones por 609 millones de dólares en el lapso 1997-2002, al pasar de 858 millones a 249 millones en el último año.

Como un importante factor estructural del comportamiento del mercado mundial del café durante la última década, es importante tener en cuenta el cambio gestado a fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, consistente en la desaparición de los tradicionales mecanismos de regulación del mercado por parte de entidades paraestatales en los principales países productores, lo que había facilitado consensos en el plano internacional (asignación de cuotas de exportación) y un comportamiento relativamente estable de los precios. A partir de entonces, la economía cafetalera se ha desenvuelto en un contexto de mercado libre, que ha tenido sucesivos hitos de bonanza

(boom de precios a mediados de 1997) y crisis (caída continua de precios y afectación de la capacidad productiva, en los últimos tres años) para los países productores.

La historia económica del café ha estado marcada por una sucesión de esos fenómenos, sin embargo, los últimos años dan cuenta de una situación inédita en vista de lo prolongado y profundo de la caída de precios en los principales mercados del orbe.

Para los países exportadores la crisis de la cafecultura ha traído consecuencias de diversa naturaleza según su posicionamiento en el mercado, desarrollo tecnológico y tipo de productores. Para países como Brasil en donde ha tenido lugar una modernización de las fincas y la reducción en costos de producción, los embates de la presente crisis de precios parece que han sido mejor asimilados.

Por el contrario, en países con predominio de pequeños productores tradicionales, con rendimientos modestos, la caída de precios está impactando en menores volúmenes de producción y reducción en la calidad del café.

Diversos países productores han reaccionado para poner en marcha acciones que coadyuven a la restitución de un balance más adecuado entre la oferta y la demanda mundial del aromático. En el seno de la Organización Internacional del Café, México y Colombia han sido impulsores de programas encaminados al retiro de café de calidades inferiores, la promoción del consumo y la diversificación productiva. De igual modo, dicha Organización promueve consensos en busca de una política cafetalera mundial con miras a la sustentabilidad económica de largo plazo de la actividad, bajo la premisa de que la inestabilidad de precios es altamente lesiva, tanto para los países productores como para los consumidores.

2. Estructuras de comercialización

El mercado internacional del café es dominado por unas cuantas grandes empresas³² ubicadas en los países industrializados, principalmente en Estados Unidos y Alemania, que controlan poco más de la mitad del comercio y transformación (torrefacción, molido, otros procesos y envase) del grano a escala mundial.

La escala de las operaciones de cualquiera de esas grandes multinacionales del café, rebasa a la producción de varios países en lo individual. Destaca el caso de la firma alemana Rothfos AG, que controla alrededor de la sexta parte del mercado mundial de café verde.

En el sector de las industrias tostadoras de café también se registra un grado considerable de oligopolio. A nivel de los países de la OCDE, cuatro empresas torrefactoras³³ procesan casi la mitad del café, a la cabeza figura Philip Morris con una quinta parte del mercado.

El grado de concentración en la comercialización y transformación del café, conlleva un considerable poder que influye decisivamente en el comportamiento de los precios, sobretudo en un contexto en el que los países productores ya no disponen de

³² Las principales empresas comercializadoras de café en el mundo son ocho: Rothfos AG, ED & F. Man, Volkart, Cargill, J. Aron, Rayner, Bozzo y Sueden, con una participación de mercado cercana al 55%.

³³ Esas empresas son Philip Morris, Nestlé, Procter & Gamble y Sara Lee.

mecanismos de regulación de la oferta, como lo fue el acuerdo de cuotas que rigió hasta fines de los años ochenta del siglo pasado.

Como expresión de lo anterior, mientras a principios de la década de los noventa los países exportadores percibían alrededor de 10 a 12 mil millones de dólares por la venta de sus cosechas, y el valor de las ventas a detalle en los países industrializados ascendía a 30 mil millones, en la actualidad este último valor se disparó a 70 mil millones, en tanto que los países exportadores solamente perciben 5.5 miles de millones de dólares. En otros términos, se ha ampliado enormemente la brecha en la parte proporcional del precio final que se queda el productor, al pasar de alrededor del 30% a principios de los años noventa a solamente un 8% en la actualidad.

