



# Evaluación Alianza Contigo 2003



## Informe de Evaluación Nacional **Programa Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura 2002/2003**

# MÉXICO

OCTUBRE, 2004



# Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Nacional  
**Programa Fondo de  
Estabilización, Fortalecimiento  
y Reordenamiento de la  
Cafeticultura 2002/2003**



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**

# **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**

## **Evaluadores**

**Hugo Gámez Flores**  
**Ricardo Javier Juárez Cruz**

## **Asistente Técnico**

Robert Williams Carcamo Mallen

## **Sistemas**

Emilio Morales Torres      Soledad Rodríguez Partida

## **Administración**

Ma. Eugenia Barajas Montoya

## Tabla de contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>
<b>Capítulo 1 Contexto de operación del Fondo en el ciclo 2002/2003</b> .....	<b>13</b>
1.1 Estructura productiva .....	13
1.2 El consumo doméstico de café .....	16
1.3 Canales de comercialización .....	16
1.4 Los precios pagados al productor .....	18
1.5 El mercado internacional del café .....	19
1.5.1 <i>Oferta mundial</i> .....	20
1.5.2 <i>Demanda mundial</i> .....	22
1.6 Política cafetalera en países que producen cafés de calidad .....	23
1.7 La nueva política cafetalera de México .....	25
<b>Capítulo 2 Características del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura en el ciclo 2002/2003</b> .....	<b>29</b>
2.1 Objetivos del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura .....	29
2.1.1 <i>Objetivos específicos</i> .....	29
2.2 Cobertura geográfica .....	29
2.3 Población Objetivo .....	30
2.4 Características de los apoyos .....	30
2.5 Instrumentos clave para la operación del Fondo .....	32
2.6 Actores centrales en la operación del Fondo .....	33
2.7 Operación del Fondo en 2003 .....	35
2.7.1 <i>Metas de operación y presupuesto del Fondo en 2003</i> .....	35
2.7.2 <i>Cobertura geográfica de los apoyos</i> .....	37
2.8 Caracterización de los beneficiarios del Fondo .....	37
2.9 Análisis del diseño actual del Fondo .....	39
<b>Capítulo 3 Evaluación de Procesos</b> .....	<b>41</b>
3.1 Confiabilidad y actualización del Padrón Nacional Cafetalero .....	41
3.2 Emisión y distribución de apoyos .....	43
3.2.1 <i>La entrega de apoyos a través de comprobantes de comercialización</i> .....	43
3.2.2 <i>Incorporación de los CADER como puntos de entrega de cheques</i> .....	44
3.3 Desempeño de los comercializadores habilitados ante el Consejo Mexicano del Café, A. C. ....	45
3.4 Los riesgos del Fondo ante un eventual inicio de recuperaciones .....	46
3.5 Calidad de la información y expectativas incumplidas .....	46
3.6 Opinión de los productores respecto a la operación del Fondo .....	49

<b>Capítulo 4 Evaluación resultados e impactos del Fondo .....</b>	<b>51</b>
4.1 Distribución y cobertura de los apoyos directos entre estratos de productores .....	51
4.2 Permanencia en la actividad.....	52
4.3 Destino de los apoyos .....	54
4.4 Acceso a recursos del Fondo por predios de productores no beneficiarios del Fondo .....	55
4.5 Impactos en rendimientos.....	56
4.6 Cambios en el grado de procesamiento .....	57
4.7 Impacto del Fondo en la calidad del café .....	57
4.8 Impacto del Fondo en el ingreso del productor .....	58
4.9 Certidumbre del productor .....	60
4.10 Ordenamiento del mercado .....	61
<b>Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>63</b>
5.1 Conclusiones .....	63
5.1.1 <i>Acerca del contexto en el que operó el Fondo en el ciclo 2002/2003</i> .....	63
5.1.2 <i>Acerca del diseño del Fondo</i> .....	65
5.1.3 <i>Acerca de los procesos críticos del Fondo</i> .....	66
5.1.4 <i>Acerca de los resultados e impactos del Fondo en 2002/2003</i> .....	70
5.2 Recomendaciones .....	71

## Índice de cuadros

Cuadro 1 Evolución del número de productores y superficie plantada 1978 - 2003 .....	13
Cuadro 2 Distribución de productores organizados con fines económicos .....	14
Cuadro 3 Características productivas de los principales países productores de café arábica "otros suaves" ciclo 2002-2003.....	15
Cuadro 4 Número y tipo de comercializadores por rangos de operación en el ciclo 2002-2003 .....	17
Cuadro 5 Montos de apoyo del Fondo .....	30
Cuadro 6 Tabla de equivalencias por clase de café.....	31
Cuadro 7 Tabla de recuperaciones del Fondo .....	31
Cuadro 8 Metas operativas y presupuesto del Fondo en 2003 .....	35
Cuadro 9 Cumplimiento de metas y ejercicio presupuestal.....	36
Cuadro 10 Distribución geográfica de productores apoyados en 2003.....	37
Cuadro 11 Tipología de los productores beneficiarios del Fondo .....	38
Cuadro 12 Expectativa de la vigencia de operación del Fondo.....	50
Cuadro 13 Apoyos entregados por el Fondo en el ciclo 2002/2003.....	51
Cuadro 14 Productores que eventualmente se retirarían de la cafeticultura y comparativo entre precios recibidos por ventas de café pergamino y precio de abandono..	53
Cuadro 15. Uso específico del apoyo dentro de la cafeticultura .....	55
Cuadro 16. Contraste entre rendimientos promedio y producción comercializada y apoyada .....	56

## Índice de figuras

Figura 1	Evolución de la producción y exportaciones de México 1989-2003 .....	15
Figura 2	Importancia relativa de canales de comercialización en 2002/2003.....	17
Figura 3	Comportamiento de precios de Bolsa de NY y precios al productor 1998-2003 ....	18
Figura 4	Comparación entre precios de café verde en Bolsa de Nueva York y precios de pergamino pagados al productor en los ciclos 2001/2002 y 2002/2003.....	19
Figura 5	Oferta y precio internacional del café 1975-2004 .....	20
Figura 6	Composición de la oferta global de café .....	21
Figura 7	Producción de café de Brasil (1988-2003) .....	22
Figura 8	Si el precio en Bolsa es de 80 dólares por quintal ¿Cuál es el monto de apoyo del Fondo por quintal comercializado?.....	47
Figura 9	¿Cuál es el precio en el que se inicia la restitución de apoyos al Fondo? .....	48
Figura 10	Calificaciones promedio asignada por los productores al desempeño de los actores clave en la operación del Fondo.....	49
Figura 11	Acceso al Fondo en el ciclo 2002/2003 por estrato.....	52
Figura 12	Beneficiarios del Fondo que utilizaron el apoyo en la cafeticultura .....	54
Figura 13	Rendimiento promedio de beneficiarios y no beneficiarios del Fondo.....	56
Figura 14	Beneficiarios que aumentaron el grado de procesamiento del café cosechado.....	57
Figura 15	Beneficiarios que aumentaron la calidad del café con el apoyo del Fondo .....	58
Figura 16	Impacto del Fondo en el ingreso del beneficiario por venta de café.....	59
Figura 17	El apoyo del Fondo como proporción del ingreso neto cafetalero del productor ....	60
Figura 18	¿La operación del Fondo le ha dado mayor certidumbre en sus ingresos futuros por concepto de café? .....	61
Figura 19	¿La operación del Fondo ha hecho disminuir la existencia de comercializadores informales (coyotes)? .....	62

## Índice de anexos

Anexo 1	Esquema metodológico de la encuesta aplicada .....	75
Anexo 2	Procesamiento del café .....	81

## Siglas

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADERs	Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural
CECAFES	Consejos Estatales del Café
CMC	Consejo Mexicano del Café
CSC	Consejo Salvadoreño del Café
DDRs	Distritos de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GPS	Sistema de Geoposicionamiento Global
ICAFFE	Instituto Costarricense del Café
OIC	Organización Internacional del Café
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PNC	Padrón Nacional Cafetalero
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SICN	Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional

## Resumen Ejecutivo

La presente evaluación fue realizada directamente por la FAO, en acuerdo con la SAGARPA y el CMC. Su enfoque metodológico es cuantitativo y cualitativo, utilizando fuentes de información documental, la encuesta a una muestra representativa de beneficiarios y no beneficiarios del Fondo en el ciclo 2002/2003, así como entrevistas con los diversos sectores productivos y funcionarios del nivel federal y estatal, realizadas en las visitas de campo a seis estados<sup>1</sup>.

En este apartado se exponen los aspectos de mayor relevancia de los temas desarrollados a lo largo de la evaluación, se inicia con el siguiente cuadro donde se presentan los datos que resumen la operación del Fondo en el mencionado ciclo cafetalero.

Concepto	Indicador	Valor
Presupuesto (miles de pesos)	Autorizado	750,000
	Ejercido (apoyo directo a productores)*	841,554
Metas físicas (quintales apoyados)	Programada	3,750,000
	Alcanzada*	4,099,091
Cobertura de atención	% Productores apoyados / registrados en el Padrón	53.8
	% Volumen de producción apoyada / producción comercializada	77.7
	% Superficie apoyada / registrada en el Padrón	30.3
Resultados de operación	Producción comercializada (quintales)**	5,275,025
	Productores apoyados	251,746
	Superficie apoyada (ha.)	208,606
	Monto del apoyo por productor (pesos)	3,342.87
	Producción comercializada promedio por hectárea (quintales)	25.3
	Producción apoyada promedio por hectárea	19.6
Impactos	Apoyo del Fondo / ingreso por venta de café (porcentaje promedio)	30%
	% de beneficiarios que utilizaron el apoyo en la cafeticultura	87%
	% de beneficiarios que incrementó procesamiento del café	15%
	% de beneficiarios que aumentó la calidad de su café	46%
	% de productores que permanecen en la actividad	95.5%
	% de beneficiarios que opina que han disminuido los comercializadores informales	39%
Fechas	Firma del Convenio de Concertación SAGARPA-CMC	14/05/2003
	Expedición de Reglas de Operación 2003	25/07/2003
	Cierre del ejercicio 2003	Pendiente

\* Resultados al 9 de agosto de 2004, el presupuesto ejercido se compone con los recursos autorizados más el saldo del ejercicio anterior.

\*\* Registrada en comprobantes fiscales de comercialización expedidos a través del Sistema Informático del CMC

Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA, Consejo Mexicano del Café, A.C. y encuesta FAO a beneficiarios del Fondo en el ciclo cafetalero 2002/2003.

<sup>1</sup> Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero e Hidalgo.

### **Contexto de operación del Fondo**

El café tiene una gran importancia económica, social y ambiental. Este cultivo es de los más importantes generadores de divisas y empleo en zonas de alta y muy alta marginación en nuestro país, además, las 687,652 hectáreas plantadas bajo sombra de diversas especies de árboles, producen efectos ambientales benéficos, como la regulación de microclimas, el hospedaje a flora y fauna endémica, la captura de gases de efecto invernadero (principalmente bióxido de carbono) y la protección de cuencas hidrológicas de extensas regiones del país.

La estructura productiva de la cafecultura mexicana se caracteriza por un agudo proceso de pulverización de los predios a lo largo de las últimas tres décadas. En 1978 el tamaño promedio de predio era de 3.5 hectáreas, para el año 2003 según los últimos datos aportados por el Padrón Nacional Cafetalero, su extensión media se redujo a 1.5 hectáreas. Esta tendencia es el resultado de la combinación de varios factores, principalmente: los elevados precios del grano en lapsos cortos durante los años ochenta, que atrajeron a un mayor número de productores, la costumbre de subdividir los predios para heredar entre los hijos, y la expectativa de recibir transferencias de los programas de gobierno.

Por sus condiciones agroclimáticas y de altitud, México tiene alto potencial para producir cafés de calidad. El 97% del café producido en el país es de la variedad arábica, que posee mejores cualidades organolépticas que la variedad robusta. El país es pionero en la producción de café orgánico de gran calidad y reconocimiento en el mercado mundial.

El sistema de producción es principalmente artesanal, en zonas geográficamente accidentadas que impiden la mecanización, lo que significa que el principal costo de producción es la mano de obra. La mayor parte de la producción se realiza en los estados de Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca en regiones donde predominan los productores indígenas, con muy bajos niveles de escolaridad, cuya economía está básicamente dirigida al autoconsumo y que utilizan mano de obra familiar para la producción del aromático.

México tiene rezagos importantes respecto a sus competidores centroamericanos en los mercados de café de calidad. Tanto Costa Rica como Guatemala, acceden a mayores precios por la calidad del café que producen, y tienen mayores rendimientos por hectárea.

En el plano internacional, el comportamiento histórico del precio del café exhibe un patrón cíclico, donde los periodos de precios bajos son más duraderos que los periodos de precios altos, sin embargo, la actual crisis de precios tiene rasgos que evidencian un cambio estructural en el mercado internacional del café, caracterizado por una mayor concentración tanto en la oferta como en la demanda, que derivan en los menores precios al productor registrados en las últimas décadas.

Por el lado de la demanda, existe una fuerte concentración a partir de la etapa de comercialización de café verde, donde 8 grandes empresas comercializadoras controlan el 55% del volumen total de café vendido a nivel mundial; en la etapa de torrefacción de café menos de una decena de multinacionales controlan el 65% del café, y; en las ventas en anaquel, en casi todos los países consumidores de café, el mercado lo controlan no más de 8 cadenas de supermercados que marcan las pautas de comercialización. Esta concentración en las distintas etapas impide que un decremento en los precios internacionales de café verde se refleje en la disminución de los precios al detalle. por lo que la demanda tiende a estar estancada.

Además, las grandes cadenas tostadoras han aprendido a mezclar cafés de calidades inferiores con cafés arábigos de calidad para mejorar el sabor de la mezcla, mediante innovaciones tecnológicas de vaporizado que les permite disminuir sus costos y obtener mayor certidumbre en su abastecimiento de café,

Por el lado de la oferta, el aumento sostenido de la producción mundial se explica por los sustanciales incrementos de Brasil y Vietnam. En Brasil, a raíz de la helada que sufrió en el ciclo 1994/1995, se amplió la superficie cultivada en tierras altas y planas, más protegidas de las contingencias climáticas, y que son susceptibles de mecanizar la cosecha, además de sustanciales innovaciones en las técnicas de cultivo que han desplomado los costos de producción y aumentado los rendimientos por hectárea. Asimismo, su volumen de producción (en el ciclo 2002/2003 produjo la mitad del café del mundo) le permite ser un abastecedor confiable de las grandes comercializadoras internacionales.

En Vietnam, sus muy favorables condiciones agroclimáticas y bajos salarios rurales, así como la coyuntura creada por la ruptura del acuerdo internacional del café y por las heladas en Brasil en la década pasada, le permitieron detonar una brutal expansión productiva, pasando de 1.2 millones de sacos de 60 kilos en 1990/1991 a 15 millones en el ciclo 2000/2001.

La evolución de los precios en los dos últimos ciclos ha tendido a una mejora relativa. Las cotizaciones en la Bolsa de Nueva York pasaron de un promedio de 59.17 dólares por quintal de café verde en el segmento de Otros Suaves en 2001/2002 a 64.83 dólares en el ciclo 2002/2003. En México, los precios pagados al productor en café pergamino en zona productora pasaron de 37.90 a 48.90 dólares por quintal en el mismo periodo. Es decir, una diferencia promedio de 18.60 dólares en los dos ciclos.

Considerando la estructura productiva de México, concentrada en los pequeños productores, escasamente mecanizada, en zonas de difícil acceso, la concentración en los canales internacionales de comercialización, la producción intensiva en tecnología de Brasil y los bajos costos de Vietnam, se ofrecen pocas oportunidades a los productores mexicanos en los mercados convencionales de café. Las alternativas en este entorno, apuntan al ajuste de la estructura productiva y de comercialización hacia los cafés de calidad, la reconversión productiva y el incremento del consumo interno.

### ***Características del Fondo***

El Fondo constituye esencialmente un mecanismo de compensación al ingreso de los productores en ciclos de precios bajos. Su diseño contempla realizar retenciones a los productores en los ciclos de precios altos para posibilitar el apoyo en subsiguientes ciclos.

Además de compensar el ingreso de los productores en periodos de precios bajos, el Fondo busca contribuir a mejorar la imagen y calidad del café de México a través del retiro de cafés inferiores y la promoción del consumo.

El Fondo tiene cobertura regional, está dirigido a todos los productores de café que estén registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, que comprueben la venta de su producción mediante un comprobante fiscal de comercialización otorgado por comercializadores inscritos ante el Consejo Mexicano del Café, y que se comprometan a restituir los apoyos recibidos en periodos de precios altos. Los apoyos se otorgan hasta por 20 quintales por hectárea a productores con superficie menor al límite de la pequeña propiedad cafetalera (300 hectáreas).

Los apoyos son de dos tipos: apoyos directos, que son los orientados a compensar el ingreso de los productores, y tienen carácter de recuperables, y los apoyos indirectos, que son aquellos orientados al desarrollo de actividades que beneficien al sector cafetalero en su conjunto, como la promoción del consumo y el mejoramiento de la calidad del café de México.

Los apoyos directos se otorgan al productor mediante cheque nominativo, se utiliza como referencia el precio promedio mensual del contrato C de la Bolsa de Nueva York por quintal (100 libras) de café verde u oro. Si ese precio se ubica por debajo del precio objetivo definido en las Reglas de Operación de 85 dólares por quintal se entrega un apoyo por quintal comercializado equivalente a la diferencia entre el precio objetivo y el precio en Bolsa, hasta un máximo de 20 dólares por quintal para cafés arábigos, para precios por debajo de 65 dólares se otorga el mismo monto de apoyo por quintal de café. Para cafés de variedades robustas el monto del apoyo es 50% del correspondiente a cafés arábigos.

Si el precio promedio mensual de Bolsa es de 85.01 dólares o más, los productores beneficiarios del Fondo tienen la obligación de restituir de manera paulatina los apoyos recibidos. En caso de que no retornen los apoyos recibidos, se les excluirá del Fondo y del resto de los programas que opera la SAGARPA, independientemente de las acciones legales que procedan para cada caso. A pesar de ello, la amenaza no es creíble, debido a que se duda de la capacidad de identificar a quienes no cooperen, a la mala reputación del Gobierno Federal para aplicar sanciones a productores agropecuarios y en última instancia, al desconocimiento de los cafeticultores del mecanismo de revolvencia de los recursos del Fondo, según los resultados de la encuesta solo el 58% de los productores conoce la obligación de retornar los apoyos cuando el precio internacional se establezca por arriba de los 85 dólares por quintal. Las recuperaciones se llevarían a cabo mediante retenciones que haría el comercializador al productor en el momento de la compra-venta de café.

El Fondo no tiene cobertura de riesgos para protegerse ante variaciones de tipo de cambio, lo que podría interpretarse como una contradicción de un programa que pretende manejar los riesgos en que incurren los productores ante el comportamiento de los precios internacionales.

Aún en el caso de que todos los productores contribuyesen puntualmente en los periodos de precios altos con las recuperaciones al Fondo, la sustentabilidad del Fondo es sumamente vulnerable ya que el precio de referencia pasó de 70 dólares en el primer ciclo de operación del Fondo a 85 dólares en el ciclo 2002/2003, este precio no tiene relación con el comportamiento del mercado internacional sino al logro de un ingreso objetivo por quintal de café, que le impide ajustarse al precio de mercado a lo largo del tiempo. Por el contrario, en otros países productores de café donde tienen mecanismos similares al Fondo, se han adaptado al cambio estructural de mercado y han disminuido el precio de referencia transfiriéndole parte de los riesgos del mercado al productor con la finalidad de fortalecer la sustentabilidad del mecanismo de compensación.

El arreglo institucional creado para operar el Fondo es complejo, su operación requiere la participación de entidades del sector público y privado, del orden federal y estatal. Este esquema asigna al CMC el papel de Agente Técnico responsable del ejercicio de los recursos y de coordinar los esfuerzos en la operación del Fondo, además, administra el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional. La SAGARPA, por su parte, cumple con las tareas de supervisión y orientación estratégica del Fondo. ASERCA administra el PNC y coadyuva en el proceso de generación de cheques. Los CADER's distribuyen los

cheques en las regiones productoras y los CECAFEs cumplen con labores de apoyo y de difusión del Programa.

Para hacer más eficiente la operación del programa en el primer semestre de 2004 se diseñó un Manual de Procedimientos con el propósito de sistematizar los procesos que hacen posible el apoyo directo al productor. Además, se han definido nuevos criterios para la depuración del Padrón que ha acelerado su proceso de actualización.

Las metas establecidas en el Anexo Técnico del Convenio de Concertación CMC-SAGARPA, han sido cumplidas y rebasadas, ya que se apoyó un 9.3% adicional a la meta de quintales programados. Esto fue posible debido a los recursos que se reintegraron al Fondo provenientes del saldo del ejercicio 2001/2002 a los que se sumó el monto asignado en el PEF 2003. Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Puebla, que concentraron el 93% del total de productores apoyados los cuales recibieron el 85.4% de los recursos canalizados por el Fondo. Es importante destacar que por cada peso de apoyo entregado por el Fondo, se respaldó la generación de 2.9 pesos de divisas por exportación de café verde.