3. Tendencias recientes en el Mercado de Nueva York

Es importante reconocer el movimiento de los precios internacionales del café en el periodo reciente, especialmente el de las cotizaciones del Contrato C en la Bolsa de Nueva York, dada su utilización como base para la determinación del monto de los apoyos otorgados por el Fondo de Estabilización del Café.

El Contrato C tiene como principales especificaciones las siguientes:

- Está referido a transacciones con café Arábica lavado, producido en países de Centro y Sudamérica, Asia y África.
- Un contrato se integra con 37,500 libras (aproximadamente 250 sacos).
- La unidad de cotización es en centavos de dólar (USA) libra.
- Se opera con cinco posiciones, correspondientes a los meses de marzo, mayo, julio, septiembre y diciembre.
- Se trabaja con dos modalidades de contrato: el de futuros y el de opciones sobre futuros, este último es utilizado por vendedores (opciones put) y compradores (opciones call) de café, que desean protegerse de riesgos de variación de precios en el mercado de físicos.

La primera y la segunda posiciones, correspondientes a los contratos de marzo y mayo, concentran el mayor volumen de operaciones en la Bolsa, ello porque atienden a dos periodos fundamentales en la salida de las cosechas de los principales países productores (Brasil e Indonesia inician su cosecha el 1 de abril, en tanto que Colombia, Vietnam, India y México lo hacen a partir del 1 de octubre).

El precio promedio del año 2002 considerando las cinco posiciones fue de 62.4 centavos por libra, mostrando una tendencia ascendente a lo largo del año, que se ha mantenido durante los cinco primeros meses del año 2003. Es importante destacar que el incremento de las cotizaciones del grano entre similares periodos de ambos años, fue de 13.3 centavos de dólar, casi un 25%.

De acuerdo a los últimos informes de la Organización Internacional del Café, esta evolución positiva de los precios obedece a un desfase en la cosecha de Brasil, lo que ha introducido un cierto nerviosismo en los mercados. No obstante, a corto plazo todo parece indicar que persistirán los factores causales de la ya prolongada crisis de precios en la cafecultura.

Comportamiento del Contrato C en la Bolsa de Nueva York 2002-2003

Año / mes	Volumen total de contratos	Precios al cierre (centavos de dólar por libra)					Promedio de posiciones
		1ª.	2ª.	3ª.	4ª.	5ª.	
2002							
Enero	9,587	47.8	50.1	52.3	54.3	56.8	52.3
Febrero	14,735	45.1	47.4	49.7	51.7	53.8	49.5
Marzo	11,488	52.3	53.8	55.7	57.3	58.7	55.6
Abril	13,441	54.2	56.6	58.6	60.2	61.1	58.1
Mayo	7258	49.4	51.7	54.3	56.8	58.4	54.1
Promedio Ene-May	11,302	49.8	51.9	54.1	56.1	57.7	53.9
Junio	11,259	48.1	50.8	53.8	56.2	57.6	53.3
Julio	8,312	48.6	50.9	54.0	56.4	57.9	53.6
Agosto	11,571	48.1	51.2	54.2	55.7	57.2	53.3
Septiembre	11,613	57.1	59.3	61.7	63.1	64.3	61.1
Octubre	10,890	62.2	65.1	66.7	68.1	69.4	66.3
Noviembre	12,437	65.9	69.6	71.5	73.3	74.9	71.0
Diciembre	8,936	61.9	65.1	67.4	69.5	71.5	67.1
Promedio mensual 2002	11,902	57.5	60.3	62.8	64.9	66.6	62.4
2003							0.0
Enero	9,782	64.9	67.5	69.9	72.1	74.3	69.7
Febrero	15,740	62.5	65.3	67.9	70.3	72.8	67.8
Marzo	8,076	58.1	60.4	63.0	65.6	68.2	63.1
Abril	15,914	62.0	64.2	66.3	68.9	71.1	66.5
Mayo	12,187	65.3	66.5	68.5	70.7	72.5	68.7
Promedio Ene-May	12,340	62.6	64.8	67.1	69.5	71.8	67.2

Fuente: Elaborado con base en las series históricas de cotizaciones diarias del Contrato C en la New York Board of Trade, Junio de 2003.