En cuanto a los apoyos indirectos, las acciones desarrolladas han sido de escaso alcance. En el componente de retiro de cafés de calidades inferiores se reporta un volumen de 960 quintales, en tanto que, en la promoción del consumo, se señala la puesta en marcha de una campaña y la asistencia a diversos eventos nacionales e internacionales por parte de diversos actores de la cadena productiva.

#### ***Acerca de la gestión del Fondo***

El Padrón es un inédito y valioso instrumento que identifica a los productores cafetaleros posibilitando el apoyo directo al productor. Además permite contribuir a la transparencia en el uso de recursos fiscales, apoya la planeación y diseño de políticas en el sector, posibilita el estudio de microregiones para pronosticar los niveles de producción esperados, los grados de infestación de plagas y enfermedades del café en determinados lugares, los periodos de floración y los óptimos de cosecha. Por ello, el logro de un PNC confiable debe ser prioridad para la consolidación de la política cafetalera en su conjunto y del Fondo en lo particular. En ese sentido, ASERCA, que es la institución que administra el PNC, tiene una gran injerencia en los resultados de operación del Fondo.

Desde su arranque en el año 2001, el proceso de levantamiento de información del Padrón enfrentó condiciones críticas dada la urgencia de poner en operación los programas de apoyo directo a los productores de café enfrentados a la grave crisis de precios ya comentada. En ese contexto, se privilegió la rapidez por encima de la calidad, a pesar de que posteriormente se tendrían que realizar las correcciones necesarias. Además, la ejecución simultánea del Fondo de Apoyo Especial a la Inversión en Café 2001/2002 que entregaba apoyos a productores por debajo de 5 hectáreas, enviaron señales que incentivaron la subdivisión de los predios cafetaleros, lo que produjo un padrón inflado que puede representar espacios para que se limite la recuperación de recursos.

En el primer ciclo de operación 2001/2002, debido a que el Fondo inició operaciones cuando aún no estaba completamente formado el Padrón Nacional Cafetalero y no se contaba con un mecanismo efectivo de comprobación de ventas, se admitió por única vez la operación simultánea de dos modalidades de apoyo: el pago por promedios microregionales y el pago por comprobación de la comercialización. En ese ciclo, por el

primer esquema se ejerció el 65% de los recursos del Fondo, en este mecanismo se corría el riesgo de entregar apoyos a personas que no habían producido café, o que al mismo tiempo registraban su producción en otro predio a nombre de otro productor para obtener también el apoyo en la modalidad de comprobación de comercialización.

En el ciclo 2002/2003 la única modalidad para acceder a los apoyos del Fondo fue por comprobación de la comercialización sustentada en el sustancial incremento de comercializadores inscritos ante el CMC para emitir los comprobantes fiscales de comercialización, ya que el padrón de comercializadores pasó de 292 a 508 comercializadores. Lo que ha dado mayor transparencia en la entrega de los recursos a productores y ha permitido tener una visión más clara de las estructuras de comercialización.

En el ciclo 2002/2003 se tomó la decisión de que sea la estructura de CADERs la que entregue los cheques, relevando a los Consejos Estatales del Café, decisión que ha incrementado la capacidad operativa en la distribución de los pagos, pero que conlleva sus propias limitaciones como son el desconocimiento del programa y del sector por parte del personal de CADERs, que dificulta los procesos operativos.

La participación de los comercializadores en la operación del Fondo es de gran relevancia, ellos son quienes registran la clave del productor, el tipo de café vendido y el volumen en el SICN, para generar y entregar el comprobante fiscal de comercialización, y, en periodos de precios de Bolsa de NY altos (arriba de 85 dólares), serán quienes lleven a cabo las retenciones a los productores para que los recursos se integren al Fondo.

Lamentablemente esta relevancia de los comercializadores en el mecanismo de operación del Fondo en algunas ocasiones es utilizada de manera ilegal, por ejemplo en regiones de difícil acceso, el comercializador puede condicionar la expedición del comprobante fiscal de comercialización al volumen y continuidad de ventas del productor, o registrar producción excedentaria de productores "topados" (que rebasan el límite de 20 quintales por hectárea, como producción susceptible de ser apoyada), en productores con superficie suficiente para amparar mayores volúmenes comercializados. Finalmente, hay comercializadores que expiden comprobantes con inconsistencias en el tipo de café, lo que da lugar a pagos indebidos.

De acuerdo a los datos obtenidos por la encuesta, los productores beneficiarios quisieran que el Fondo fuera un mecanismo financiero permanente, pero sólo el 5.2% cree que lo será. En contraparte, el 76% cree que el Fondo operará a lo más 5 años. Muchos de estos productores vinculan la duración del Fondo al término del actual sexenio.

Esto es preocupante puesto que la expectativa de que el Fondo es un programa del actual sexenio, implica que no se ha entendido o no se cree que el Fondo está concebido como un instrumento sustentable mediante su mecanismo de revolvencia y que lo asocian más a un programa de subsidios.

### ***Acerca de los resultados e impactos del Fondo***

La distribución de los apoyos del Fondo se concentraron en los productores con 5 hectáreas o menos, ya que se destinó a estos productores el 70.3% del monto total de los apoyos ejercidos en el ciclo 2002/2003. En promedio se comercializaron 25 quintales por cada hectárea de los beneficiarios que accedieron al Fondo, si lo comparamos con un rendimiento promedio de 9 a 12 quintales<sup>2</sup>, indica que la casi totalidad de los productores

---

<sup>2</sup> La encuesta a beneficiarios del Fondo arroja estos rangos de rendimiento en los cinco estratos de productores.

vendieron café adicional al que se pudo haber producido en las hectáreas que tienen registradas en el Padrón.

Pese a que sólo el 54% de los productores registrados en el Padrón tuvieron acceso a los apoyos del Fondo, el 95.5% del total continúa en la actividad cafetalera. Es probable que integrantes de una misma familia, hayan accedido al apoyo mediante la comercialización de un sólo productor. Esto último puede estar revirtiendo la subdivisión artificial de los predios cafetaleros en el periodo de construcción del Padrón. La baja cobertura también se explica por las dificultades que enfrentan principalmente los productores del primer estrato (hasta 2 hectáreas) para acceder al comprobante de comercialización debido a su desinformación, escala de producción o por ausencia de comercializadores en su región.

El 9% de los productores que fueron beneficiarios del Fondo en el ciclo 2002/2003 expresó que tiene expectativa de retirarse de la actividad para el próximo ciclo de persistir los niveles de precios actuales. Son los pequeños productores quienes tienen mayor probabilidad de permanencia en la actividad al tener pocas alternativas para utilizar su propia mano de obra o la de su familia. En el mismo sentido, en ausencia de programas de apoyo a los productores de café, los productores de menor escala serían los más resistentes ante periodos de precios bajos, ya que tienen la capacidad de producir con menores costos de producción y tienen un precio de salida del mercado muy bajo.

Pese a que los apoyos otorgados por el Fondo no están condicionados a la aplicación en la actividad, el 87% de los productores manifestó que los utilizó en mejoras al predio cafetalero. Los recursos se emplearon principalmente en la contratación de mano de obra, compra de insumos y compra de herramientas para la producción, lo cual parece responder al incentivo por cantidad producida en que está basado el apoyo.

Como consecuencia del apoyo recibido, casi una quinta parte de los beneficiarios encuestados expresó que aumentó el procesamiento del café cosechado, respecto del ciclo cafetalero anterior. Este es un aspecto relevante porque indica el avance en procesos de agregación de valor como vía para la obtención de mayores beneficios, según la posición relativa de cada tipo de productor dentro de la cadena productiva.

El Fondo también incidió positivamente en la calidad del café producido, así lo manifestó el 47% de los productores beneficiarios. Dado que la mayor liquidez obtenida con el apoyo, permite a los productores financiar la contratación de mano de obra para las labores culturales, cosecha y beneficiado del café.

El monto que reciben los productores del Fondo representó en promedio el 30% del ingreso que recibe por concepto de venta de café. Lo cual explica en parte los fuertes efectos productivos que ha tenido en los productores.

El 65% de los beneficiarios consideran que el Fondo les otorga mayor certidumbre respecto a sus ingresos futuros por concepto de café. Los productores de mayor escala son quienes valoran más este efecto, ya que el 74% de los productores de este estrato reconoce que el Fondo les proporciona mayor certidumbre, puesto que son quienes incorporan en mayor medida la información de mercado a sus decisiones productivas.

Estos beneficios generados por el Fondo son innegables, sin embargo, es pertinente considerar que los recursos fiscales destinados a los apoyos directos del Fondo en los dos primeros ciclos de operación suman alrededor de 1,870 millones de pesos y de permanecer la tendencia de precios de mercado y el precio de referencia de 85 dólares, el costo fiscal será creciente. Dado lo anterior, cobra especial importancia la determinación

del precio de referencia (ingreso objetivo) y el fortalecimiento del mecanismo de revolvencia.

### **Recomendaciones**

1. Con la finalidad de hacer más eficientes los procesos y reducir el periodo entre la emisión del comprobante de comercialización y la entrega del apoyo, se propone concentrar la operación del Fondo en una sola institución (base de datos, SICN, emisión y distribución de apoyos). Lo que generaría que esa institución asuma la responsabilidad y control de todos los procesos.
2. La operación del Fondo y de los demás programas de apoyo al sector tienen como prerrequisito un Padrón altamente confiable. La experiencia en el ciclo 2002/2003 deja dudas sobre un sobregistro de personas que puede ser significativo. Para asegurar que los apoyos directos al ingreso del productor lleguen a quienes continúan en la actividad, se recomienda implementar la depuración del Padrón. Una manera sería el condicionar la permanencia en el Padrón a que el productor registrado no deje de comercializar en algún ciclo, so pena de dar de baja su superficie, otorgándole en ese caso la alternativa de que ceda su superficie a otro productor que haya presentado comercialización continuamente (de preferencia familiar), esta puede ser incluso una señal positiva para la organización de microproductores en empresas comercializadoras campesinas.
3. Con la finalidad de combatir los comportamientos inescrupulosos e ilegales por parte de comercializadores y productores que atenten contra los objetivos del Fondo, deben fortalecerse las capacidades de supervisión en las siguientes líneas de acción:
  - Supervisar las operaciones en cada ciclo del 25% de los comercializadores, seleccionándolos mediante la combinación de esquemas dirigidos y aleatorios.
  - Difusión de los resultados de las supervisiones con la finalidad de disuadir comportamientos que violen los compromisos contraídos con el CMC.
  - Establecer un mecanismo de Contraloría Social.
4. Para mejorar las perspectivas de recuperación de los recursos otorgados y combatir los abusos por parte de algunos productores y comercializadores es urgente iniciar una amplia campaña de difusión entre la población objetivo y los operadores del programa, con el objeto de diferenciar al Fondo del resto de programas gubernamentales de subsidios, difundir las características de las Reglas de Operación, precisar que sólo los comprobantes emitidos por el sistema informático posibilita que reciba su apoyo, y la necesidad de denunciar irregularidades con la finalidad de proteger al Fondo.
5. Capacitar al personal de los CADERs sobre las características del Fondo y de la actividad cafetalera, con la perspectiva de que den atención de calidad a los productores en la solución de problemas con su apoyo o modificación de datos en el Padrón.
6. Por último, es conveniente hacer un análisis para introducir ajustes dentro del Fondo y en el resto de las líneas de acción que conforman la política cafetalera, con el objeto de alcanzar mayores sinergias y logros más focalizados (rendimientos, incremento de la calidad), que involucren a toda la cadena productiva.

## Introducción

### Alianza Contigo en la política sectorial

Dentro de los programas que conforman la política sectorial de SAGARPA, Alianza Contigo destaca por ser el principal instrumento orientado al fortalecimiento de la competitividad del sector agropecuario mediante el fomento a la inversión rural, la organización económica de productores y el desarrollo de capacidades de la población rural. En ese marco, Alianza se complementa con otros programas, entre los que sobresalen el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y el de Apoyos a la Comercialización, que están destinados a compensar la desventaja de los productores ante los subsidios que se otorgan en otros países.

Un rasgo distintivo de Alianza es que impulsa el federalismo y la descentralización, por lo que SAGARPA ha venido transfiriendo facultades y recursos a los gobiernos estatales para impulsar el desarrollo agropecuario en un esquema de corresponsabilidad, en el que a los recursos federales se agregan los aportes de los gobiernos estatales y de los productores.

La Alianza tiene más de ocho años en operación y a través de éstos fue experimentando algunos cambios en su orientación y en sus objetivos, de tal suerte que para 2003 el objetivo general es: *“Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo”*<sup>3</sup>.

Este objetivo se enmarca en las cuatro líneas de política sectorial definidas por SAGARPA, que son: a) Reconversión productiva; b) Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; c) Atención a grupos y regiones prioritarias, y d) Atención a factores críticos. En esa perspectiva se insertan las acciones de los siete programas específicos que integran Alianza, entre los que se encuentra el del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura. El objetivo general del Fondo en 2003 fue: *“Otorgar certidumbre a los productores con viabilidad en el sector mediante apoyos compensatorios a sus ingresos en épocas de bajos precios internacionales en el momento de su comercialización, recuperables en las épocas de altos precios, así como contribuir a mejorar la imagen y calidad del café de México mediante el retiro de café de calidades inferiores y la promoción del consumo”*<sup>4</sup>.

### La evaluación de la Alianza Contigo

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) es la encargada de la evaluación externa de la Alianza desde 1998, año en que se firmó el primer acuerdo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR,

---

<sup>3</sup> Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 6, p. 20.

<sup>4</sup> Idem, artículo 110, p. 81.

actualmente SAGARPA). Dicha evaluación consta de dos grandes componentes que definen las responsabilidades del organismo internacional.

Por un lado se encuentra la evaluación estatal cuyos lineamientos se determinan de manera conjunta entre SAGARPA y FAO. Esta última es responsable de la definición de la metodología de las evaluaciones y de proveer de soporte técnico y capacitación a las entidades evaluadoras estatales. Por otro lado, la realización de las evaluaciones nacionales por programa, incluyendo la Evaluación del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura 2002/2003, quedan a cargo de FAO, a partir de los lineamientos y términos de referencia acordados con SAGARPA.

El objetivo principal de la evaluación es proporcionar información a los tomadores de decisiones sobre los impactos de las inversiones y los procesos de gestión. En la presente evaluación se avanzó significativamente en materia de oportunidad de la información a través de la elaboración de un informe de avance que fue presentado a las áreas responsables de SAGARPA y del Consejo Mexicano del Café, A.C. La retroalimentación crítica, objetiva y oportuna de los evaluadores externos puede contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos de la Alianza.

Cabe destacar que el enfoque de la evaluación y el contenido del Informe se definieron en estricta observancia del Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública)<sup>5</sup>. Responde, también, a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 y en las Reglas de Operación de Alianza del mismo año<sup>6</sup>.

### **La evaluación nacional del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura Nacional 2002/2003**

La primera evaluación nacional externa del Fondo, correspondiente al ciclo cafetalero 2001/2002, realizada por FAO en el segundo semestre de 2003, reveló aspectos de gran importancia sobre el diseño, instrumentación, operación e impacto de los apoyos entregados, a partir de los cuales se formuló un conjunto de recomendaciones a las instancias normativas y ejecutoras con el objetivo de coadyuvar a su consolidación, mejora continua y ampliación de impactos positivos sobre la actividad.

La presente evaluación correspondiente al ciclo 2002/2003 tiene como objetivos principales aportar una visión externa, crítica y documentada sobre el desempeño del Fondo y sus resultados; analizar la consolidación del esquema operativo basado en la comprobación de la comercialización; identificar el impacto de los apoyos del Fondo en el ingreso de los productores y el fortalecimiento productivo; y, formular recomendaciones para mejorar la operación del Fondo e incrementar sus impactos.

La evaluación se guía por dos criterios fundamentales: la utilidad práctica y la oportunidad de sus resultados para posibilitar su consideración en los procesos de toma de decisiones en las instancias normativas y operativas del Fondo.

La utilidad práctica de los resultados de la evaluación se refiere a la necesidad de que brinden información y propuestas valiosas y factibles, con el objetivo de contribuir a la consecución de una mayor eficacia operativa y de ampliar los impactos de los recursos asignados.

---

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002.

<sup>6</sup> Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 27, p. 31.

A su vez, la oportunidad de los resultados de la evaluación busca retroalimentar a los tomadores de decisiones durante el presente ciclo cafetalero, de modo que permita la ejecución de medidas correctivas oportunas en los procesos operativos.

Con base en los criterios descritos, la evaluación de los procesos operativos se refiere tanto al ciclo cafetalero 2002/2003 como al 2003/2004, en tanto que la evaluación de impactos del Fondo se considera el ciclo 2002/2003, dado que no es posible evaluar los impactos de los apoyos cuando recientemente se han otorgado o se entregan en el momento de la evaluación.

### **Metodología de evaluación**

La metodología de evaluación fue acordada entre SAGARPA, el Consejo Mexicano del Café, A.C., en su calidad de Agente Técnico operador del Fondo, y FAO, con base en los requerimientos de las áreas de la Secretaría y del Consejo.

Las principales fuentes de información consistieron en: a) entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal, Consejo Mexicano del Café y Consejos Estatales del Café; b) revisión documental; c) visitas de los evaluadores a seis estados estratégicamente seleccionados; d) encuestas a productores beneficiarios y no beneficiarios del Fondo en 2003; y e) entrevistas a otros actores relacionados con el Fondo (comercializadores y organizaciones de productores).

En las entrevistas con funcionarios del Gobierno Federal, de los Consejos y otros actores, se abordaron temas sobre experiencias y propuestas de diseño y operación del Fondo y se examinaron tendencias de las diferentes regiones cafetaleras. A la par se revisaron documentos normativos, de política sectorial y bibliografía especializada, para conocer el marco y la trayectoria de la cafeticultura nacional.

Los responsables de la evaluación nacional visitaron las siguientes entidades: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Hidalgo y Guerrero, todas ellas seleccionadas considerando la diversidad nacional en cuanto a marcos institucionales, condiciones agroclimáticas y geográficas, además de las características socioeconómicas y productivas del sector cafetalero. En estos estados se entrevistaron a funcionarios -directivos y operativos- de las delegaciones de SAGARPA, como: Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural, Jefes de Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADERS). También a los directores de Consejos Estatales del Café que intervienen en algunos procesos asociados a la operación del Fondo y otros actores clave, como comercializadores y organizaciones de productores.

Además de las entrevistas a los actores ya señalados, se aplicó una encuesta a productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero en el ciclo 2002/2003 en Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Estos estados concentran el 86% de la superficie cafetalera y el 84% de los productores. Para ello, se subdividió el Padrón en productores beneficiarios del Fondo y productores no beneficiarios. A estos dos subconjuntos se les 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 en 5 estratos: productores con predios de 2 hectáreas o menos, de más de 2 y hasta 5 hectáreas, de más de 5 hasta 10 hectáreas, de más de 10 hasta 50 hectáreas y el último estrato se conforma por productores de más de 50 hectáreas.

Las encuestas fueron realizadas por el equipo evaluador, con un grupo de encuestadores dirigido por 4 coordinadores estatales, a partir de la cual se generaron los indicadores en los que se basa el análisis de impactos y de procesos de este Informe. De esta manera,

se aplicaron encuestas a 580 beneficiarios del Fondo y a 333 productores que no accedieron al apoyo en los 4 estados seleccionados.

El cuestionario de beneficiarios fue diseñado con énfasis en aspectos clave, como los canales de venta del grano, el destino del apoyo del Fondo, la producción e ingreso, la participación en otros programas gubernamentales, la permanencia de los productores en la actividad a consecuencia del apoyo recibido, la comprensión del esquema de operación del Fondo y su disposición a retornar los recursos recibidos cuando las condiciones de precios les sean favorables, entre otros temas.

El cuestionario de no beneficiarios se diseñó para captar información de aspectos relacionados con su perfil socioeconómico, los motivos por los cuales no accedió al apoyo, su participación en otros programas, la calidad de la información recibida, y la permanencia en la actividad, entre otros temas de interés.

En los estados seleccionados también se realizaron estudios de caso con la finalidad de obtener información de mayor detalle sobre aspectos de interés, tales como nivel tecnológico, estructuras de costo, integración productiva y acceso a mercados.

### **Contenido del Informe**

El presente informe consta de cinco capítulos. El capítulo 1 contiene el análisis de la estructura productiva y comercial del país, explica los factores que han provocado la crisis internacional de precios del café y analiza la política cafetalera de los países que producen cafés de calidad, todos estos elementos permiten conocer el contexto integral de operación del Fondo. El capítulo 2 es un análisis de las principales características del Fondo, los instrumentos utilizados, sus metas y recursos presupuestales, los actores involucrados en su funcionamiento y la caracterización de sus beneficiarios.

En el capítulo 3 se presentan los resultados de la evaluación a los procesos críticos de gestión del Fondo, como la administración del Padrón Nacional Cafetalero, el desempeño de los comercializadores, la entrega de apoyos y los riesgos que enfrenta el Fondo en su operación. El capítulo 4 presenta los resultados de la evaluación de impactos del Fondo, mediante el análisis estratificado por tamaño de predio, para finalizar en el capítulo 5 con las conclusiones y recomendaciones pertinentes para mejorar la operación del Fondo y ampliar sus impactos.

## Capítulo 1

### Contexto de operación del Fondo en el ciclo 2002/2003

En este capítulo se presenta un análisis de la estructura productiva de la cafeticultura nacional, la evolución del mercado internacional en los últimos años y las estrategias e instrumentos que otros países han utilizado para enfrentar esas condiciones de mercado. Todo ello, para establecer el contexto del Fondo de Estabilización del Café, como parte de la estrategia del país para afrontar dicho entorno en el ciclo 2002/2003.

#### 1.1 Estructura productiva

El cultivo de café en México tiene una gran importancia económica, social, y ambiental. El café es un cultivo perenne que figura como un significativo generador de divisas y empleo en zonas caracterizadas como de alta y muy alta marginación, distribuidas en 12 estados del país. Asimismo, dado que el 99% de la superficie cafetalera se cultiva bajo sombra de diversas especies de árboles, los predios cafetaleros hacen una significativa contribución en servicios ambientales al país<sup>7</sup>.

En los últimos 25 años, el número de productores y la superficie han aumentado considerablemente. Según los registros oficiales, entre 1978 y 2003 se incorporaron casi 350 mil productores y 269 mil hectáreas (ver cuadro 1). Los mayores incrementos en el número de productores se dieron en Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Puebla, y en la superficie sembrada en Oaxaca, Puebla, Chiapas y Veracruz.

Lo anterior se expresa en una importante disminución del tamaño promedio de las unidades productivas, al pasar de 3.48 hectáreas en 1978 a 1.46 hectáreas en 2003, que puede deberse a un efecto combinado de la costumbre de heredar tierras entre los hijos de los productores y de la expectativa de recibir transferencias de los programas de gobierno.

**Cuadro 1. Evolución del número de productores y superficie plantada 1978 - 2003**

Estado	1978		1989		1992		2003		TMCA*	
	Productores	Superficie	Productores	Superficie	Productores	Superficie	Productores	Superficie	Productores	Superficie
Chiapas	32,000	139,300	46,657	163,268	73,742	228,254	167,795	242,082	6.85%	2.24%
Veracruz	30,700	95,000	39,931	98,196	67,227	152,457	82,938	143,406	4.06%	1.66%
Oaxaca	14,000	62,500	30,016	103,326	55,291	173,765	98,479	135,209	8.12%	3.13%
Puebla	15,000	37,300	24,196	53,437	30,973	62,649	43,469	67,967	4.35%	2.43%
Guerrero	5,000	25,000	8,434	40,939	10,497	50,773	21,002	39,460	5.91%	1.84%
Hidalgo	12,000	30,550	22,823	44,117	25,630	42,404	31,702	23,640	3.96%	-1.02%
S.L.P.	9,000	18,000	15,580	30,908	12,920	23,703	16,422	13,187	2.43%	-1.24%
Nayarit	900	5,700	2,985	16,636	3,730	18,731	4,999	17,068	7.10%	4.48%
Jalisco	300	2,700	1,044	4,117	800	3,060	1,097	2,939	5.32%	0.34%
Tabasco	800	1,428	788	2,027	788	2,236	1,188	998	1.59%	-1.42%
Colima	500	1,000	791	2,356	783	2,776	804	1,449	2.00%	1.49%
Querétaro	100	150	311	612	248	356	295	247	4.42%	2.02%
<b>Total</b>	<b>120,300</b>	<b>418,628</b>	<b>193,556</b>	<b>559,939</b>	<b>282,629</b>	<b>761,164</b>	<b>470,190</b>	<b>687,652</b>	<b>5.60%</b>	<b>2.01%</b>

\*Tasa Media de Crecimiento Anual

Fuente: Elaboración FAO con base en censos INMECAFE 1978-1998 y Padrón Nacional Cafetalero CMC 2002 (datos al 17 de diciembre 2003)

<sup>7</sup> De acuerdo con la Organización Internacional del Café, las casi 700 mil hectáreas sembradas de café tienen capacidad de capturar 5.6 millones de toneladas de carbono al año, que representan alrededor de 21.5 veces la emisión total anual de carbono de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Las condiciones agroecológicas en las que se siembra café en nuestro país son propicias para la producción de cafés de calidad. En este sentido, el 35% de la superficie de café está sembrada a una altitud superior a los 900 metros sobre el nivel del mar (msnm) que producen cafés de altura y estrictamente altura, el 43.5% se encuentra a una altura entre los 600 y 900 msnm con potencial de producir café con calidad de exportación prima lavado, el restante 21.5% de la superficie se encuentra por debajo de los 600 msnm donde generalmente se producen cafés de calidades inferiores.

El sistema de producción es predominantemente artesanal, intensivo en el uso de mano de obra. Por ello, el principal costo de producción es el pago de jornales para realizar la cosecha y, en menor medida, las labores de mantenimiento<sup>8</sup>.

Por su parte, la tenencia de la tierra en el sector cafetalero indica un mayor peso de ejidatarios y comuneros, los cuales detentan el 60% de la superficie de cultivo (39% los ejidatarios y 21% los comuneros) en tanto que el sector de propietarios privados posee el 38%, el resto corresponde a los arrendatarios y otras formas de explotación<sup>9</sup>.

La organización económica de los productores de café es aún incipiente. A nivel nacional solo el 14% de los 470,190 productores participa en alguna organización económica<sup>10</sup>. Chiapas tiene el mayor porcentaje de productores organizados con respecto al total de productores con el 30%, además los 49,760 productores chiapanecos que participan organizadamente, representan el 75% del total de productores organizados del país. La capacidad de organización de Chiapas está cimentada en los usos y costumbres de las distintas etnias que producen café y en la integración de un cuerpo técnico de expertos a las organizaciones de productores, las cuales han logrado participar en los mercados internacionales de cafés de especialidad con gran éxito.

**Cuadro 2. Distribución de productores organizados con fines económicos**

Estados	Organizados		No organizados		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Chiapas	49,760	30	118,077	70	167,837	36
Oaxaca	7,197	7	90,674	93	97,871	21
Veracruz	3,931	5	78,646	95	82,577	18
Puebla	1,756	4	42,456	96	44,212	9
Hidalgo	755	2	31,314	98	32,069	7
Guerrero	902	4	19,724	96	20,627	4
Otros	1,915	8	23,083	92	24,998	5
<b>Total</b>	<b>66,216</b>	<b>14</b>	<b>403,974</b>	<b>86</b>	<b>470,190</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Padrón Nacional Cafetalero 2003.

La producción de café del país se concentra en los estados de Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca, los cuales aportaron el 96% de la producción en el ciclo 2002/2003. De la producción total, el 85% son granos de la variedad arábica procesados con beneficio húmedo, 12% son arábicas naturales (secados al sol) y el restante 3% corresponde a la variedad robusta.

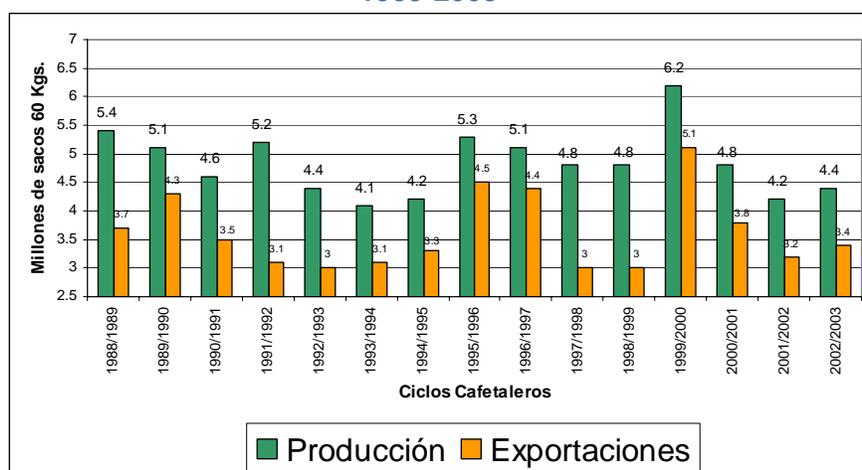
<sup>8</sup> La encuesta a productores cafetaleros llevada a cabo para esta evaluación, estima que el pago de jornales representa el 80% de los costos totales de los productores de más de 50 hectáreas y el 93% de los costos totales en los productores con predios de 2 hectáreas o menos.

<sup>9</sup> FAO, Informe de Evaluación del Fondo de Estabilización del Café 2001/2002 pag. 16

<sup>10</sup> Datos del Padrón Nacional Cafetalero 2003

De la producción nacional de café en los últimos años se ha exportado entre el 75-80%, principalmente a los Estados Unidos que absorbe el 78% de nuestras ventas externas. La inserción de México en el mercado internacional se da en el segmento de los cafés "Otros Suaves", en el que la competencia principal se da con países centroamericanos. Esta elevada participación de la demanda externa determina una considerable sensibilidad al comportamiento del mercado internacional y, en particular, a la evolución de los precios en la Bolsa de Nueva York, que es donde cotiza el café mexicano.

**Figura 1. Evolución de la producción y exportaciones de México 1989-2003**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Internacional del Café.

Si tomamos como parámetro de competitividad el rendimiento por hectárea, México se coloca en una posición de desventaja frente a varios países centroamericanos, particularmente Costa Rica, Guatemala y Honduras. Es de destacar que siendo muy similar el tamaño promedio de finca observado en Costa Rica, su productividad es tres veces mayor a la nuestra. El origen de tal diferencia puede encontrarse en mejores condiciones agroecológicas para el cultivo intensivo de café, una mayor efectividad de las políticas de apoyo al sector para sostener altos niveles de atención a los predios (fertilizantes, reposición de plantas, manejo de plagas, etc.) y estrictos controles de calidad en el acopio y beneficio del café, que les reportaron mejores precios por quintal exportado (69.6 dólares vs. 64.9 dólares de México) en el ciclo 2002/2003.

**Cuadro 3. Características productivas de los principales países productores de café arábica "otros suaves" ciclo 2002-2003**

País	Producción (quintales)	Superficie (hectáreas)	Número de productores	Rendimiento (qq/hectárea)	Tamaño promedio finca (hectáreas)	Volumen exportado (quintales)	Valor exportado (millones usd)
México	5,673,913	687,652	470,390	8.25	1.46	4,434,783	288
Guatemala	4,956,522	267,000	62,649	18.56	4.26	4,411,304	308
Costa Rica	2,843,478	115,000	73,707	24.73	1.56	2,456,087	171
El Salvador	1,695,652	162,000	23,597	10.47	6.87	1,518,261	104
Nicaragua	1,173,913	100,000	30,400	11.74	3.29	905,217	62
Honduras	4,030,435	260,000	90,000	15.50	2.89	3,018,261	205

Fuente: Elaboración propia, con base en cifras de USDA, ASERCA, ICAFE, IHCAFE, ANACAFE, BID, ICO

## 1.2 El consumo doméstico de café

El consumo de café en México es bajo. En el último ciclo cafetalero alcanzó un nivel de 0.9 kg. per cápita<sup>11</sup>, por debajo de otros países productores como Brasil (4.6 kg.), Costa Rica (4.2 kg.) y Colombia (2.3 kg.). Históricamente ha representado alrededor del 20% de la producción total, esto es, alrededor de 1.1 millones de sacos anuales. El 87% del consumo de café se realiza en el hogar y el restante 13% en restaurantes, cafeterías, oficinas y otros establecimientos. El 75% del consumo de cafés se realiza en presentación soluble, elaborado con cafés de variedades robustas y arábicas de mala calidad y el 25% en tostado y molido. Esta estructura de consumo determina en gran parte que seamos exportadores de café en grano.

Para México es estratégico aumentar el consumo interno de café. De hecho, si se aumentara el consumo nacional a 2.3 kg. per capita (que es el consumo de Colombia) se tendría capacidad de consumir el 92% de la producción del ciclo 2002/2003. Sin embargo, existen fuertes restricciones para el logro de este objetivo entre las cuales podemos mencionar: 1) la debilidad de las leyes mexicanas (o fortaleza de los grandes solubilizadores) que permite el uso de sucedáneos hasta en un 30% en productos industrializados, mientras que en otros países puede denominarse café solamente al que lo es en un 100%; 2) la mayor parte del café mexicano vendido en el país es el café rechazado de los mercados internacionales, por el contrario, Brasil destina sus mejores cafés al consumo interno, lo que ha sido un fuerte apoyo en la expansión de su demanda doméstica; 3) la fuerte competencia de las bebidas embotelladas, de hecho, México es el mayor consumidor mundial de refrescos sabor cola con un consumo per capita de 150 litros<sup>12</sup>; 4) la mayor parte del café arábica que produce México requiere en su presentación tostado y molido de productos complementarios como cafeteras eléctricas, filtros, etc; lo que es menos práctico que los cafés solubles que utilizan más cafés robustas; y 5) la percepción generalizada entre la población de que el consumo de café daña la salud y genera adicción.

## 1.3 Canales de comercialización

En los ciclos cafetaleros 2001/2002 y 2002/2003 se ha registrado una tendencia a la formalización de comercializadores, inducida por la operación del Fondo a través de la expedición de comprobantes fiscales de comercialización. En el inicio de operaciones del Fondo se registraron 292 comercializadores ante el Consejo Mexicano del Café, para el ciclo 2002/2003 operó un total de 508 comercializadores, con una distribución más o menos equilibrada en cuanto a número por estrato, aunque desde luego el peso relativo de cada uno es muy distinto si se atiende al volumen de operaciones en compras de primera mano.

---

<sup>11</sup> Se refiere al consumo nacional de café producido en México sin considerar las importaciones de café.

<sup>12</sup> Fuente: <http://www.jornada.unam.mx/2004/mar04/040305/031n2cap.php?origen=economia.php&fly=2>

**Cuadro 4. Número y tipo de comercializadores por rangos de operación en el ciclo 2002-2003**

Rangos de volúmenes comercializados (quintales)	Personas físicas*		Personas morales		Organizaciones económicas del sector rural**		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
1 a 1,000	53	27	26	17	47	30	126	25
1,001 a 5,000	83	43	36	23	58	37	177	35
5,001 a 25,000	51	26	65	42	39	25	155	30
25,001 a 50,000	6	3	19	12	10	6	35	7
Más de 50,000	2	1	10	6	3	2	15	3
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>100</b>	<b>156</b>	<b>100</b>	<b>157</b>	<b>100</b>	<b>508</b>	<b>100</b>

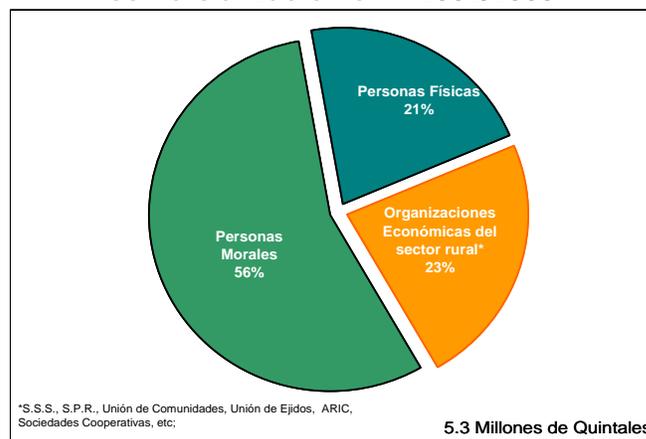
Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Mexicano del Café, A.C.

\* Incluye intermediarios y productores individuales

\*\* Incluye diversas figuras asociativas (SSS, SPR, SC) y organizaciones más complejas.

La estructura de comercialización indica que solo un 10% del total de los agentes se ubica en un rango de operación de más de 25 mil quintales al año, de los cuales la mayoría (60%) corresponde a la categoría de personas morales.

**Figura 2. Importancia relativa de canales de comercialización en 2002/2003**



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Mexicano del Café, A.C.

Los 508 comercializadores registrados en el ciclo 2002/2003 reportaron un total de 5,275,025 quintales contabilizados con comprobantes fiscales de comercialización. En la distribución de este volumen, tienen predominio las personas morales, cuya participación debe ser más alta si se considera que muchas personas físicas actúan como acopiadoras de grandes empresas.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Como lo son Agroindustrias Unidas de México, S.A., Beneficiadora de Cafés Finos, S.A. o Exportadora de Cafés California, S.A.

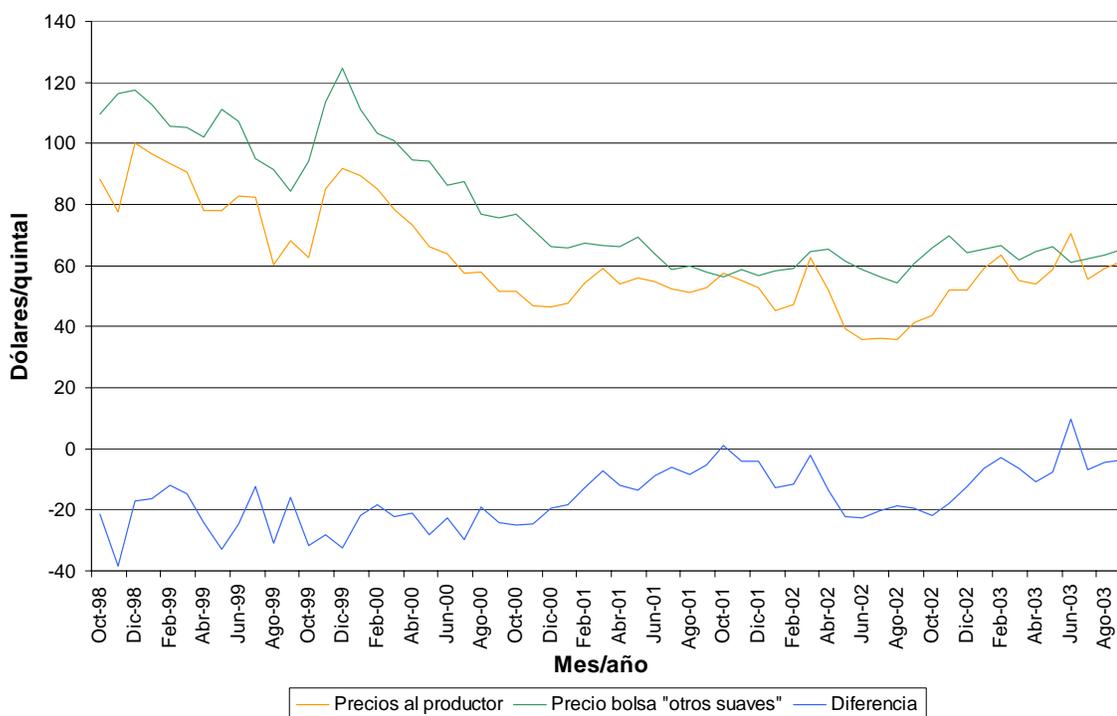
Otro tanto ocurre con la participación de las organizaciones de productores, pues la mayoría de sus volúmenes en compras de primera mano son finalmente entregados a alguno de esos grupos que realizan la exportación.

## 1.4 Los precios pagados al productor

Los precios al productor están influidos por los siguientes factores: el precio cotizado en la Bolsa de Nueva York, el diferencial por calidad (negativo o positivo, respecto al precio de Bolsa), la estacionalidad de la cosecha (80% se concentra en los meses de octubre a marzo) y, en ocasiones, descuentos por financiamiento de los acopiadores a la producción y cosecha.

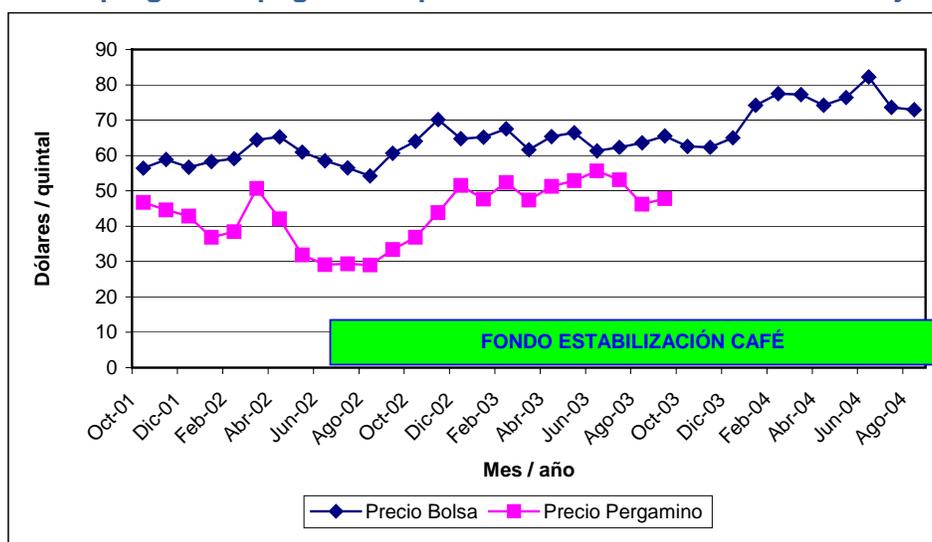
En las visitas de campo se percibió que los comercializadores en época de precios bajos aplican la estrategia de aumentar volumen de comercialización a costa de utilidad por saco, utilizando la liquidez para financiar la capacidad de acopio. En ciertos casos, incluso, proveen servicios de transporte al productor. De hecho, puede haber circunstancias donde un comercializador pague por arriba del precio en Bolsa con tal de comprar suficiente café, puesto que las sanciones legales y de mercado por incumplir un contrato suelen ser más costosas que las pérdidas en las que incurren en el margen al pagar un sobreprecio al productor.