4. Prospectiva del mercado mundial al año 2005

De acuerdo a estimaciones de la firma de consultoría europea F.O. Licht el mercado mundial del café para los próximos años, estará caracterizado por la persistencia de excedentes como resultado de un bajo crecimiento del consumo en los grandes países importadores, y de la fortaleza de la producción en Brasil y Vietnam, factores que determinarán la continuidad en la debilidad de los precios del grano.

Por el lado de la demanda, tomando como base de estimación el año 2000, se prevé un incremento del consumo en 4.3 millones de sacos al año 2005, el cual estará sustentado en un mayor dinamismo del consumo en los países productores, particularmente en Brasil.

Consumo mundial de café al año 2005
(Millones de sacos)

Concepto	Año base 2000	2005	Variación %
Importadores tradicionales	64.8	66.0	1.8
Países desarrollados	7.2	7.6	5.5
Otros países desarrollados	8.0	8.5	6.1
Países productores	24.5	26.7	9.1
Total	104.5	108.8	4.2

Fuente: F.O. Licht GmbH 2001.

En los países importadores tradicionales se registra una saturación del mercado, aunque se aprecia un creciente interés por cafés de especialidades, que alcanzan mayores precios, este es el caso de los países del norte de Europa. Para otros países desarrollados, como Italia, España y Grecia, el efecto de incremento en el ingreso en sus clases medias hace esperar un mayor consumo de café.

En cuanto a la producción, se espera una oferta mundial del grano de 120.8 millones de sacos en el año 2005, sustentada en el potencial de Brasil en café arábica y crecientemente en robusta, de 40 millones de sacos, y Vietnam, cuyo potencial asciende a 15 millones de sacos de café robusta.

Producción mundial de café al año 2005 (Millones de sacos)

Concepto	Año base 2000	2005	Variación %
Café arábica	73.2	76.6	4.6
Café robusta	41.6	44.2	6.3
Total	114.8	120.8	5.2

Fuente: F.O. Licht GmbH 2001.

El balance oferta demanda al año 2005 presenta un excedente global de 12 millones de sacos, que se prevé mantendrá una presión muy seria sobre los precios durante los próximos años.

5. Experiencias de política cafetalera en otros países

En el contexto de la actual crisis de precios del café en el mercado internacional, diversos países exportadores han diseñado instrumentos de apoyo a su sector productivo para paliar el efecto sobre la sustentabilidad de largo plazo de la actividad. A excepción de Brasil, Colombia y Nicaragua, el común denominador de estas experiencias ha sido la canalización de recursos crediticios en condiciones favorables al productor (tasa y plazo).

En el caso de Brasil, el Ministerio de Agricultura ha anunciado su segundo Programa de Opciones sobre Café para la cosecha 2003-04, que busca brindar cobertura a los productores frente a los riesgos de fluctuaciones de precios. La estrategia consiste en garantizar precios al productor sin afectar la competitividad de los exportadores brasileños, con miras a ampliar su participación en el mercado internacional.

Las opciones cubrirán hasta un 10% de la cosecha de productores y cooperativas y se colocarán en tres subastas durante el mes de junio de 2003. Para el café arábica se cubrirán 2.2 millones de sacos y para robusta 800 mil sacos.

Los precios de ejercicio en los que se ofrecen las opciones son de 65.74 dólares por saco de 60 Kg. de café arábica para el contrato de septiembre y de 67.47 dólares para el contrato de noviembre; para el café robusta los precios de ejercicio son de 35.98 dólares y 37.02 dólares, respectivamente. No obstante, entre los productores se considera que estos niveles de precios no permitirán cubrir los costos de producción; en el caso del café arábica, los productores habían solicitado precios piso de 70.93 dólares para la posición a septiembre y de 74.39 dólares para el contrato a noviembre.