**Figura 3. Comportamiento de precios de Bolsa de NY y precios al productor 1998-2003**



Fuente: Elaboración propia con información de la Organización Internacional del Café.

**Figura 4. Comparación entre precios de café verde en Bolsa de Nueva York y precios de pergamino pagados al productor en los ciclos 2001/2002 y 2002/2003**



Fuente: Elaboración propia con datos de OIC y del Consejo Mexicano del Café, A.C.

En los últimos dos ciclos las cotizaciones de café verde en Bolsa han tenido un importante repunte al pasar de un promedio de 59.17 dólares por quintal de café verde en 2001/2002 a 64.83 dólares en 2002/2003, en el lapso enero-agosto de 2004 se fortalece la recuperación alcanzando una cotización promedio de 76.83 dólares. Por su parte, los precios que ha recibido el productor mexicano por la venta de café pergamino pasaron de 37.90 a 48.90 dólares por quintal entre ambos ciclos. Es importante señalar que si bien el productor vende mayoritariamente en café pergamino, se observa que en el periodo octubre 2001 a septiembre 2003 el precio promedio mensual en Bolsa fue 18.60 dólares por quintal más alto que el recibido por los productores de café pergamino, que se explica por el comportamiento de los diferenciales aplicados al café mexicano y la abundancia / escasez relativas en cada periodo. La mayor diferencia se registró en 2001/2002 con un monto de 21.27 dólares por quintal, que se redujo a 15.93 dólares en el ciclo 2002/2003.

Es interesante observar que teniendo el Fondo como referencia la cotización en la Bolsa de Nueva York, el apoyo de alrededor de 20 dólares por quintal que se otorgó en promedio durante los últimos dos ciclos, se ha traducido en una nivelación entre precios verde / pergamino, absorbiendo totalmente el riesgo del productor frente a oscilaciones de la cotización en Bolsa.

## 1.5 El mercado internacional del café

El comportamiento histórico del precio internacional del café indica que los ciclos de precios bajos son más duraderos que los ciclos de precios altos. Esto se debe a la tendencia del mercado a los *shocks* de oferta, puesto que un incremento en el precio internacional del café no incentiva mayor consumo pero es probable que incentive la plantación de nuevas áreas de café, con un periodo prolongado de maduración e incremento sostenido en los niveles de producción, durante varios años.

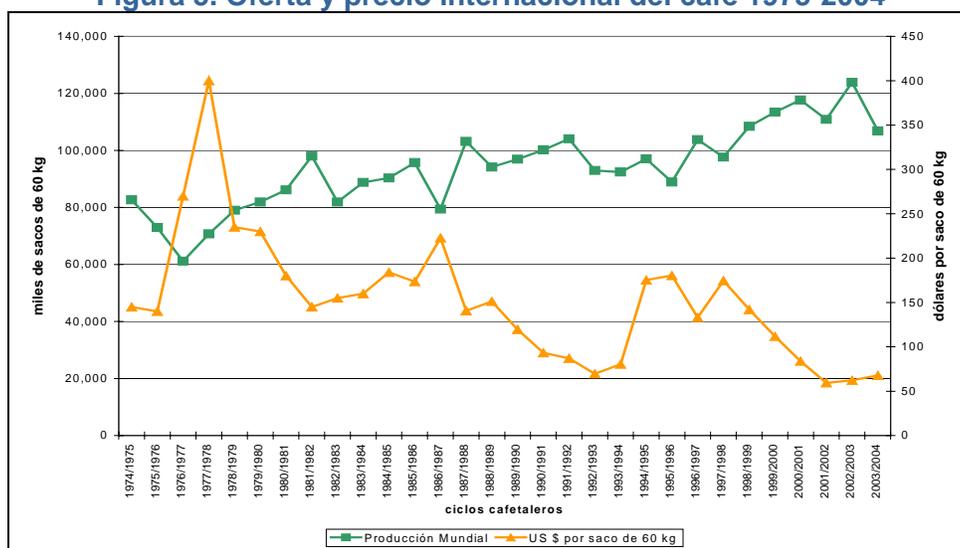
Sin embargo, la actual crisis del mercado internacional del café no se explica únicamente por un ciclo coyuntural de precios bajos, puesto que ha surgido evidencia del inicio de un cambio estructural en el mercado. Estos aspectos cobran gran importancia en la evaluación del Fondo ya que entre el 75 y el 80% del café producido en México se exporta, es decir, gran parte de la estructura productiva del país se ve afectada directamente ante los movimientos en la cotización del precio en los mercados internacionales.

### 1.5.1 Oferta mundial

A partir del rompimiento del acuerdo internacional de cuotas de exportación de café en 1989 y con mayor celeridad a partir de la helada del ciclo 1994/1995 en Brasil, el mercado global de café se ha concentrado en mayor medida, tanto en la demanda como en la oferta. Así, en la década de los ochenta la producción de Vietnam, Brasil y Colombia representaba el 44% de la oferta global, mientras que en el ciclo 2002/2003 representó el 60%. Para algunos tostadores que dominan la comercialización del café convencional, estos tres países ofrecen café suficiente en variedad y volumen para abastecer sus distintas mezclas, por lo que cada vez compran menos a otros países, o los castigan vía precio por tener un costo de oportunidad menor.

En la siguiente gráfica se muestran dos rasgos sobresalientes de la oferta del café: 1) ante una demanda global estancada, el precio se determina por completo por la producción mundial del aromático, y 2) ante precios bajos, la oferta se mantiene en altos niveles. Este extraño comportamiento de la oferta, se debe al aumento de la capacidad productiva de los productores ante alzas repentinas y de corta duración en los precios<sup>14</sup>, a las políticas gubernamentales de apoyo que retardan la salida de productores menos eficientes, a desarrollos tecnológicos que reducen costos de producción, y a la entrada al mercado de nuevos competidores con bajos costos.

**Figura 5. Oferta y precio internacional del café 1975-2004**

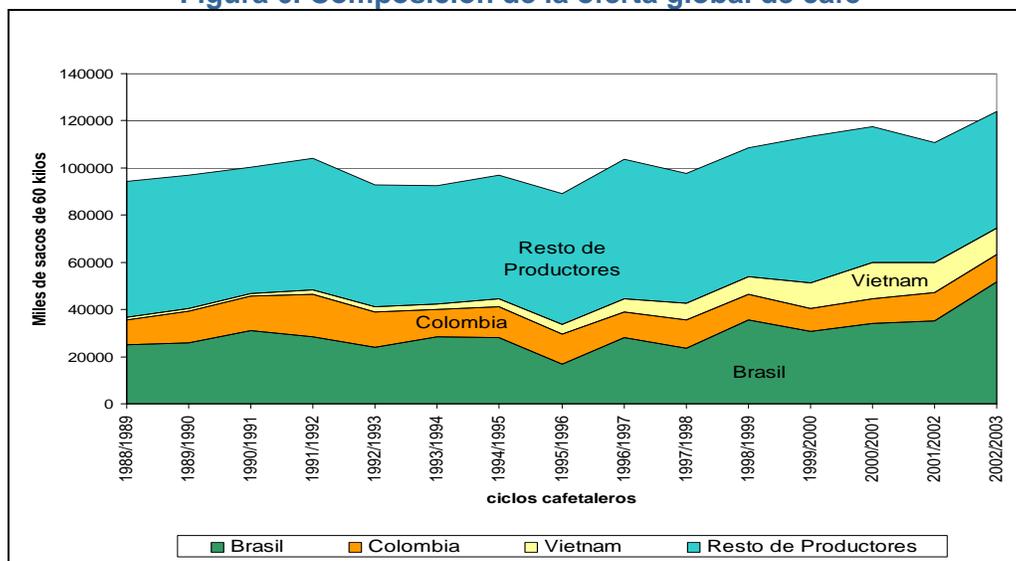


Fuente: Elaboración propia con información de USDA, ICO y F.O. Licht

<sup>14</sup> El café es un cultivo perenne, lo cual indica que una vez tomada la decisión de sembrar el cafeto, la inversión tiene sus mayores rendimientos en promedio a partir del año 4 y hasta el 15, ante este rezago, es muy complicado para el productor calcular la rentabilidad de la inversión, debido a la imposibilidad de conocer el precio de mercado con tantos años de anticipación.

El aumento de la oferta mundial de café en los últimos años se explica primordialmente por los sustanciales incrementos de la producción en Brasil y Vietnam. La siguiente figura nos muestra que en el ciclo cafetalero 1988/1989 la oferta mundial de café fue de 94 millones de sacos de 60 kilos, de los cuales Brasil produjo 25 millones de sacos y Vietnam solo 0.9 millones de sacos. Para el ciclo 2000/2001 Vietnam logró una producción de 15 millones de sacos y Brasil obtuvo 58 millones de sacos. Para el ciclo cafetalero 2002/2003 estos dos países produjeron la mitad de la oferta global de café.

**Figura 6. Composición de la oferta global de café**



Fuente: Elaboración propia con información de USDA, ICO y F.O. Licht

En Vietnam, este abrupto crecimiento se explica primordialmente por la asistencia técnica y económica proporcionada por la República Democrática Alemana a principios de los años ochenta, la posterior apertura de las actividades agrícolas al sector privado, el proceso de liberación de los mercados, las líneas de crédito proporcionadas por organismos multilaterales para la apertura de nuevas zonas de cultivo y, por último, los bajos costos de producción<sup>15</sup>.

Brasil es el gigante del mercado. Convirtió su propia crisis en oportunidad para crecer aún más, ya que a partir de la helada y sequía que padeció en el ciclo 1994/1995, ha incrementado su predominio en el mercado a través de 2 conjuntos de medidas principales:

- Aprovechando la liquidez derivada del incremento en los precios internacionales del café en 1995, se abrieron en valles altos nuevas zonas de cultivo más protegidas de las heladas. Estas nuevas zonas han sido equipadas con sistemas de riego y cosechadoras mecánicas, que les ha permitido disminuir los costos de producción e incrementar los rendimientos. Las zonas más tecnificadas tienen rendimientos de hasta 90 quintales por hectárea.<sup>16</sup>

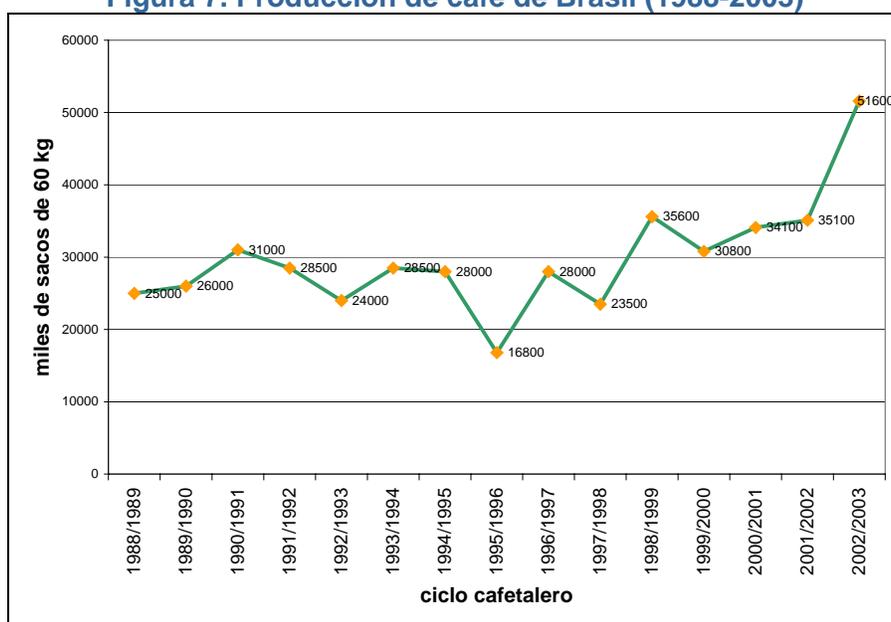
<sup>15</sup> En México el pago de un jornal diario en la Cafeticultura es de 4 a 7 dólares, en Vietnam es de 1 dólar.

<sup>16</sup> Giovanucci, Daniel "Coffee Markets: New Paradigms in Global Supply and Demand" World Bank, Agriculture and Rural Development. Discussion Paper 3.

- Avances agronómicos que adaptan distintas densidades de arbustos de café según las condiciones edafo-climatológicas del entorno para maximizar el excedente económico.

Además, los productores de café de Brasil se protegieron parcialmente del desplome de los precios ocurrido en 1999. Esa protección fue posible gracias a la devaluación de la moneda brasileña en el año 2000, la eliminación de impuestos internos a la exportación de café y el incremento sostenido del consumo interno, basado en una agresiva campaña de promoción dirigida a la población joven durante la década pasada, lo que muestra que una campaña de este tipo sólo tiene efecto en el largo plazo.

**Figura 7. Producción de café de Brasil (1988-2003)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

### 1.5.2 Demanda mundial

La demanda mundial de café en 2003 fue de alrededor de 113 millones de sacos de 60 kilos, de los cuales 85 millones se consumieron en los países importadores y 28 millones en los países productores. El crecimiento de la demanda en los países con mercados de café consolidados es lento. Por el contrario, en algunos de los nuevos mercados emergentes de café, se observa un crecimiento más acelerado, que priorizan la demanda de café barato y soluble, aunque su peso específico en la demanda total sigue siendo aún marginal. De otra parte, la demanda global está concentrada, la compañía multinacional de alimentos NESTLÉ<sup>17</sup> estima que el 65% del café producido en el mundo es consumido por solo el 17% de la población mundial.

De manera global, dos hechos han influido poderosamente en el lento crecimiento de la demanda en los años recientes. El primero es el desarrollo tecnológico que han llevado a cabo los grandes tostadores para ampliar la capacidad de mezclar cafés de distintos países, variedades y precios, mediante procesos de vaporización que les permite disminuir riesgos en los volúmenes de suministros de café y utilizar en mayor medida

<sup>17</sup> Nestlé "The Beverage Category within Nestlé" 2001

café baratos. El segundo hecho, es la concentración a partir de la etapa de comercialización de café verde, y hasta las ventas en anaquel por parte de las grandes cadenas de supermercados presentes en los países consumidores de café, que explica en parte el hecho de que las bajas en los precios internacionales de café verde no se vean reflejadas en la disminución en los precios de venta del café en anaquel.

Los productores de café a lo largo del mundo no participan del éxito económico de la industria del café. En los mercados convencionales, que son aquellos donde el café se vende en anaquel, en tiendas de abarrotes o de autoservicio, los productores participan solo en un 5% del precio al detalle<sup>18</sup>. En los últimos años se ha observado un incremento considerable de barras de café, donde se ha impulsado una mayor diversidad de preparaciones, para capturar a un mayor segmento del mercado consumidor de bebidas preparadas y donde los productores participan en una mayor tasa del valor generado por la cadena, el aumento de esta porción de la demanda tiende a ser marginal, con respecto al mercado mundial del café, puesto que solo representa el 1% del café producido globalmente.

En los mercados emergentes, los cafés vendidos en solubles que utilizan una mayor cantidad de variedades robustas, son los de mayor poder de penetración en el gusto de los consumidores, puesto que son fáciles de preparar e instantáneos como una bebida gaseosa o té; además no se requiere comprar equipo adicional como hipercoladoras o filtros.

## 1.6 Política cafetalera en países que producen cafés de calidad

### Colombia<sup>19</sup>

La política cafetalera colombiana construyó sus cimientos en 1927 y ha sido operada desde entonces por la Federación Nacional de Cafeteros, que coordina las tareas de planeación, ejecución y análisis de las políticas del sector. En 1940 se creó el Fondo Nacional Cafetero, como una cuenta pública cuyos ingresos provienen de diversas fuentes, entre las cuales se encuentran 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 lo general, y los originados por las contribuciones de los productores.

La crisis de precios de los últimos años ha descapitalizado al Fondo Nacional Cafetalero, a niveles que ponen en riesgo su continuidad. Por ello, el gobierno colombiano, en forma conjunta con la Federación Nacional de Cafeteros, implementan medidas de choque que buscan adaptarse al nuevo entorno de mercado y a reintegrar a los productores de café al sistema bancario, sin comprometer recursos fiscales. Esas medidas consisten en:

- Disminución del ingreso mínimo garantizado por el Fondo, incorporando las fluctuaciones del precio externo y la variación del tipo de cambio, con la finalidad de disminuir la presión sobre las finanzas y trasladar parte del riesgo cambiario y de cotización en precios internacionales al productor.

---

<sup>18</sup> Un paquete de café corriente en Europa en marzo de 2002 valía aproximadamente 1.60 euros. De dicho precio, menos de 10 centavos iban al productor, según lo comenta Frans Vanderhoff en *“La Aventura del Comercio Justo”*. México, 2002.

<sup>19</sup> Departamento Nacional de Planeación *“Estrategia de apoyo al sector cafetero”*

- Rehabilitación de los cafeticultores para que sean de nuevo sujetos de crédito, para lo cual se eliminó del FNC la función de otorgar crédito y se la trasladó a bancos de fomento productivo.
- Fortalecimiento del ingreso del productor cafetero, mediante subsidios por café producido hasta por el 5% del valor de producción, ejecutado por el Ministerio de Agricultura.
- Renovación de cafetos y asistencia técnica, con el objetivo de mejorar la edad promedio de las plantaciones y la densidad del cultivo para el aumento de los rendimientos.
- Compra de cartera vencida de productores de café, para otorgar 3 años de gracia a capital e intereses y, junto con las demás medidas, fortalecer la inversión en el predio cafetalero.
- Programas complementarios orientados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las regiones cafeteras en rubros como educación, vivienda, mejoramientos de caminos rurales, reconversión productiva y fortalecimiento de la cadena de la industria cafetalera.

### Costa Rica<sup>20</sup>

La política cafetalera en Costa Rica contempla la colaboración del sector público y privado, orientada a transferir recursos fiscales temporales a los productores y mejorar la eficiencia productiva, creando condiciones que incrementen su competitividad.

El principal instrumento es el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera FONECAFE, creado en 1992 y operado por el ICAFE, producto del aprendizaje de la crisis que generó el rompimiento del sistema de cuotas. Actualmente, el llamado segundo FONECAFE contempla un capital por 75 millones de dólares para auxiliar al productor de café, de este monto 25 millones de dólares fue producto del ahorro de los caficultores, cuando el precio estaba arriba de los 100 dólares por quintal de café. Adicionalmente se creó el Fideicomiso Cafetalero orientado a la reestructuración de las deudas de los productores.

En el ámbito legal, se avanzó en reformas tendientes a disminuir las distorsiones que afectaban directamente la rentabilidad de la actividad cafetalera como la eliminación del impuesto a los activos y exoneración de impuestos de importación a los insumos para la producción cafetalera y la eliminación del impuesto *ad valorem* al café, denominado derecho de exportación que consistía en el cobro del 1% del valor FOB de cada saco de café exportado.

Aunado a lo anterior, se fortaleció la asistencia técnica para reorientarla a la reducción de costos de producción, mediante medidas temporales que reduzcan las dosis y frecuencias de aplicación de fertilizantes. Se ha mejorado el sistema de información mediante la implementación del censo cafetalero, con la finalidad de tener georeferenciada la información del sector.

Todas estas medidas tendientes a mejorar la eficiencia productiva, son complementadas con medidas de promoción del consumo del café costarricense, que consisten en destruir el 5% de la producción de cafés de calidades inferiores y campañas publicitarias tanto en los países a los que exporta como en Costa Rica, con el objetivo de captar el gusto de los

---

<sup>20</sup> Ponencia del Ministro de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, Alfredo Robert P. en el Taller "Crisis cafetalera y su impacto en la economía rural de Centroamérica: situación y líneas de acción"

consumidores jóvenes. La gestión de la calidad está acompañada de la gestión ambiental e incorporación de normas de aseguramiento de la calidad en el proceso de beneficiado (ISO 9001 y 14001), que ha fortalecido la imagen del café de Costa Rica en el exterior.

Costa Rica tiene importantes resultados de su política cafetalera, como haber logrado ser el segundo país productor con mayores niveles de consumo *per cápita* (4.2 kilos anuales), sólo superado por Brasil. También es notable la obtención de un precio internacional superior al de Bolsa en los mercados internacionales, en premio por su alta calidad.

### El Salvador<sup>21</sup>

Al igual que Costa Rica estableció en 1992 un Fondo de Emergencia para la Caficultura, con recursos por un monto de US \$50 millones, y como respuesta a la crisis de precios después de 1989. Este Fondo fue distribuido en préstamo al total de productores sin discriminar por capacidad de pago, tamaño o deuda con la banca. Los recursos se obtuvieron a través de un crédito internacional que tendría que ser pagado en 1999/2000. Durante el periodo de recuperación de precios los productores utilizaron el préstamo para pagar parte de sus deudas.

Sin embargo, en 1998 se presentó en ese país una severa sequía y los precios al siguiente año comenzaron a desplomarse obligando a las autoridades salvadoreñas a crear un segundo fondo con la colocación de un bono por US \$80 millones. El Fondo otorga un anticipo a los productores de café, en razón del equivalente a US \$25 por quintal de café calidad media altura y estricta altura, calculado sobre la base del promedio aritmético de las producciones de los últimos dos años, que haya sido entregado directamente por productores de café a beneficiadores. La dirección y administración del Fondo está a cargo del Consejo Salvadoreño del Café (CSC).

Con el fin de realizar la entrega de los anticipos a los caficultores, el CSC ha elaborado un *software* que se ha entregado a los beneficiadores y exportadores registrados en el CSC, quienes luego deberán entregar al CSC los datos correspondientes (nombre del productor, tamaño del área cultivada con café y producción cosechada, entre otros).

## 1.7 La nueva política cafetalera de México

Ante los cambios estructurales en el mercado internacional de café, considerando la estructura productiva y comercial del país y las estrategias implementadas por los países que compiten en los mercados de cafés de calidad, el gobierno mexicano ha tomado la decisión de formular una serie de instrumentos gubernamentales para el fortalecimiento de los cafetaleros, y por ende de la cadena productiva del café en su conjunto. Algunos de los instrumentos han sido de carácter temporal puesto que han respondido a una coyuntura específica, como los programas de Fondo de Apoyo Especial a la Inversión en Café.<sup>22</sup>

La política cafetalera considera apoyos por tres vías: 1) Apoyos directos al productor, en dos líneas: como una compensación a su ingreso en periodos de precios bajos, y para

---

<sup>21</sup> Pérez, Guillermo. "Análisis de la política crediticia para reactivar la caficultura salvadoreña" Boletín 174 del Banco Central de Reservas.

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2001. Bajo esta modalidad de apoyo, el Gobierno Federal con la colaboración de los Gobiernos otorgó apoyos por un monto total equivalente de hasta \$750 por hectárea de la superficie total inscrita con 5 hectáreas o menos por productor en el censo elaborado por el Instituto Mexicano del Café en 1992"

fortalecer su base productiva y mejorar la calidad del café; 2) Apoyos a proyectos productivos de las organizaciones de productores, se accede a ellos mediante la presentación de proyectos que tengan por finalidad el incrementar la apropiación de valor agregado generado por la cadena productiva del café; y, 3) Fortalecimiento a la cadena productiva de café, mediante acciones que fomentan el incremento de la calidad y la promoción del consumo en el país y en el extranjero, buscando una menor dependencia de las fluctuaciones del mercado internacional del café.

La política cafetalera se despliega a través de los siguientes instrumentos:

### **Padrón Nacional Cafetalero**

Su principal objetivo es constituirse como una herramienta de información confiable sobre el número de productores, el tamaño y localización de los predios cafetaleros, a efecto de que sea la base para la asignación eficiente y transparente de apoyos directos a los productores. Asimismo, está concebido para aportar información técnica y socioeconómica relevante para los procesos de planeación, diseño de políticas orientadas al sector y la operación de programas de apoyos directos a productores de café.

### **Fondos Concursables para Proyectos de Desarrollo Rural**

El objetivo de estos fondos es impulsar actividades productivas mediante proyectos de alto impacto económico y social, enmarcados en la política sectorial de integración de cadenas agroalimentarias, que les permitan a los productores primarios agregar valor a sus productos y acceder en mejores condiciones a los mercados. Los fondos se asignan a través de proyectos en algunas de las tres modalidades de apoyo del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo: 1) El Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), para impulsar procesos de capitalización de las unidades de producción; 2) El Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), tendiente a fortalecer a organizaciones de productores con orientación a mercados; y, 3) El Programa de Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural (PRODESCA), para fortalecer las capacidades de gestión productiva y comercial.

### **Retiro de Café de Calidades Inferiores**

Con base en acuerdos adquiridos con otros cinco países en el foro de la Organización Internacional del Café (OIC), México se comprometió a retirar 5% del café producido con peor calidad, con el propósito de enviar señales creíbles del mejoramiento de la calidad del café mexicano y apoyar el aumento de la demanda de café en el plano internacional y nacional. Los recursos de este componente se incluyen como apoyos indirectos dentro del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura.

### **Promoción del Consumo del Café de México**

El propósito de este componente es promover el consumo del café producido en el país, tanto en el mercado interno como externo, respaldado en el incremento sustancial de la calidad del grano. Su objetivo es elevar el consumo interno a un nivel de al menos 2 Kg. *per cápita*. Las estrategias diseñadas han considerado el empleo de medios masivos de comunicación, la difusión cultural y la presencia en ferias y exposiciones con el objeto de dar a conocer a la mayor parte de la población del país los beneficios de la bebida en la salud de los consumidores. Los recursos de este componentes se incluyen como apoyos indirectos dentro del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura.

### **Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad del Café de México**

Este programa tiene orientación específica al fortalecimiento productivo del sector, prevé apoyos directos al productor a partir de tres líneas de acción: 1) Reconversión productiva en el caso de cafetales por debajo de 600 metros sobre el nivel del mar (msnm), para ayudar al productor a desarrollar otros cultivos más apropiados a las condiciones edafoclimatológicas; 2) Intensificación de prácticas de cultivo en variedades Arábicas en cafetales por arriba de 600 msnm en café convencional (con y sin fertilización) y café orgánico; y, 3) Intensificación de prácticas de cultivo para variedad Robusta.

### **Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura**

Es un programa que aspira a ser permanente. Tiene como objetivo, lograr el fortalecimiento del sector, a través de la entrega directa al productor de recursos económicos en periodos de precios internacionales bajos, con lo que busca dar mayor certidumbre al productor sobre sus ingresos, fortalecer el mantenimiento de los predios y otorgar liquidez para que pueda ejecutar acciones que procuren la calidad del grano. Tiene previsto mecanismos de recuperación de los recursos en periodos de precios altos, los detalles del diseño y funcionamiento del Fondo se establecen en el siguiente capítulo. El Fondo incluye también apoyos indirectos para beneficiar a todo el sector cafetalero a través de acciones dirigidas a la promoción del consumo y el retiro de cafés de calidades inferiores.

## Capítulo 2

### Características del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura en el ciclo 2002/2003

En este capítulo se presentan las principales características del Fondo en cuanto a sus objetivos, población a la que se orienta, cobertura geográfica, mecanismos de operación y actores institucionales involucrados. Asimismo, se analizan los principales rasgos que caracterizaron su operación durante el ciclo 2002/2003 con los recursos que se le asignaron, el grado de cumplimiento de sus metas principales y los ajustes en la normatividad durante el ejercicio 2004. Estos elementos brindan el marco de referencia para la evaluación de procesos e impactos que se aborda en los siguientes capítulos.

#### 2.1 Objetivos del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura<sup>23</sup>

El Fondo busca otorgar certidumbre a los productores de café con viabilidad mediante apoyos compensatorios a sus ingresos en épocas de precios internacionales bajos, en el momento de su comercialización, recuperables en las épocas de precios altos, así como contribuir a mejorar la imagen y calidad del café de México a través del retiro de cafés de calidades inferiores y la promoción del consumo.

##### 2.1.1 Objetivos específicos

Compensar parcialmente los ingresos de los productores para garantizarles un ingreso objetivo en la comercialización de su producción.

Fortalecer el mecanismo permanente de revolvencia de los recursos económicos para garantizar el apoyo a los productores en ciclos de precios bajos.

Generar certidumbre entre los productores con potencial de rentabilidad en condiciones normales de mercado, para su permanencia en la actividad.

Contribuir al mejoramiento del café mediante la promoción de acciones que incentiven el consumo y el mejoramiento de la calidad.

#### 2.2 Cobertura geográfica

El Fondo opera en los doce estados de la República que producen el aromático, es decir: Colima, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

---

<sup>23</sup> Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003 capítulo 18 artículo 110. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2003

## 2.3 Población Objetivo

El Fondo tiene cobertura regional, está dirigido a todos los productores de café registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, independientemente de que produzcan de manera colectiva o individual.

El criterio principal de elegibilidad para ser beneficiario del Fondo es estar registrado en el Padrón y contar con el comprobante fiscal de comercialización, expedido en la fecha de la operación de compra-venta de café por un comercializador registrado en el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional, administrado por el Consejo Mexicano del Café. El apoyo recibido genera el compromiso del productor de restituir gradualmente esos recursos cuando el precio promedio mensual en el contrato "C" de la Bolsa de Nueva York rebasa los 85 dólares por quintal (100 libras).

## 2.4 Características de los apoyos

Los apoyos son de dos tipos: apoyos directos, que son los orientados a lograr el ingreso objetivo de los productores, y tienen carácter de recuperables, y los apoyos indirectos, que son aquellos orientados al desarrollo de actividades que beneficien al sector cafetalero en su conjunto, como la promoción del consumo y el mejoramiento de la calidad del café de México.

El Fondo canaliza apoyos directos a los productores cafetaleros de manera individual a través de cheques nominativos. La referencia que se utiliza para determinar el monto del apoyo es el precio promedio mensual del Contrato C de la Bolsa de Nueva York para 100 libras de café verde u oro. Si ese precio se ubica por debajo del precio objetivo de 85 dólares por quintal establecido por el Fondo se entrega un apoyo por quintal comercializado equivalente a la diferencia entre el precio objetivo y el precio en Bolsa. El monto máximo del apoyo es de 20 dólares por quintal para cafés de la variedad arábica, conforme a la siguiente tabla.

**Cuadro 5. Montos de apoyo del Fondo**

Precio internacional promedio* (dólares por quintal)	Monto del apoyo (dólares por quintal)	Precio internacional promedio* (dólares por quintal)	Monto del apoyo (dólares por quintal)
<b>65.00 o menos</b>	<b>20</b>	75.01-76	9.99-9.00
65.01-66.00	19.99-19.00	76.01-77	8.99-8.00
66.01-67	18.99-18.00	77.01-78	7.99-7.00
67.01-68	17.99-17.00	78.01-79	6.99-6.00
68.01-69	16.99-16.00	79.01-80	5.99-5.00
69.01-70	15.99-15.00	80.01-81	4.99-4.00
70.01-71	14.99-14.00	81.01-82	3.99-3.00
71.01-72	13.99-13.00	82.01-83	2.99-2.00
72.01-73	12.99-12.00	83.01-84	1.99-1.00
73.01-74	11.99-11.00	84.01-85	0.99-0.00
74.01-75	10.99-10.00	<b>85.01 o más</b>	<b>Recuperación</b>

\*Basado en la cotización promedio mensual del mes anterior de la operación de venta de café oro o verde del Contrato C más cercano en la Bolsa de Nueva York.

Fuente: Modificación al capítulo 18 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo. Diario Oficial de la Federación del 22 de marzo de 2004.

Cuando el productor vende otras clases de café, distintas al café verde u oro, se aplican las siguientes equivalencias.

**Cuadro 6. Equivalencias por clase de café**

Clase de café	Kilogramos por quintal
Cereza madura	Mayor o igual a 245.0
Pergamino despulpado	140.0
Pergamino escurrido	120.0
Pergamino oreado	100.0
Pergamino cuerno	65.0
Pergamino seco	57.5
Capulín o cereza seca	80.0
Café verde	Igual a 46.0
Espumilla	100.0

Fuente: Modificación al capítulo 18 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo, DOF 22 de marzo del 2004

Los productores elegibles para recibir el apoyo del Fondo son aquellos registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, que cuenten con folio único de productor y que acepten las obligaciones establecidas en las Reglas de Operación del Fondo. Para los productores que cultiven café de la variedad arábica, se apoya un máximo de 20 quintales por hectárea, y hasta por la superficie máxima legal permitida para la pequeña propiedad de café (300 hectáreas)<sup>24</sup>. Para el caso de cafés de la variedad robusta, el monto del apoyo es de hasta el 50% del correspondiente a café arábica, hasta 15 quintales por hectárea, y hasta el límite máximo legal para la pequeña propiedad. La reducción en los apoyos obedece al hecho de que el café robusta tiene un costo de producción más bajo y tiene mercado interno.

Si el precio promedio mensual de Bolsa se establece en 85.01 dólares o más, los productores beneficiarios del Fondo tienen la obligación de restituir los apoyos recibidos conforme a la siguiente tabla:

**Cuadro 7. Recuperaciones del Fondo**

Precio promedio Bolsa NY (dólares por quintal)	Restitución al Fondo (dólares por quintal)
85.01-90.00	0.01-3.00
90.01-100.00	3.01-6.00
100.01-110.00	6.01-9.00
110.01-120.00	9.01-12.00
120.01-130.00	12.01-15.00
130.01-140.00	15.01-18.00
140.01 o más	20

Fuente: Modificación al capítulo 18 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo, DOF 22 de marzo del 2004

Las recuperaciones se llevarían a cabo mediante retenciones que haría el comercializador al productor en el momento de la compra-venta de café. El comercializador deberá entregar al productor el comprobante fiscal generado por el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional, para que el productor pueda demostrar la comercialización de su café.

<sup>24</sup> Ley Agraria, Título Quinto, Artículo 117. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Los productores que no cumplan con su obligación de retornar los apoyos conforme a las Reglas de Operación del Fondo o que proporcionen información falsa en cuanto a superficie y volúmenes comercializados, quedarán excluidos del Fondo y de otros programas de la SAGARPA, independientemente de las acciones legales que se determinen. De otra parte, el Fondo se integró con el saldo existente al cierre del ejercicio 2002 y los recursos fiscales autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.

## **2.5 Instrumentos clave para la operación del Fondo**

La operación del Fondo descansa sobre dos instrumentos centrales: el Padrón Nacional Cafetalero y el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional, los cuales son utilizados por los diversos actores institucionales en todas las etapas de operación.

### **Padrón Nacional Cafetalero**

Es la base de datos que incluye el universo de productores cafetaleros del país. En ella se integra la información sobre las características técnicas y socioeconómicas de la actividad y cada productor se registra con una clave. Los datos esenciales para la asignación de apoyos del Fondo y otros programas se refieren a la ubicación, superficie y altitud del predio(s) de cada productor. Dado que los apoyos se otorgan de manera individualizada, el Padrón brinda la posibilidad de manejar cuentas por productor que registren la entrega y/o retención de recursos en el tiempo.

El Padrón es una herramienta dinámica en la que es posible la actualización e incorporación de nuevos datos en todo momento. La plataforma tecnológica que utiliza permite la georeferenciación de la información, elemento importante para identificar de manera confiable a los productores.

Asimismo, el Padrón contiene una considerable riqueza de información relacionada con características de los productores (edad, sexo, nivel educativo, grado de organización, etc.), así como diversos aspectos de la producción primaria, el beneficio del café y los canales de comercialización, entre otros. Esta información tiene un gran potencial para la planeación de la actividad y el diseño de políticas públicas en el sector.

Actualmente, además de brindar soporte a la operación del Fondo, se le utiliza para asignar apoyos del Programa de Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad del Café de México. Un aspecto interesante en este último caso es la posibilidad de utilizar imágenes de satélite para reconocer el estado de los predios en ciertos momentos, por ejemplo, georeferenciar la entrega de apoyos para fomento productivo en una región determinada para observar cambios esperados por aplicación de fertilizantes, resiembras, limpieza (chapeos), etc.

### **Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional**

El mecanismo de emisión de comprobantes de comercialización al momento en que se realizan las transacciones, es posible gracias a esta herramienta de registro en línea. Desde el primer año de operación del Fondo la construcción de este sistema constituyó una prioridad. Al presente se dispone de los elementos informáticos indispensables para propiciar la seguridad, transparencia y confiabilidad en la operación del Fondo y otros programas orientados al sector.

El Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional (SICN) es un programa al que tienen acceso mediante Internet los comercializadores registrados ante el Consejo Mexicano del Café (CMC). En el momento de la compra de café, el comercializador registra el nombre o la clave del productor y el volumen de venta, el Sistema comprueba la vigencia del productor en el Padrón y que el volumen de café no sea mayor a 20 quintales por cada hectárea que tenga registrada el productor. Una vez ocurrido esto, se procede a imprimir el comprobante fiscal, requisito indispensable para obtener el apoyo y se registran en el servidor del SICN los datos de volúmenes de venta, tipo de café, fecha de la operación, precio de mercado, tipo de cambio aplicable y el monto del apoyo del Fondo, tanto de la modalidad de apoyo directo, como del Programa de Retiro de Cafés de Calidades Inferiores.

En periodos de precios por arriba de 85 dólares por quintal, el Sistema permitirá calcular los montos económicos que los comercializadores retendrán a los productores para depositarlos en la cuenta bancaria del Fondo, con la finalidad de darle revolvencia a los recursos del Fondo, y aspirar a enfrentar ciclos futuros de precios bajos.

Además, el SICN permite registrar ventas a terceros para identificar paso a paso el proceso comercial, y registra las exportaciones que derivan en la generación de estadísticas útiles para la planeación y toma de decisiones.

## 2.6 Actores centrales en la operación del Fondo

### El Consejo Mexicano del Café, A.C.

El Consejo es una asociación civil<sup>25</sup>, formado por los distintos agentes que integran la cadena productiva del café, regido por las leyes de derecho privado y con capacidad de celebrar convenios de concertación con el Gobierno, como el que se ha realizado con la SAGARPA, con la finalidad de conferirle el carácter de agente técnico responsable de la operación del Fondo de Estabilización del Café. El Consejo se obliga a ejercer los recursos del Fondo conforme a las Reglas de Operación vigentes, para lo cual administra el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional, que es, como ya lo hemos descrito, fundamental en el control, operación, generación de pagos y estructuración de las recuperaciones del Fondo.

Además, el Consejo debe entregar periódicamente información a la SAGARPA de los avances físicos y financieros, revisar en coordinación con (ASERCA) los criterios para la actualización del Padrón Nacional Cafetalero, debe operar el mecanismo de revolvencia y establecer los instrumentos que le den transparencia y eficacia a la recuperación de recursos en las temporadas de altos precios internacionales del café.

---

<sup>25</sup> El Consejo Mexicano del Café, A.C. se creó el 28 de junio de 1993. El Órgano de Gobierno del Consejo está presidido por el Titular de SAGARPA. También forman parte de ese cuerpo colegiado los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de Desarrollo Social. Otros miembros de ese Órgano son los Gobernadores de los Estados en que se produce café, así como los titulares de instituciones de banca de desarrollo, la Confederación Nacional Campesina, el Consejo Agrario Permanente, la Confederación Nacional de Productores Rurales, la Confederación Mexicana de Productores de Café, la Asociación Mexicana de Exportadores de Café, la Asociación Nacional de la Industria del Café y de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación.

## ASERCA

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria es un órgano desconcentrado de la SAGARPA, que apoya la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores. Tiene dos objetivos principales: el fortalecimiento de la comercialización agropecuaria y la operación de PROCAMPO, programa que transfiere recursos al productor independientemente del volumen comercializado<sup>26</sup>.

Considerando la experiencia adquirida por ASERCA en la administración de bases de datos y distribución de pagos, SAGARPA lo designó como responsable de la integración y actualización del Padrón Nacional Cafetalero, además participa en la impresión y distribución de cheques, así como en el cotejo de los pagos realizados con la información proporcionada por el CMC de los productores apoyados en el ciclo en curso.

Este órgano tiene también una responsabilidad central en el procesamiento de la base de datos del Padrón para proveer información sobre las características técnicas y socioeconómicas del sector, que apunte procesos de planeación y toma de decisiones de los agentes económicos que integran la comunidad cafetalera nacional.

## SAGARPA

A través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural ejerce la rectoría en cuanto a la orientación estratégica del Fondo, formula la propuesta de programa-presupuesto y supervisa la operación del Fondo. En un nivel operativo, ha incorporado a su estructura territorial de DDRs y CADERs<sup>27</sup> para la distribución de los pagos del Fondo, está estructura participa además, en la recepción de solicitudes de incorporación/actualización de productores en el Padrón.

## Consejos Estatales de Café

Son dependencias de los gobiernos estatales que tradicionalmente han fungido como el interlocutor gubernamental ante los productores de café. En su carácter de ventanillas de atención a la población cafetalera, coadyuvan en diversos trámites para el ajuste de pagos y datos en el Padrón. También participan en la difusión del Fondo. Hasta el mes de diciembre de 2003 tuvieron a su cargo la distribución de los cheques a través de sus oficinas regionales. Sin embargo, las condiciones en las que operan son de gran escasez de recursos. Su participación en la operación del Fondo se ha venido reduciendo cada vez más.

## Comercializadores

El diseño del Fondo les confiere un papel central en la operación. A través de ellos se emiten los comprobantes de comercialización, se realizan las retenciones de cafés de calidades inferiores y en temporada de precios altos, ejecutarán las retenciones para integrarlas al patrimonio del Fondo. En el ciclo 2002/2003 operó un total de 508 comercializadores registrados ante el Consejo Mexicano del Café, A.C.

---

<sup>26</sup> Este programa tiene un directorio de beneficiarios de más de 4 millones de productores con una superficie cercana a los 14 millones de hectáreas.