Por su parte, Colombia, es quizá un caso paradigmático, con una sólida estructura de organización de productores que data de 1927, surgida de las grandes crisis del sector agroexportador, la Federación Nacional de Cafeteros, entidad de derecho privado, constituye una amplia plataforma de soporte que cubre desde la financiación a la producción, asistencia técnica y venta de la cosecha, hasta la integración en fases superiores de transformación (Planta Liofilizadora) y la investigación y desarrollo tecnológico, su cobertura abarca 250 mil productores, que representan el 80% del total nacional y el 95% de la producción. La Federación compra todo el café que le ofrecen los particulares, a precio fijo definido previamente y para pago de contado, durante todo el año.

Uno de los instrumentos clave de que dispone esta organización, es el Fondo Nacional del Café, creado en 1940, como una cuenta del tesoro público colombiano, desde entonces, el Gobierno ha dado un impulso sostenido para su operación como un mecanismo estabilizador de la producción de café, de su comercio interno y externo y del ingreso del productor. Los ingresos del Fondo provienen de diversas fuentes: los derivados de la venta del café que a su nombre realiza la Federación, la remuneración por los diversos servicios que presta la Federación a sus asociados y a los productores en general, y los originados por las contribuciones de los productores³⁴.

Otra experiencia interesante es la de Nicaragua, en donde en octubre del 2002 el Gobierno de ese país y el Banco Mundial (Grupo de Gestión de Riesgo de Productos Básicos, del propio Banco), instrumentaron un programa piloto de opciones sobre futuros para un grupo de 250 pequeños productores, la toma de coberturas la realizó la empresa suiza Volcare, que además de la logística absorbió parte de los costos.

En el caso de Guatemala, en noviembre del año 2002, el Gobierno anunció un programa de apoyo a los productores cafetaleros por 260 millones de quetzales mediante la constitución de un fideicomiso para apoyar al micro, pequeño, mediano y gran productor a través de créditos a tasas y plazos favorables que les permita reactivar la producción, luego de una caída en sus ingresos de divisas en un 33% entre junio de 2001 y 2002. Para ello, se realizó una colocación de Bonos del Tesoro para constituirlo como apoyo financiero para los productores del grano.

En El Salvador, en septiembre de 2002, el Gobierno autorizó el apoyo del Fondo de Garantía PROGARA para que los bancos privados pudieran financiar hasta 5 dólares por quintal en crédito de avío para las últimas labores de finca e insumos agrícolas. Para la recolección, se estableció un crédito de 15 dólares por quintal con garantía prendaria, con ello se estimaba generar 36 mil empleos en la cosecha y una cantidad similar en la etapa de beneficio. Se está constituyendo otro fondo por 100 millones de dólares para apoyar la diversificación hacia maderables y frutales.

³⁴ Las contribuciones tienen como propósito prioritario mantener el ingreso cafetero, se calculan como la diferencia entre el valor que debe ser reintegrado y el costo del café a exportar.

Anexo 2

Metodología para el desarrollo de la encuesta aplicada a los beneficiarios del Fondo y las entrevistas a funcionarios, comercializadores y organizaciones de productores

1. Introducción

La encuesta aplicada a los beneficiarios del Fondo de Estabilización del Café y las entrevistas con los distintos actores involucrados en el diseño, normatividad y operación del Fondo, se realizaron conforme a los términos de referencia acordados entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Consejo Mexicano del Café, A.C. (CMC), en el marco de la Evaluación Nacional de la Alianza para el Campo 2002. Respondiendo a la necesidad de disponer de información estadística, de tipo cualitativo y cuantitativo, para apoyar el análisis de la Evaluación al Fondo de Estabilización del Café (FEC) 2002. El diseño del trabajo en campo tomó en cuenta, de manera rigurosa, tanto los objetivos generales y los productos esperados, plasmados en los propios términos de referencia, así como la disponibilidad de tiempo para su realización.

A través de reuniones de trabajo del equipo consultor con funcionarios de la SAGARPA y del CMC, se definió el contenido del cuestionario, de la encuesta y temario de entrevistas, para responder a las interrogantes planteadas en el análisis documental e institucional, previo a esta fase de la evaluación.