<sup>27</sup> Los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADERs) son las instancias territoriales básicas de la SAGARPA, que realizan funciones operativas y administrativas para la atención, en los municipios y localidades de la población objetivo de los programas que opera la Secretaría.

## 2.7 Operación del Fondo en 2003

En este apartado se presentan los aspectos más relevantes de la operación del Fondo relacionados con sus metas, asignación y ejercicio de los recursos presupuestales, y la cobertura geográfica de los apoyos.

### 2.7.1 Metas de operación y presupuesto del Fondo en 2003

La operación del Fondo en 2003 se enmarca en el Convenio de Concertación celebrado entre la SAGARPA y el Consejo Mexicano del Café, A.C. el 14 de mayo de dicho año. En el Anexo Técnico de dicho Convenio se estableció una meta de 3.75 millones de quintales apoyados para el ciclo cafetalero 2002/2003. Las metas en cuanto a productores y superficie a apoyar se fijaron fuera del Anexo Técnico, estableciéndose en 200,535 productores y 375,000 hectáreas.

El Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2003 asignó recursos al Fondo por un monto de 750 millones de pesos, de los cuales, el 90% se canaliza a apoyos directos, orientados a lograr el ingreso objetivo de los productores, hasta el 5.5% para apoyos indirectos (promoción del consumo y mejoramiento de la calidad del café de México y el fortalecimiento de estructuras), 4% es para gastos de operación y 0.5% será para la evaluación externa del Fondo<sup>28</sup>.

**Cuadro 8. Metas operativas y presupuesto del Fondo en 2003**

Mes	Meta física (quintales)	Calendario de ministración (pesos)
Enero		
Febrero	196,270	39,253,913
Marzo	298,718	59,743,628
Abril	406,848	81,369,538
Mayo	420,364	84,072,777
Junio	420,367	84,073,377
Julio	442,581	88,516,226
Agosto	442,581	88,516,226
Septiembre	415,549	83,109,708
Octubre	349,262	69,852,448
Noviembre	178,730	35,746,079
Diciembre	178,730	35,746,080
<b>Total</b>	<b>3,750,000</b>	<b>750,000,000</b>

Fuente: Anexo Técnico del Convenio de Concertación SAGARPA- CMC 14 de mayo de 2003

<sup>28</sup> Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003. Capítulo 18, artículo 114, p. 82.

**Cuadro 9. Cumplimiento de metas y ejercicio presupuestal**

Concepto	Unidad de medida	Cantidad		% (b/a)
		Programado (a)	Alcanzado* (b)	
Producción apoyada	Quintal	3,750,000	4,099,091	109.3
Superficie apoyada	Hectárea	375,000	208,606	55.6
Productores apoyados	Productor	200,535	251,746	125.5
Presupuesto ejercido	Pesos	750,000,000	841,554,743**	112.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Técnico 2003, SAGARPA y del Consejo Mexicano del Café, A.C.

\* Resultados al 9 de agosto de 2004. \*\* Se refiere al componente de apoyos directos (pagos a productores).

Las metas programadas en producción apoyada fueron rebasadas en un 9.3% como resultado de una mayor disponibilidad de recursos del saldo reintegrado al patrimonio del Fondo del ejercicio presupuestal del 2002<sup>29</sup> para atender a un mayor número de productores, que pudieron acceder a comprobantes de comercialización emitidos a través del Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional.

Si se considera que del total de producción apoyada el 77% se exportó (ver figura 1) y tomando como referencia el valor total de las exportaciones en el ciclo 2002/2003<sup>30</sup>, resulta que cada peso de apoyo entregado por el Fondo, respaldó la generación de 2.9 pesos en divisas para el país.

Con relación a los apoyos indirectos, en 2003 el Consejo desarrolló la *Campaña Integral de Promoción y Consumo del Café de México*, dirigida al incremento del consumo interno y al mejoramiento de la imagen del café de México en el mercado internacional. En esta línea, se incluyó el desarrollo de 50 eventos (ferias, exposiciones, foros y reuniones) de carácter local, regional, nacional e internacional.

Asimismo, se realizaron acciones en materia de mejoramiento de la calidad a través del Programa de Retiro de Cafés de Calidades Inferiores. En este Programa el productor que realiza ventas de primera mano decide de manera voluntaria que se le descuenta el equivalente al 2% del valor de su venta por parte del comercializador y éste, a su vez, entrega en bodegas asignadas por el Consejo, el equivalente al 5% del volumen de café adquirido que presente una calidad inferior. El productor es retribuido por parte del Consejo, con recursos del Fondo, con hasta 1.5 veces el valor descontado por el comercializador. En 2003 este mecanismo permitió retirar del flujo comercial 960 quintales de café por 18 comercializadores, evitándose que se consumieran 4 millones de tazas de café de pésima calidad, protegiendo a 45 mil consumidores, e impidiendo la desmotivación del consumo de café mexicano.

Los recursos erogados en estos componentes de apoyos indirectos, de acuerdo a las Reglas de Operación pueden ser hasta de 5.5% del total de recursos del Fondo. No obstante, lo ejercido significó solamente el 1.5% en el ejercicio fiscal 2003.

<sup>29</sup> Las Reglas de Operación 2003 en el artículo 120 señalan que "...El Fondo se integrará con el saldo existente al cierre del 2002 y las aportaciones del recurso público previsto para el efecto por el PEF 2003..."

<sup>30</sup> De acuerdo con datos del CMC en el ciclo 2002/2003 se exportó un total de 2.6 millones de sacos con un valor de 2,579 millones de pesos (244 millones de dólares).

### 2.7.2 Cobertura geográfica de los apoyos

Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla concentran el 93% del total de los productores apoyados, los cuales recibieron el 85.4% de los recursos canalizados por el Fondo en 2003. Estos cuatro estados concentran el 83% de los productores y el 85.5% de la superficie registrada en el Padrón Nacional Cafetalero.

En el cuadro 10 observamos que el estado de Hidalgo tiene la cobertura de productores apoyados más reducida a nivel nacional, ello refleja la aguda pulverización de los predios cafetaleros, los cuales tienen un promedio de tan solo 0.8 hectáreas por productor, es decir, de la mitad de la media nacional, la escasa cultura de organización para la producción, y, aunado a ello, canales de comercialización que presentan una mayor distorsión que en otras entidades. Estas peculiaridades han hecho particularmente complicado el funcionamiento del esquema de operación del Fondo con base en comprobantes de comercialización.

**Cuadro 10. Distribución geográfica de productores apoyados en 2003**

Estado	Productores		Cobertura b/a (%)	Producción apoyada (Miles Qq.)	%	Apoyos pagados (Miles pesos)
	Padrón (a)	Apoyados (b)				
Chiapas	167,795	95,078	57	1,846	45	378,830
Oaxaca	98,479	46,966	48	324	8	67,634
Veracruz	82,938	59,795	72	1,065	26	214,551
Puebla	43,469	32,435	75	676	17	140,803
Hidalgo	31,702	3,738	12	38	1	7,977
Guerrero	21,002	8,816	42	93	2	19,738
Otros*	25,005	4,918	20	57	1	12,021
<b>Totales</b>	<b>470,390</b>	<b>251,746</b>	<b>54</b>	<b>4,099</b>	<b>100</b>	<b>841,554</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Mexicano del Café, al 13 de agosto de 2004.

\*son los estados de Colima, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco y Querétaro

## 2.8 Caracterización de los beneficiarios del Fondo

Con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Fondo en el ciclo cafetalero 2002/2003 para esta evaluación, se realizó una descripción de las principales características de los productores de café, tomando como variable para estratificar el tamaño del predio.

En el cuadro 11, observamos que el número de productores con predios cafetaleros de hasta 5 hectáreas representan el 96% de beneficiarios del Fondo, una elevada proporción de productores de este segmento **tiene una economía basada en el autoconsumo**, de modo que la venta de café representa su principal fuente de ingresos económicos. En ese sentido, el ingreso anual neto derivado de la producción y venta del café es en promedio de 1,459 pesos para los productores de hasta 2 hectáreas, y de 2,438 pesos para los productores con predios de 2.01 hasta 5 hectáreas.

Evidentemente, una familia no sobrevive con un ingreso promedio diario de 4 a 7 pesos. Por ello, los productores además de café, producen maíz, frijol, calabaza, chile y algunos tienen aves o ganado de traspatio para asegurar el abastecimiento de alimentos del núcleo familiar. El exiguo ingreso por concepto de café lo utilizan para la compra de medicinas, jabón, tejas, lámina para el techo de sus viviendas y transporte.

**Cuadro 11. Tipología de los productores beneficiarios del Fondo**

Concepto	Tamaño de predio (hectárea)				
	Estrato I (hasta 2)	Estrato II (2.01-5)	Estrato III (5.01-10)	Estrato IV (10.01-50)	Estrato V (más de 50)
Superficie promedio del predio cafetalero	1.41	4.16	8.62	22.62	131.7
% superficie sembrada de café/predio total	44	52	56	64	<b>72</b>
% respecto al total de productores	<b>78.7</b>	17.3	3.0	0.8	0.2
Edad promedio (años cumplidos)	48	49	49	52	<b>57</b>
Número de mujeres x cada 100 productores de café	23	19	29	17	16
Años de estudio promedio	3.66	4.29	4.92	8.53	<b>11.74</b>
Productores que hablan o hablaron algún dialecto indígena (%)	<b>68.8</b>	53.4	42.4	34.1	28.9
Costo mano de obra/Costo total (%)	<b>93.2</b>	89.2	88.0	83.6	80.8

Fuente: FAO Encuesta a productores beneficiarios del Fondo 2002/2003

El primer y segundo estrato de productores, utilizan respectivamente el 44 y el 52% de su predio total para el cultivo de café utilizando para su producción la mano de obra familiar, la superficie restante la utilizan para la producción de bienes de autoconsumo.

Los productores de los estratos III y IV, destinan en promedio el 56 y 64% de su predio respectivamente, al cultivo de café, emplean mano de obra contratada y en general tienen diferentes tipos de cultivos comerciales. El estrato de productores con más de 50 hectáreas, produce enteramente con mano de obra contratada y la utilización del predio para el cultivo de café llega al 72%, estos productores enfrentan fuerte escasez de mano de obra.

Entre la población productora de café que fue beneficiaria del Fondo se tiene una edad promedio de 48 años. En campo pudo verificarse que los jóvenes están abandonando la actividad, debido a que se emplean en otras áreas de la economía que les reporta mayores ingresos o porque han optado por migrar a centros urbanos en el país o a Estados Unidos, proceso que en los últimos años ha sido particularmente intenso en Oaxaca. Asimismo, se registra una creciente presencia femenina en la producción de café, particularmente en el estrato de 5 a 10 hectáreas. Es muy probable que en los próximos años se genere una ruptura generacional en el cultivo de café en México, combinando las tendencias de envejecimiento de la población productora y el abandono de la actividad por los jóvenes.

En cuanto al nivel educativo, apreciamos una correlación directamente proporcional entre el tamaño del predio y la cantidad de años estudiados. Así, el productor con predio de hasta 2 hectáreas tiene en promedio 3.66 años estudiados, mientras que entre los productores de más de 50 hectáreas el promedio sube a 11.74 años. De los productores beneficiarios del primer estrato el 68.8% habla o habló algún dialecto indígena, este

porcentaje disminuye hasta llegar al 28.9% en los productores de más de 50 hectáreas, que aunque siendo en su mayor parte mestizos, una tercera parte de ellos, hablan alguna lengua nativa, posiblemente por la relación laboral que han establecido con los indígenas a lo largo de los años.

La mano de obra es el principal costo de producción en todos los estratos. Como lo vemos en la tabla de tipología de productores de café, en los predios de los microproductores el costo de mano de obra representa hasta el 93% del costo total. Debido a la baja en los precios internacionales, los pequeños productores han abandonado crecientemente la utilización de fertilizantes e influye en la baja en los rendimientos de quintales producidos por hectárea.

## 2.9 Análisis del diseño actual del Fondo

El Fondo es un mecanismo de compensación directa al ingreso, dirigido a todos los productores de café que están registrados en el Padrón Nacional Cafetalero y que tengan acceso a un comprobante fiscal de comercialización. Esta definición tan amplia de beneficiarios, crea dificultades operativas para cumplir con los objetivos del Fondo, puesto que con el mismo instrumento, el comprobante de comercialización, se busca apoyar a productores que difieren en lo que respecta a la integración de mercado, escala de producción e información a la que tienen acceso.

El arreglo institucional creado para operar el Fondo es complejo, su operación requiere la participación de entidades del sector público y privado, del orden federal y estatal, siendo el Consejo Mexicano del Café el Agente Técnico responsable de coordinar los esfuerzos y el ejercicio de los recursos conforme a las Reglas de Operación del Programa.

En este arreglo, no se ha contemplado la construcción de nodos de comunicación formales entre estos agentes lo que entorpece la operación del Fondo. Por ello, a pesar de que ASERCA y los CADERs tienen escala de operación suficiente para coadyuvar en la operación del Fondo, le asignan un segundo plano de importancia, ya que dirigen primero sus recursos institucionales a los programas que son de su responsabilidad directa, y sólo una vez que han resuelto su operación destinan atención al Fondo. Esto se debe a que auxiliar en la operación del Fondo, significa un mayor esfuerzo institucional sin que implique la obtención de recursos adicionales de operación<sup>31</sup>. Esto repercute en tiempos prolongados de entrega de los apoyos, procedimientos desordenados para el registro de cambios del Padrón y corrección de datos.

Los comercializadores coadyuvan en el proceso de manera generalizada, puesto que no hacerlo implica prácticamente salir del mercado. La operación del Fondo ha provocado que los productores busquen vender solo a aquellos comercializadores que expidan comprobantes fiscales de comercialización. Por ello, los comercializadores están dispuestos a asumir los costos adicionales que exige estar registrado ante el CMC, como la compra o actualización de equipo de cómputo e impresoras y la contratación de personal en época de cosecha para realizar la captura de información sobre compra-venta, lo que alimenta al SICN.

---

<sup>31</sup> En algunos CADERs, se comentó que el pago que se le otorgó al personal, por las horas de trabajo adicionales dedicadas a la entrega de los apoyos del Fondo, fue a través de la asignación de días libres, puesto que no había recursos para el pago económico.

Pese a estas dificultades en el arreglo interinstitucional que opera el Fondo y los instrumentos que lo hacen posible, existen avances concretos respecto al primer año de operación, materializados en actualizaciones en el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional, el desarrollo de criterios de actualización del Padrón y la creación de un Manual de Operación del Fondo, que busca definir áreas de responsabilidad de los distintos actores y sistematizar los procedimientos necesarios desde la programación de recursos del Fondo, hasta los correspondientes al seguimiento, control y asignación de la entrega de apoyos directos e indirectos.

Respecto a los componentes de apoyos indirectos, su acción ha sido marginal. Su inclusión en el Fondo de Estabilización parece obedecer más bien a criterios de orden presupuestal al asignar recursos para esos fines como un porcentaje del total de recursos dentro del Fondo, más que a una lógica de articulación y sinergia con el componente de apoyos directos a los productores.

## Capítulo 3

### Evaluación de Procesos

En este capítulo se presenta un análisis de los procesos considerados como críticos para la operación eficiente del Fondo, para ello se toman en cuenta además de los procesos desarrollados en el ciclo 2002/2003, los que se están llevando en la actualidad, con el propósito de aportar recomendaciones útiles y oportunas para el mejor funcionamiento del Fondo.

Durante el segundo año de operación del Fondo se observaron avances en la consolidación del andamiaje institucional sobre el que se sustenta su funcionamiento general. Dos áreas principales de tensión en la operación del Fondo en 2003 fueron la base de datos del Padrón Nacional Cafetalero, que brinda el insumo esencial para la asignación de los apoyos a los cafeticultores, y los procesos asociados a la emisión y distribución de los apoyos.

Pese a que había una definición de funciones de los distintos actores involucrados y procedimientos específicos para atender cada etapa de la operación, durante 2003 la carencia de difusión de los procedimientos y de capacitación a los actores, los distintos intereses y capacidades de las instituciones involucradas en la operación del Fondo, entre otros factores, derivaron en procesos heterogéneos que presentan un importante margen de mejora.

#### 3.1 Confiabilidad y actualización del Padrón Nacional Cafetalero

El Padrón Nacional Cafetalero (PNC) permite la identificación de los productores de café en el país, que es condición necesaria para hacer posible el *apoyo directo al productor*. Por ello, un PNC confiable es prioritario para la consolidación de la política cafetalera en su conjunto y del Fondo en lo particular. En ese sentido, ASERCA, que es la institución que administra el PNC, tiene una gran injerencia en los resultados de operación del Fondo.

La puesta en marcha del Fondo, que en su primer año de operación se basaría en los registros del Padrón para otorgar los apoyos, creó una fuerte presión en el levantamiento de información para generar los primeros resultados. Ante el riesgo de que un gran número de productores perdieran su finca cafetalera en medio de la crisis de precios internacionales, se priorizó la velocidad en la generación de datos, sobre la calidad de información<sup>32</sup>.

El levantamiento del Padrón generó expectativas sobre futuros apoyos del gobierno, de modo que los productores supusieron que los apoyos serían otorgados en función del número de productores inscritos. La operación en el ciclo 2001/2002 del Fondo de Apoyo Especial a la Inversión, que beneficiaba a productores de hasta 5 hectáreas, también contribuyó a alimentar esas expectativas en los productores para su registro en el Padrón,

---

<sup>32</sup> Considérese el hecho de que en el caso del PROCAMPO la integración del Padrón demandó un plazo de tres años para empezar a utilizarlo como soporte para generar los pagos al productor.

ello derivó en un fenómeno de subdivisión artificial de los predios que afecta negativamente la confiabilidad del Padrón. Lo anterior explica en parte el explosivo incremento en el número de productores cuando se comparan los datos del PNC con el Censo de 1992 hecho por el desaparecido Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ), donde se observa que la superficie prácticamente ha permanecido constante mientras el número de productores se incrementó en un 66% según lo muestra el cuadro 1.

Esta situación plantea una cuestión central en el diseño de políticas de desarrollo productivo del sector cafetalero. Tal como está integrado, el Padrón incluye una cantidad de personas, que puede ser de gran magnitud, pero que es posible que no sean realmente productores, y sin embargo demandan ser atendidos en los programas de gobierno por el sólo hecho de estar incluidos en el Padrón. En este sentido, el mecanismo de comprobación de ventas está introduciendo una depuración *de facto*, pero también implica riesgos de exclusión de productores, especialmente los de menos de 2 hectáreas, que por diversas razones no acceden al comprobante.

A partir de lo anterior, se plantea un problema de diferenciación entre una política de corte asistencialista y una de fomento productivo, dirigida a todos los estratos de quienes realmente son productores.

En 2002 y 2003, la corrección de registros erróneos y la incorporación de nuevos productores, demandaron sucesivas modificaciones a la base de datos, que dieron lugar a la generación de varios cortes en el tiempo, lo que añadió mayor complejidad a la operación.

Asimismo, la operación del Programa de Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad, que utiliza la base de datos del Padrón para transferir apoyos directamente a los productores, generó presiones adicionales sobre un instrumento que ha tenido que ser construido a la par de la puesta en marcha de estos programas. En esta lógica de construcción y operación simultánea, ha sido complicada la coordinación interinstitucional en los criterios de actualización del Padrón y de procedimientos para realizar las modificaciones.

La utilización de tecnología de punta para la medición de los predios con el sistema de *Geoposicionamiento Global* (GPS), supervisiones posteriores y la decisión de SAGARPA de establecer nuevos criterios de medición para productores de 0.5 hectáreas o menos, han fortalecido el proceso de actualización del Padrón. El reporte de ASERCA al 18 de junio del 2004 menciona que sólo 1,837 productores tienen algún problema en altura o que tienen predios sin medir y 9,450 productores de nuevo ingreso sin poligonización de GPS, que no pueden acceder al apoyo del Fondo en el presente ciclo.

El Padrón es un inédito y valioso instrumento que identifica a los productores cafetaleros posibilitando el apoyo directo al productor. Además permite contribuir a la transparencia en la asignación de recursos fiscales al sector, apoya la planeación y diseño de políticas en el sector, el estudio de microregiones y regiones que permita pronosticar los niveles de producción esperados, los grados de infestación de plagas y enfermedades del cafeto en determinados lugares, los periodos de floración y los óptimos de cosecha.

También podría construirse una tipología confiable de productores sobre la cual se determinen apoyos específicos por estrato de productor.

## 3.2 Emisión y distribución de apoyos

La identificación de los productores y sus predios, para luego posibilitar el pago directo de los apoyos al productor, requiere de un gran despliegue de capacidades y recursos institucionales, considerando las características de marginación de los productores de café en las distintas regiones del país.

El pago se realiza en cheque nominativo, lo cual constituye una primera dificultad para integrar al programa a los productores de subsistencia que no están organizados y que producen uno o dos quintales de café.

En lo referente al proceso de emisión y distribución de los apoyos destacan dos aspectos: de una parte, la idoneidad del mecanismo de pago a través de cheques, independientemente de las características del productor, por otra parte, como un aspecto más operativo, la forma como se organiza la entrega de cheques para su distribución y el agente encargado de esa tarea.

### 3.2.1 La entrega de apoyos a través de comprobantes de comercialización

En el primer año de operación del Fondo (2001/2002), dado que aún no estaban consolidados los padrones de productores y comercializadores, y ante el apremio de los productores que enfrentaban la peor crisis de precios internacionales, se decidió, por única ocasión, utilizar dos mecanismos para el otorgamiento de apoyos: a) *promedios microregionales*, pago con base en la superficie declarada y rendimientos promedio en cada región; y, b) *comprobación de la comercialización*, que consiste, como ya lo hemos establecido, en que el productor acredita mediante un comprobante fiscal de comercialización la producción de café que vendió, y una vez que el SICN válida la transacción, se calcula el pago con base en el precio internacional, la tabla de apoyo de las Reglas de Operación, la cantidad de quintales vendidos y el tipo de cambio aplicable en la fecha de la compra-venta.

En el ciclo 2001/2002 se ejerció el 65% de los recursos del Fondo mediante el mecanismo de promedios microregionales. A través de este mecanismo se corría el riesgo de entregar apoyos a personas que no habían producido café o que gestionaban el apoyo en la modalidad de promedios microregionales y, al mismo tiempo, registraban su producción en otro predio a nombre de otro productor para obtener también el apoyo en la modalidad de comprobación de comercialización.

A partir del ciclo cafetalero 2002/2003, se accede al apoyo únicamente a través del comprobante de la comercialización, emitido por un comercializador registrado en el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional, administrado por el Consejo Mexicano del Café, A. C.

El esquema tiene bondades evidentes, como el entregar apoyos únicamente a quienes efectivamente producen café y hacer transparentes las operaciones de los comercializadores. Sin embargo, las asimetrías de los productores de café se ven reflejadas en las dificultades para acceder al comprobante de comercialización. Existen productores en condición de extrema marginación, para los que suelen ser mayores los costos de transporte en los que incurren para gestionar su apoyo, que el monto del apoyo. En contraparte, hay productores que a la vez son comercializadores, por lo que tienen total acceso al comprobante de comercialización.

Con la eliminación de la modalidad de entrega de apoyo por promedios microregionales, el número de beneficiarios se redujo en 46% a pesar de que la producción apoyada sólo se contrajo en 22%, lo que se explica porque el ajuste principal en número de beneficiarios ocurrió en el estrato de los microproductores.

De acuerdo a la encuesta a productores que no fueron beneficiarios del Fondo en el ciclo 2002/2003, un 90% de ellos continúa produciendo café, sin embargo, la razón principal por la que no accedieron al apoyo fue que en sus comunidades no hubo compradores que extendieran el comprobante y porque el monto del apoyo no compensaba los costos de traslado a la ventanilla. Esto es particularmente relevante en el estrato de pequeños productores, que significaron el 81% del total de no beneficiarios. Para los productores medianos y grandes, la imposibilidad de acceder al apoyo se relacionó con problemas asociados a su registro en el Padrón, o bien porque no produjeron en el pasado ciclo.

Con la exclusividad del comprobante como mecanismo de acceso al apoyo del Fondo, muchos pequeños productores que habían subdividido artificialmente su predio, ahora se vieron incentivados a registrar su venta con cargo a un solo predio, el de quien efectivamente realiza la venta para disminuir costos de transacción. Esta situación se refleja en un hecho paradójico: la mayor proporción de productores “topados”, es decir, los que exceden al límite de 20 quintales por hectárea, está en el estrato de productores con menos de 2 hectáreas, lo que deriva en que una parte de su producción no sea apoyada.

### ***3.2.2 Incorporación de los CADER como puntos de entrega de cheques***

Hacia finales del año 2003 la SAGARPA decidió el relevo de los Consejos Estatales del Café como oficina de pago de los apoyos a beneficiarios del Fondo, para encomendar esta responsabilidad a los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER). Esta decisión deja ver áreas de tensión con los gobiernos estatales<sup>33</sup> puesto que los Consejos Estatales no querían dejar de operar el programa y los responsables de los CADER tampoco querían hacerse cargo de la distribución de cheques sin gastos de operación adicionales.

Este cambio de ventanilla ha incrementado la capacidad operativa en la distribución de los cheques ya que la estructura de CADER es más amplia, aunque esta no siempre se localiza en las zonas cafetaleras.

El proceso de transferencia de Consejos Estatales del Café a CADERs, como ventanillas de pago, no ha estado exento de dificultades. Dado que los Consejos tradicionalmente han sido identificados por los productores como las ventanillas de gobierno que operaban los programas del sector, y que los CADERs no contaban con antecedentes sobre el esquema operativo del Fondo, ni conocían los procedimientos para atender inconformidades del productor, se generaron tensiones entre estas dos instancias.

En las visitas a campo del equipo evaluador se observaron tres hallazgos preocupantes en el mecanismo de pago: 1) ASERCA enviaba a algunos CADERs los lotes de cheques ordenados alfabéticamente por apellido y los listados de la nómina ordenados por nombre, lo que generó desorden y retrasos en la entrega de los cheques; 2) Casos en los cuales los productores tenían su comprobante de comercialización, pero ante la desinformación de los CADERs y la descoordinación de los procesos, nadie sabía si había salido el cheque o en qué parte del proceso se encontraba; y, 3) Errores en los nombres registrados en el Padrón, impedían que se entregara el apoyo, así fuera este

---

<sup>33</sup> El Consejo Estatal del Café es presidido por el gobernador de cada entidad federativa.

error una letra o un espacio en su nombre, lo cual se entiende, pero lo que no se justifica es que la corrección de esa letra llevara varios meses de retrasos. Estos tres elementos presentan un amplio margen de mejora en la operación del programa.

### **3.3 Desempeño de los comercializadores habilitados ante el Consejo Mexicano del Café, A. C.**

La participación de los comercializadores en la operación del Fondo es de gran relevancia, ellos son quienes registran la clave del productor, el tipo de café vendido y el volumen en el SICN, para generar y entregar el comprobante fiscal de comercialización, y, en periodos de precios de Bolsa de NY altos (arriba de 85 dólares), serán quienes lleven a cabo las retenciones a los productores para que los recursos se integren al Fondo.

La operación del Fondo ha incentivado a que los comercializadores participen en el esquema pese a los costos administrativos en los que incurren, puesto que en algunas regiones sólo puede comprarse café si se ofrece a los productores entregarles el comprobante de comercialización (el apoyo representa cerca del 30% del precio al productor).

No obstante el elaborado mecanismo sobre el que descansa la expedición de comprobantes, éste muestra grados de vulnerabilidad para que puedan cometerse diversas irregularidades. En regiones de difícil acceso, el comercializador condiciona la expedición del comprobante al volumen y continuidad de ventas del productor. En ciertos casos, se dan fenómenos de “mercado negro” de comprobantes. También está la posibilidad de registrar producción excedentaria de productores “topados”, en productores con superficie suficiente para amparar mayores volúmenes comercializados. Finalmente, hay comercializadores que expiden comprobantes con inconsistencias en el tipo de café, lo que da lugar a pagos indebidos y subsecuentes problemas en la recuperación de pagos en exceso. En este último caso, el comercializador es reacio a asumir el compromiso de gestionar la restitución de recursos al Fondo, porque le genera costos y desgaste en su relación con los productores.

El Consejo Mexicano del Café ha llevado a cabo algunas supervisiones a comercializadores a efecto de verificar la correcta operación de los mecanismos asociados al Fondo. Este tipo de acciones contribuyen a la transparencia de los procesos y a fortalecer la credibilidad del Fondo entre los productores.

Además de las supervisiones para fortalecer el mecanismo del Fondo, debe informarse masivamente a los productores que el único medio de acceder al apoyo del Fondo es contar con un comprobante de comercialización generado dentro del Sistema Informático administrado por el Consejo y difundir las sanciones ejecutadas ante prácticas irregulares, para disuadir y dar credibilidad en la eficacia de los mecanismos instituidos para el funcionamiento del Fondo.

### 3.4 Los riesgos del Fondo ante un eventual inicio de recuperaciones

Las tendencias recientes de las cotizaciones en la Bolsa de Nueva York, cercanas a 85 dólares por cada 100 libras (quintal), crearon inquietud entre los actores involucrados en la operación del Fondo, respecto de imprecisiones en los procedimientos específicos para llevar a cabo la recuperación de recursos.

Al propio tiempo, tal expectativa dejó ver algunos riesgos para asegurar la efectividad del mecanismo de recuperación. Entre los más relevantes puede señalarse la elusión de responsabilidad de beneficiarios que han dejado de producir o, que habiendo subdividido su predio, ahora registren su producción con otra clave de productor de algún familiar. Sobre estos tópicos hay grandes incertidumbres entre los productores y los comercializadores, los primeros expresan que sería injusto que quienes se apegan a la norma, fuesen los que cargasen con el peso de la restitución de recursos al Fondo.

De otra parte, también es crítico el nivel de desinformación entre los productores para los que no está clara la obligación de restituir los apoyos recibidos en ciclos anteriores. Sólo un 58% de los beneficiarios encuestados manifestó conocer que los recursos que otorga el Fondo tienen carácter de recuperables.

Los comercializadores, por su parte, suponen que en un mercado con precios altos (arriba de 85 dólares) habrá mayor competencia para el acopio, algunos expresan que incluso estarían dispuestos a asumir el monto de la retención con tal de asegurarse el abasto. También se señala su posición de vulnerabilidad ante el productor para realizar la retención, pues la perciben como fuente de conflicto o de competencia desleal de parte de comercializadores sin registro ante el CMC que en un momento dado ofrezcan al productor no aplicar descuentos.

Otro elemento que puede crear conflicto en la retención es que ante precios en Bolsa elevados puede ocurrir mayor diferencial negativo, lo que daría lugar a menores precios al productor, acentuados por el hecho de que lo que se comercializa mayoritariamente es café pergamino y cereza, que muchas veces no se mueve sincrónicamente con la cotización de futuros de café verde en Nueva York (ver Figura 4).

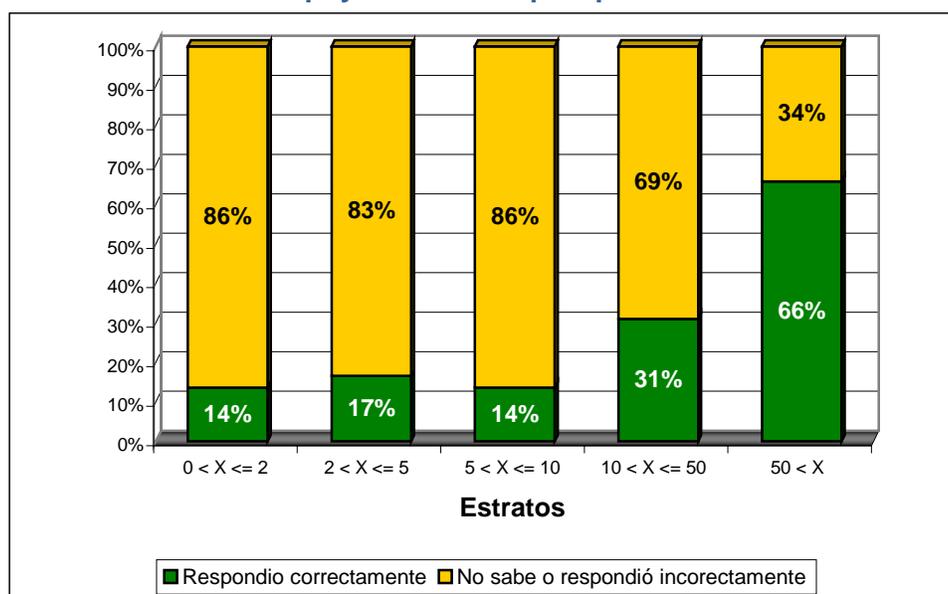
La SAGARPA y el Consejo Mexicano del Café han empezado a tomar algunas medidas para atender estos problemas, especialmente en lo relacionado con la emisión de normas específicas para llevar a cabo el procedimiento de retención.

### 3.5 Calidad de la información y expectativas incumplidas

Los apoyos se llegan a pagar en algunos casos, hasta un año después de que el productor obtuvo su comprobante fiscal de comercialización, lo que incumple el compromiso del Fondo establecido en las Reglas de Operación de otorgar el cheque del apoyo en un periodo máximo de 30 días hábiles después de haberse generado su comprobante. Más allá del retraso, es la incertidumbre de la fecha de pago lo que impide que el productor pueda internalizar en mayor medida el monto del apoyo en sus decisiones productivas. La oportunidad en las labores culturales es clave para el logro de una buena cosecha, por ello, si existe certeza de la fecha en la cual el productor puede acceder al apoyo del Fondo, entonces, se posibilita que acuda a financiamiento para que con toda oportunidad pueda hacer las labores culturales en el ciclo de producción propio del cafetal. Lo que aumenta el impacto productivo.

La encuesta aplicada para esta evaluación, muestra que los productores desconocen aspectos básicos de la tabla de pagos y recuperaciones en las que se basa la operación del Fondo. Con base en la figura 8 podemos observar que sólo el 14% de los productores con predios de hasta 2 ha, conocen el monto del apoyo por quintal comercializado si el precio en Bolsa sería de 80 dólares por quintal<sup>34</sup>. También existe una tendencia a incrementar el porcentaje de respuestas correctas a medida que aumenta el tamaño de predio hasta llegar al estrato de los productores con predios de 50 o más ha con un 66% de respuestas correctas, lo que muestran que tienen mayor acceso a la información.

**Figura 8. Si el precio en Bolsa es de 80 dólares por quintal ¿Cuál es el monto de apoyo del Fondo por quintal comercializado?**



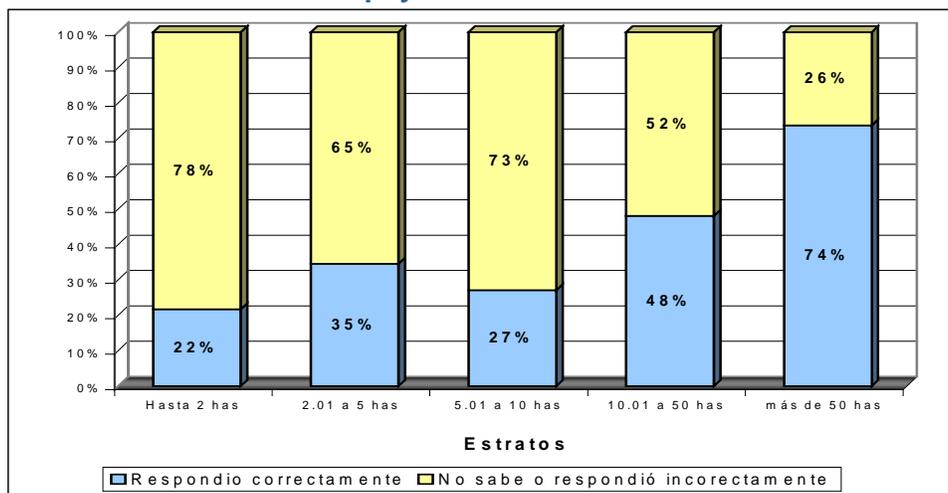
Fuente: FAO Encuesta a productores beneficiarios del Fondo 2002/2003

En comparación con la información de la figura anterior, los productores conocen en mayor porcentaje el precio al cual empieza a operar el mecanismo de recuperación del Fondo<sup>35</sup>. De nuevo, los productores más informados son los que tienen predios de 50 hectáreas o más, ya que respondieron correctamente en el 78% de los casos, en contraparte los productores con 2 hectáreas o menos respondieron de manera correcta sólo el 22%.

<sup>34</sup> Según las Reglas de Operación del Fondo, si el precio promedio del mes que antecede a la operación de compra-venta es de 80 dólares por quintal de café oro o verde, el Fondo apoya al productor con 5 dólares por cada quintal comercializado.

<sup>35</sup> Según las Reglas de Operación, a partir de 85.01 dólares por quintal comienza el mecanismo de revolvencia, para efectos de la encuesta se tomó como correcta también la respuesta de 85 dólares por quintal.

**Figura 9. ¿Cuál es el precio en el que se inicia la restitución de apoyos al Fondo?**



Fuente: FAO Encuesta a productores beneficiarios del Fondo 2002/2003

Acorde a lo que hemos mostrado en las dos gráficas anteriores, un 77% de los productores entrevistados mencionaron que conocen poco o nada acerca de las Reglas de Operación del Fondo.

Otro aspecto donde los productores carecen de información precisa, es en el caso de la venta del predio cafetalero, no conocen con precisión si los apoyos otorgados por el Fondo con carácter de revolvente tienen que ser pagados por el productor que vende o por quien compra el predio. Esta información debe ser difundida a los productores para que en el momento de la transacción incorporen el monto del Fondo en la negociación del precio de venta del predio.

En algunas zonas visitadas por el equipo evaluador, se constató el desconocimiento del tabulado de apoyos y recuperaciones, de tal forma que al Fondo se le conoce como “el programa de los 20 dólares” ante la creencia de que invariablemente cualquier quintal comercializado tiene un apoyo de 20 dólares, independientemente de los precios en Bolsa.

Además, los vacíos de información entre los productores de café acerca de la operación del Fondo, han creado los espacios para la comisión de abusos, como venta de comprobantes fiscales de comercialización apócrifos y la negativa de expedir comprobantes argumentando bajo volumen. Para combatir estos abusos es más eficiente informar de manera intensa a los productores por los medios de comunicación adecuados, que denunciar estas irregularidades en las regiones cafetaleras, donde la probabilidad de castigar un comportamiento oportunista e ilegal tiende a ser mínima. El CMC no debiera proteger sólo los recursos económicos del Fondo que ministra, sino también debe ser prioridad proteger su reputación, transparencia y solidez, para que la confianza generada entre los cafetaleros sea un pilar en el periodo de recuperación de recursos del Fondo.

De acuerdo a la encuesta aplicada a productores beneficiarios del Fondo, sólo el 58% de los productores entrevistados conocen el carácter revolvente del Fondo, en el ciclo 2001/2002 este porcentaje fue del orden de 57%<sup>36</sup>, es decir, prácticamente no existió

<sup>36</sup> Encuesta a Beneficiarios del Fondo de Estabilización del Café 2001/2002

avance alguno por parte del CMC y los Consejos Estatales en la difusión de ésta característica esencial del programa, por lo que los productores se mantuvieron en el mismo nivel de desinformación.

De acuerdo a la opinión recogida de las organizaciones de productores en campo, el CMC es una asociación civil que en los hechos parece operar como un órgano desconcentrado de la SAGARPA, lo que asemeja la gestión del Fondo a la operación del resto de programas de subsidios. En la medida en que esta percepción se extienda, se puede ver afectada la posibilidad de instrumentar la revolvencia del Fondo.

### 3.6 Opinión de los productores respecto a la operación del Fondo

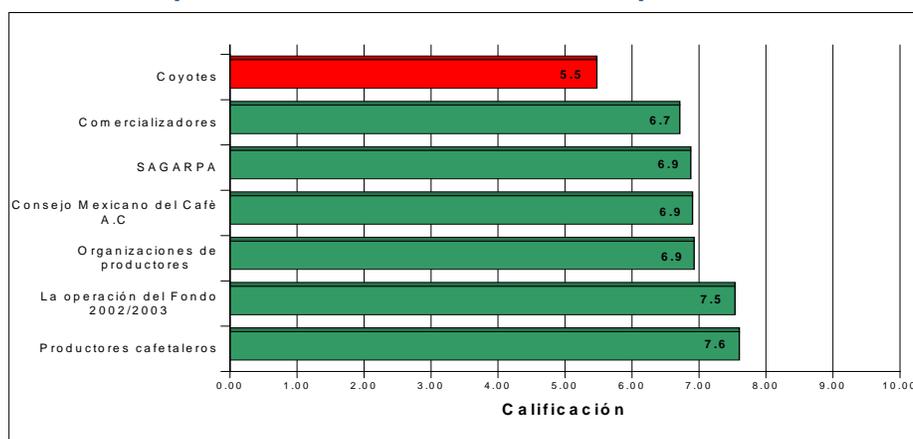
La siguiente gráfica muestra el nivel de satisfacción de los productores de café con respecto a los distintos actores e instrumentos clave del Fondo. En ella observamos que los comercializadores informales (coyotes) son los únicos actores que tienen calificación reprobatoria, con un promedio de 5.48 de calificación en una escala de 0 a 10, los productores asignan un promedio de 7.60 a su propio desempeño y, muy cerca, con 7.54 de calificación, el desempeño del Fondo.

En opinión de los productores, para mejorar el desempeño del Fondo entre otras cosas sugieren:

- Mejorar la información para evitar al productor trasladarse varias veces a la ventanilla para preguntar si el cheque está listo.
- Aumentar la coordinación de los servidores públicos que otorgan el apoyo, puesto que la corrección de montos o datos se lleva varios meses.
- Otorgar el apoyo con oportunidad, los momentos calve son, en su opinión, en cosecha y para financiar las labores de cultivo.

Alrededor del 4% de los productores mencionaron que en las ventanillas de pago condicionaron la entrega de su apoyo al pago de una dádiva. Esta es la principal anomalía detectada a través de la encuesta aplicada a beneficiarios del Fondo.