Entre la segunda y cuarta semana del mes de agosto del 2003, se encuestó a 683 productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero 2002 de los 4 estados productores del país que concentran el 83.6% de los cafetaleros a nivel nacional y el 85% de la superficie plantada empadronada. Vale la pena señalar que se encuestó sólo a aquellos productores que acreditaron su registro e identidad en el Padrón Nacional Cafetalero, mediante presentación de la Clave Federal de Elector, la credencial del FEC, recibo de pago expedido por el CMC o algún otro documento probatorio que asegurara junto con otros mecanismos de validación, la calidad de la información levantada en campo. La información capturada fue organizada en bases de datos en el formato SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) en ambiente Windows.

De manera simultánea, se desarrolló un total de 39 entrevistas, tanto en el Distrito Federal, como en los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla, las personas entrevistadas y el temario de entrevistas fueron determinadas de común acuerdo con la SAGARPA y el Consejo.

2. Diseño y planeación de la encuesta

En el diseño de la encuesta se consideró el monto de los recursos financieros disponibles, así como las necesidades de confidencialidad y del tiempo disponible para obtener los primeros resultados.

La secuencia de actividades concernientes a esta etapa de la evaluación fue la siguiente:

Determinación de las necesidades de Información con base en los Términos de Referencia y a través del análisis de la información disponible sobre la población objeto de estudio, en este caso los productores censados en el Padrón Nacional Cafetalero 2002, fue posible identificar las necesidades de observación, recolección y medición.

Determinación de los Objetivos. Utilizando tanto las necesidades de información como los conceptos e indicadores surgidos a partir del análisis preliminar del FEC, se plantearon y organizaron los objetivos en 10 apartados del cuestionario.

Definición del Marco Muestral. Dadas las restricciones presupuestales y la alta concentración de los productores, en los estados de Chiapas, Puebla, Oaxaca y Veracruz que representan el 83.6% del total de productores a nivel nacional, el marco muestral lo formaron los productores censados en el año 2002 por ASERCA y registrados en el Padrón Nacional Cafetalero de estos estados.

Diseño del Cuestionario. Los cuestionarios que se aplicaron en la encuesta, se basaron en las necesidades de información, en la estrategia de captación convenida, el perfil de la población objetivo y la forma de recabarlos. El equipo evaluador contó con la colaboración de la Unidad de Sistemas Informáticos de FAO, en el diseño del formato del cuestionario, codificación de las respuestas, revisión de coherencia y seguimiento, criterios de validación de campo y de sistemas.

Selección de la Muestra En el diseño de la muestra se consideró, especificar las unidades de muestreo y las personas sujetas a entrevista, así como los criterios de reemplazo válidos en caso de ausencia de la persona seleccionada. Además, dada la desigual distribución en la extensión de los predios cafetaleros (58% tiene predios menores o iguales a 1 hectárea, por contraparte solo el 0.1% tiene 50 hectáreas o más) se consideró realizar un muestreo estratificado, tomando la distribución de la extensión del predio cafetalero declarada en el Padrón Nacional Cafetalero.

Formación del Directorio: Una vez identificados los productores muestreados, se procedió a revisar las direcciones capturadas en la base de datos del Padrón Nacional Cafetalero de ASERCA. Este paso representó una seria problemática debido a que una parte importante de los productores cafetaleros es población migrante, viven en localidades alejadas y varios de ellos tienen sus predios alejados de los lugares donde efectivamente residen, además de que una proporción importante de direcciones de los productores contenidas en la base de datos del Padrón Nacional Cafetalero, están mal referenciadas o incompletas.

Capacitación par el operativo de campo. La capacitación se centró en los temas específicos de la encuesta, se le dio a cada encuestador los antecedentes del programa a evaluar, y se hizo una detallada descripción de las hipótesis subyacentes de cada pregunta, así como la categorización de las respuestas en cada pregunta del cuestionario.

Levantamiento de cuestionarios. Bajo la responsabilidad de un consultor nacional y 4 coordinadores estatales, en esta etapa se recabó la información convenida directamente por los entrevistadores, y de manera simultánea se inició el proceso de codificación de los cuestionarios, anticipándose a la revisión previa a la captura de datos, para generar las bases de datos necesarias para el análisis de la información.

Validación de la información obtenida en las encuestas. Este etapa estuvo a cargo de los coordinadores estatales, se validó preliminarmente la información recogida por los encuestadores, y en el caso de detectar alguna incongruencia en la información levantada se procedía a volver a encuestar al productor para corregir en su caso la información otorgada. Además en la etapa de captura se realizó un programa para asegurar la calidad de la información.

Análisis de la Información. Una vez que se depuró el archivo maestro, se procedió a analizar la información cuidadosamente, contrastando con la información recolectada en los Estudios de Caso, se inició la labor de detectar el comportamiento de las principales variables para sustentar las recomendaciones del equipo consultor.

Procesamiento de la información y elaboración del Plan de Cuadros de Salida. En la definición de los criterios de procesamiento se establecieron los pasos para procesar la información y para depurar los errores en la captura de datos. Adicionalmente se dejó espacio en la etapa de análisis de la información para modificar el Plan de Cuadros de Salida y criterios de procesamiento.

Revisión de los resultados y entrega definitiva de resultados En esta etapa se revisaron los últimos detalles de la base de datos incorporando las observaciones surgidas en las etapas previas e incorporando las nuevas necesidades de información y formato, para hacer la entrega final de los resultados.

Muestreo

De acuerdo a la información sobre el número de cafecultores y su distribución por entidad federativa y DDR contenida en el Padrón Cafetalero Nacional, se determinó un tamaño de muestra representativo a nivel nacional, que permitiera realizar inferencias válidas y sustentar el análisis de impactos y resultados ya señalado. Para ello, se aplicó un muestreo estratificado, en el que la superficie por productor fue la variable a partir de la cual se distribuyó la población de beneficiarios.

Para el levantamiento de encuestas a beneficiarios se definieron cuatro estados productores (Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla), que representan el 83.6% de los cafecultores y el 86.2% de la superficie plantada empadronados.

En el siguiente cuadro se presenta el cálculo del tamaño de la muestra para cada uno de los cinco estratos de productores en los que se distribuyó el universo de productores empadronados, según el tamaño de los predios. Con un nivel de confianza del 85% se ha determinado un total de 686 productores a encuestar, los cuales fueron distribuidos según el peso relativo de cada uno de los estados arriba señalados.

Cálculo de la Muestra de Beneficiarios

Estrato	N	N Acum.	% N	%N Acum.	Sup. (ha.)	Sup. Acum.	% Sup.	%Sup. Acum.	Media	S	n 85%
X <= 1	261,440	261,440	58.1	58.1	152,292	152,292	20.9	20.9	0.58	0.26	161
1 < X <= 5	173,113	434,553	38.5	96.5	384,503	536,796	52.8	73.7	2.22	1.04	182
5 < X <= 10	12,273	446,826	2.7	99.3	81,596	618,392	11.2	84.9	6.65	1.31	32
10 < X <= 50	2,851	449,677	0.6	99.9	50,360	668,752	6.9	91.8	17.66	8.73	203
50 < X	432	450,109	0.1	100.0	59,037	727,789	8.1	100.0	136.66	143.97	108
TOTAL	450,109		100.0		727,789		100.0				686

Donde:

X = Superficie en hectáreas

N = Número de productores beneficiados por el FEC

Media = Promedio de hectáreas por productor beneficiado

S = Desviación estándar de la superficie en hectáreas

n85% = Tamaño de muestra con 85% de confianza

3. Entrevistas a funcionarios, comercializadores y organizaciones de productores, vinculados con el FEC

Con el propósito de captar elementos sustantivos de carácter cualitativo relacionados con el diseño, estructuración, operación y resultados del Fondo, se desarrollaron un conjunto de entrevistas en los cuatro estados arriba mencionados. Los funcionarios con los que se entabló diálogo tienen a su cargo las áreas normativas y de operación del Fondo, tanto a nivel federal, como estatal; a su vez, los comercializadores entrevistados fueron seleccionados a manera de captar la problemática y diversos puntos de vista, según su relevancia en el mercado; en cuanto a las organizaciones de productores, se cuidó la representatividad de los distintos sectores en el plano nacional y regional. Las entrevistas fueron realizadas por el equipo consultor.