**Figura 10. Calificaciones promedio asignada por los productores al desempeño de los actores clave en la operación del Fondo**



Fuente: FAO Encuesta a productores beneficiarios del Fondo 2002/2003  
Se les pidió a los productores que calificaran con 5 si es reprobado, 6 suficiente, 7 regular, 8 bien, 9 muy bien y 10 excelente

### Expectativas de los productores

De acuerdo a los datos obtenidos por la encuesta, los productores beneficiarios quisieran que el Fondo fuera un mecanismo financiero permanente, pero sólo el 5.2% cree que lo será. En contraparte, el 76% cree que el Fondo operará a lo más 5 años. Muchos de estos productores vinculan la duración del Fondo al término del actual sexenio.

Lo anterior es un signo de preocupación, puesto que la expectativa de que el Fondo tiene una duración sexenal, implica que no se ha entendido (o no se cree) que el Fondo está concebido como un instrumento estratégico de la política cafetalera nacional, que busca ser sostenible gracias al mecanismo de fondo revolvente, y que puede ser un instrumento para atenuar el impacto de variaciones abruptas de precios internacionales

Otros elementos adicionales que explican esta expectativa tan corta de vigencia de la operación del Fondo son:

- El activismo político derivado de las recientes elecciones locales en las cuatro principales entidades productoras de café, en las cuales candidatos locales ofrecieron condonación de deudas y ampliación de apoyos;
- La desconfianza en que los productores cumplan con las recuperaciones de los apoyos en temporadas de precios altos;
- El antecedente de la quiebra del Fideicomiso del Café (FIDECAFÉ) que fue un fondo de ahorro administrado por el entonces Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ) para afrontar los ciclos de precios bajos.
- La concepción de que los programas de apoyo al sector agrario son sexenales.

**Cuadro 12. Expectativa de la vigencia de operación del Fondo**

Duración	¿Cuánto tiempo quisiera que tuviera vigencia el Fondo?	¿Cuánto tiempo cree que tenga vigencia el Fondo?
1 a 2 años	3.3%	19.9%
3 a 5 años	10.6%	56.1%
6 a 10 años	10.6%	18.8%
Permanente	75.5%	5.2%

Fuente: FAO Encuesta a productores beneficiarios del Fondo 2002/2003

## Capítulo 4

### Evaluación resultados e impactos del Fondo

En este capítulo se presenta un análisis de los principales resultados e impactos derivados del uso de los apoyos por parte de los beneficiarios. Se considera que aún cuando la entrega de éstos no está condicionada a su aplicación en el predio cafetalero, es importante analizar qué resultados se han obtenido cuando el productor libremente ha decidido emplearlos en mejoras a la producción.

Para este análisis se definieron 5 estratos de productores, tomando como criterio la superficie registrada en el Padrón Nacional Cafetalero. A lo largo del capítulo nos referiremos como productores del estrato I a los productores con predios de hasta 2 hectáreas, el estrato II a productores con predios de 2.01 y hasta 5 hectáreas, el estrato III a los productores con predios de 5.01 y hasta 10 hectáreas, el estrato IV productores con predios de 10.01 y hasta 50 hectáreas, y el último estrato lo forman los productores con predios de 50 hectáreas o más.

#### 4.1 Distribución y cobertura de los apoyos directos entre estratos de productores

Durante el ciclo 2002/2003 los apoyos entregados por el Fondo cubrieron el 53.4% de los productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero<sup>37</sup>. Los apoyos se concentran en los dos primeros estratos correspondientes a productores con menos de 5 hectáreas, en una proporción similar a la observada en el ciclo 2001/2002 (71.3% de los apoyos).

**Cuadro 13. Apoyos entregados por el Fondo en el ciclo 2002/2003**

Estrato de productores por tamaño de predio (hectáreas)	Monto pagado (miles de pesos)	%	Producción apoyada (quintales)	Producción vendida (quintales)	Producción apoyada/vendida %	Superficie apoyada (ha.)	%	Número de productores apoyados	%
SIN PREDIO ACTUALMENTE*	1,407	0.17	7,015	14,707	47.6	361	0.17	218	0.1
Hasta 2	343,716	40.84	1,666,973	2,375,873	70.1	84,644	40.58	198,360	78.8
De 2.01 a 5	246,793	29.33	1,211,946	1,488,739	81.4	61,989	29.72	43,716	17.4
De 5.01 a 10	81,948	9.74	401,612	463,980	86.4	20,516	9.83	7,214	2.9
De 10 .01a 50	66,206	7.87	321,880	380,152	84.7	16,344	7.83	1,891	0.8
Más de 50	101,482	12.06	489,666	551,575	88.9	24,753	11.87	347	0.1
<b>Total</b>	<b>841,552</b>	<b>100.00</b>	<b>4,099,092</b>	<b>5,275,025</b>	<b>77.7</b>	<b>208,607</b>	<b>100.00</b>	<b>251,746</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Consejo Mexicano del Café, A. C. con información al 25 de junio de 2004.

\* Corresponde a pagos hechos a productores que vendieron el predio después de recibir el apoyo o que en nuevas mediciones de predios vecinos resultaron sin superficie asignada.

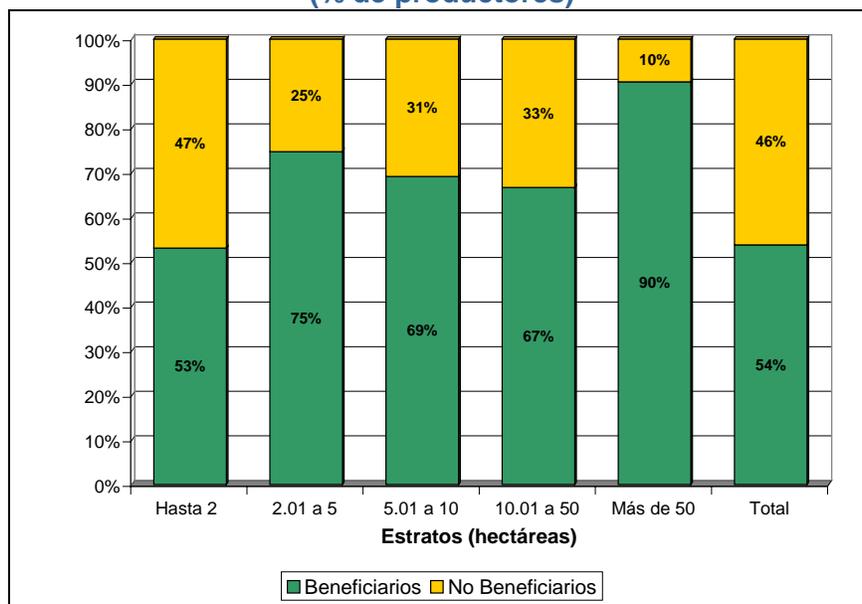
<sup>37</sup> Según datos del Padrón Nacional Cafetalero al 17 de diciembre de 2003.

Es de señalar que en el caso de los productores con menos de 2 hectáreas, casi un 30% de su producción vendida no recibió apoyo, ello como resultado de que excedieron el límite de 20 quintales por hectárea, situación paradójica puesto que los rendimientos reales en ese estrato se ubican en alrededor de 9 quintales. Como ya se comentó en el anterior capítulo, este hecho se explica por la subdivisión artificial de predios realizada en 2001/2002 y la venta de café consignada a una menor cantidad de predios durante 2002/2003.

La figura 11 nos muestra que sólo el 54% del total de productores registrados en el Padrón accedieron a los recursos del Fondo. El 90% de los productores registrados en el Padrón del estrato V (más de 50 hectáreas) obtuvieron apoyo del Fondo en el ciclo cafetalero 2002/2003, el resto de los productores de este estrato que no tuvieron acceso al Fondo, ello fue debido a problemas con los registros en superficie o porque ya han abandonado la actividad.

Los productores del primer estrato (hasta 2 hectáreas) son quienes acceden en menor porcentaje a los apoyos del Fondo (53%), es probable que esto se deba al hecho de que tengan mayores dificultades para acceder al comprobante de comercialización o que productores registrados en el Padrón, integrantes de una misma familia, hayan accedido al apoyo mediante la comercialización de un sólo productor. Esto último puede estar revirtiendo la subdivisión artificial de los predios cafetaleros en el periodo de construcción del Padrón.

**Figura 11. Acceso al Fondo en el ciclo 2002/2003 por estrato (% de productores)**



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el CMC

## 4.2 Permanencia en la actividad

De acuerdo a la encuesta aplicada a no beneficiarios, sólo un 9.6% de ellos ha dejado la actividad cafetalera. Ello significa que a nivel del Padrón se mantuvo en la actividad el

95.5% de productores registrados<sup>38</sup>, los cuales generaron una producción total estimada en 5.4 millones de quintales<sup>39</sup>, volumen muy próximo al registrado en el ciclo 2001/2002.

Por otro lado, de acuerdo a la encuesta a beneficiarios del Fondo, en el ciclo 2004/2005 el 9% de los productores expresó que se retiraría de la actividad cafetalera de persistir los niveles de precios actuales<sup>40</sup>. Este porcentaje es mayor en los productores de más de 10 hectáreas (estratos IV y V) puesto que tienen mayores activos productivos e información que les permite acceder a un mayor número de alternativas productivas en caso de que decidan abandonar el cultivo del aromático. Además, el hecho de que su producción dependa predominantemente de la mano de obra contratada, los hace más vulnerables ante la creciente escasez de mano de obra disponible, que ha provocado un aumento en el precio de los jornales.

El cuadro 14 muestra que el mayor volumen de producción de los grandes productores (estrato V) y mayor poder de negociación, les permite obtener mayores precios por quintal de café producido, sin embargo, incurren, como ya lo habíamos dicho, en mayores costos de producción. En promedio, por cada peso que el productor de este estrato invierte en la producción de café obtuvo al final del ciclo una utilidad de 9 centavos, lo cual es muy poco si consideramos los niveles de incertidumbre que enfrenta el cultivo y el valor de su propio trabajo. No obstante, si a este monto se le agrega el apoyo del Fondo, el productor de este estrato recibió 57 centavos de ganancia por cada peso invertido, lo cual pone de relieve la gran importancia que tienen los apoyos para que los productores de este estrato continúen produciendo.

Por otra parte, los pequeños productores (estrato I), al tener pocas alternativas para utilizar su propia mano de obra o la de su familia, el costo de oportunidad de la utilización de su trabajo en la producción del café es muy bajo o tiende a cero. Ello se ve reflejado en el hecho de que estos productores se retirarían de la producción de café, incluso por debajo del costo económico en el que incurren al producir un quintal de café.

**Cuadro 14. Productores que eventualmente se retirarían de la cafeticultura y comparativo entre precios recibidos por ventas de café pergamino y precio de abandono**

Estrato de productor por tamaño de predio (hectáreas)		(1) Productores con expectativa de retiro % del estrato	(2) Precio recibido en 2002/2003 (Pesos por quintal)	(3) Precio al que se retiraría el productor (Pesos por quintal)	(4) Costo de producción (Pesos por quintal)
I	Hasta 2	7.7	439	203	276
II	2.01 a 5	9.0	462	252	341
III	5.01 a 10	5.1	442	297	374
IV	10.01 a 50	11.6	467	346	374
V	Más de 50	13.2	515	471	468
<b>Total</b>		<b>9.0</b>			

Fuente: FAO Encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003 y datos del CMC.

<sup>38</sup> Tomando como base 470,390 personas registradas al 17 de diciembre de 2003.

<sup>39</sup> Producción estimada por el CMC con base en emisión de Certificados de Origen OIC (4.2 millones de sacos de 60 kg. de café verde).

<sup>40</sup> En la evaluación del Fondo en el ciclo cafetalero 2001/2002 este porcentaje fue del 7%.

Con base en la información de la columna 3 y 4 del anterior cuadro, podemos aseverar que en ausencia de programas de apoyo a los productores de café, los productores de menor escala serían los más resistentes ante periodos de precios bajos, ya que tienen la capacidad de producir con menores costos de producción y tienen un precio de salida del mercado muy bajo.

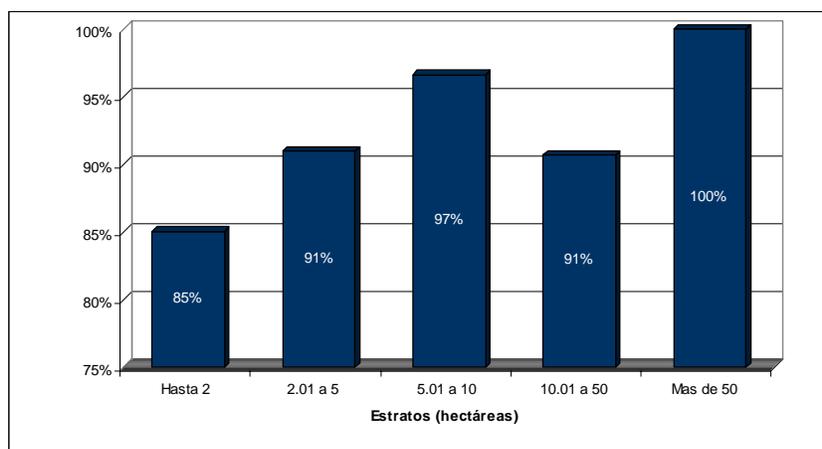
### 4.3 Destino de los apoyos

El apoyo otorgado por el Fondo no está condicionado a la aplicación en la cafecultura, pese a ello, los productores canalizan el apoyo en su mayor parte a la producción de café, un 87% de los beneficiarios encuestados así lo señaló. En la evaluación del Fondo en el ciclo 2001/2002 se registró un 91% de los productores que se manifestaron en el mismo sentido, lo cual indica que en parte el Fondo parece estar incentivando que los productores permanezcan en la actividad.

Los productores de café también destinaron el apoyo a la compra de bienes de consumo en un 9% y al pago de anticipos o adeudos con el 1%.

La alta utilización del apoyo en el cultivo de café parece responder al incentivo por cantidad producida en que está basado el apoyo, es probable que si fuera un apoyo desacoplado de la cantidad producida los porcentajes fueran sensiblemente menores.

**Figura 12. Beneficiarios del Fondo que utilizaron el apoyo en la cafecultura**



Fuente: FAO encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

La producción de café es altamente intensiva en la utilización de mano de obra, por ello, la casi totalidad de los productores que respondieron que aplicaban los recursos otorgados por el Fondo en la cafecultura, lo hicieron para el pago de jornales en labores de cultivo, (control de malezas, poda, manejo de sombra, deshije, cosecha, etc.).

En cuanto a la utilización de algunos insumos como los fertilizantes y herbicidas que tienen un impacto mediato en el incremento de rendimientos en la producción de café, los productores de los estratos IV y V presentan los mayores valores, en un 38 y 39% respectivamente. Estos dos estratos también canalizaron en mayor medida el apoyo a la reposición de maquinaria y equipo para el beneficiado de café, con el 26 y 34% respectivamente.

En síntesis, el siguiente cuadro nos muestra que son los estratos IV y V los que están recuperando con mayor énfasis sus fincas. Es importante señalar también su mayor propensión al crédito para mejoras en el predio cafetalero, es probable que el empleo de los apoyos para cubrir créditos y préstamos sea el reflejo de la confianza que les otorga el Fondo.

**Cuadro 15. Uso específico del apoyo dentro de la cafeticultura**

Concepto	Estratos (% de beneficiarios)*				
	I	II	III	IV	V
Pago de jornales para labores culturales	94%	100%	98%	98%	100%
Recuperación de áreas de cultivo de café	14%	14%	14%	26%	8%
Compra de insumos (fertilizantes, herbicidas, etc.)	27%	24%	25%	38%	39%
Complemento para la compra de equipo de beneficio, herramientas o infraestructura	13%	19%	16%	26%	34%
Pago de créditos (bancos y proveedores)	1%	2%	4%	9%	16%
Pago de préstamos (recursos invertidos en la finca)	4%	5%	9%	11%	13%
Otros usos	1%	2%	4%	2%	3%

Fuente: FAO encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

\* Los totales no coinciden con el desglose por uso específico, porque son respuestas de opción múltiple.

#### 4.4 Acceso a recursos del Fondo por predios de productores no beneficiarios del Fondo

Un análisis de consistencia de los registros de producción apoyada, comercializada (asentada en los comprobantes de comercialización emitidos en el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional) y los rendimientos en cada estrato de productores (derivados de la encuesta a beneficiarios), revela que en los productores con predios de hasta 2 hectáreas, cada hectárea que recibió apoyo del Fondo comercializó 28 quintales de café, casi tres veces el rendimiento real por hectárea que es de 9.7 quintales, dicho de otro modo, cada hectárea de los productores que recibieron apoyo en este estrato, registró la producción de otras dos hectáreas adicionales (Cuadro 16).

En promedio, la totalidad de las hectáreas de los productores que recibieron apoyo, rebasaron el tope de 20 quintales por hectárea establecido por el Fondo como producción susceptible de recibir apoyo. Ello se infiere de la columna 3 del mencionado cuadro, puesto que en todos los estratos se apoyó producción muy cercana al tope señalado.

Todos los estratos en promedio comercializaron por arriba del límite de 20 quintales por hectárea. Los productores de los estratos III y V son quienes minimizaron la producción que no recibió apoyo con tan sólo 2.6 y 2.3 quintales por arriba del tope establecido, respectivamente, en el otro extremo los beneficiarios del estrato I excedieron en más de 8 quintales el tope mencionado, lo que se tradujo en que casi el 30% de su producción comercializada no recibiera apoyo (Cuadro 13).

En resumen, la disparidad observada entre promedios totales de quintales apoyados vs. rendimiento promedio por hectárea, consignados en el cuadro 16, sugiere que hay productores que formalmente figuran como no beneficiarios, pero que en la realidad están accediendo al apoyo al registrar su producción con cargo a quienes se apegaron al mecanismo de comprobación de la comercialización.

Esto es provocado entre otros factores por el sobregistro del Padrón y la capacidad de los productores y comercializadores para ponerse de acuerdo y maximizar pagos del Fondo, particularmente en los productores de más de 5 hectáreas. Esto último es un signo preocupante, puesto que puede inferirse que en la etapa de precios altos es probable que también se coordinen para minimizar las retenciones al Fondo mediante la elusión de los compromisos establecidos.

**Cuadro 16. Contraste entre rendimientos promedio y producción comercializada y apoyada**

Estrato (hectáreas)	(1) Rendimiento promedio por hectárea*	(2) Quintales comercializado/hectárea**	(3) Quintales apoyados por el Fondo/ hectárea**
Hasta 2	9.7	28.1	19.7
2.01 a 5	9.0	24.0	19.6
5.01 a 10	9.2	22.6	19.6
10.01 a 50	13.3	23.3	19.7
Mas de 50	11.1	22.3	19.8
<b>Promedios totales</b>	<b>9.6</b>	<b>25.3</b>	<b>19.6</b>

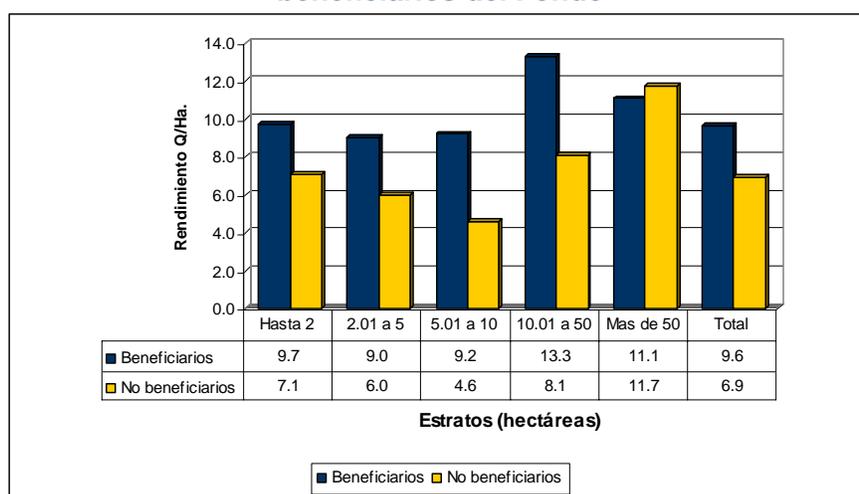
\*Fuente: FAO Encuesta a productores beneficiarios del Fondo 2002/2003

\*\*Fuente: Sistema Informático de la Cafecultura Nacional, Consejo Mexicano del Café, A.C.

#### 4.5 Impactos en rendimientos

Considerando los aspectos analizados en el apartado anterior, se realizó una comparación entre productores registrados en el Padrón que no recibieron apoyo y los beneficiarios del Fondo para comparar su comportamiento productivo. En los estratos intermedios de beneficiarios, se observan rendimientos por hectárea sensiblemente mayores, respecto a productores de similares características que no contaron con el apoyo. El soporte que brinda el Fondo para solventar más de un tercio de los costos de producción, arroja evidencia de fortalecimiento productivo en esos estratos.

**Figura 13. Rendimiento promedio de beneficiarios y no beneficiarios del Fondo**



Fuente: FAO Encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

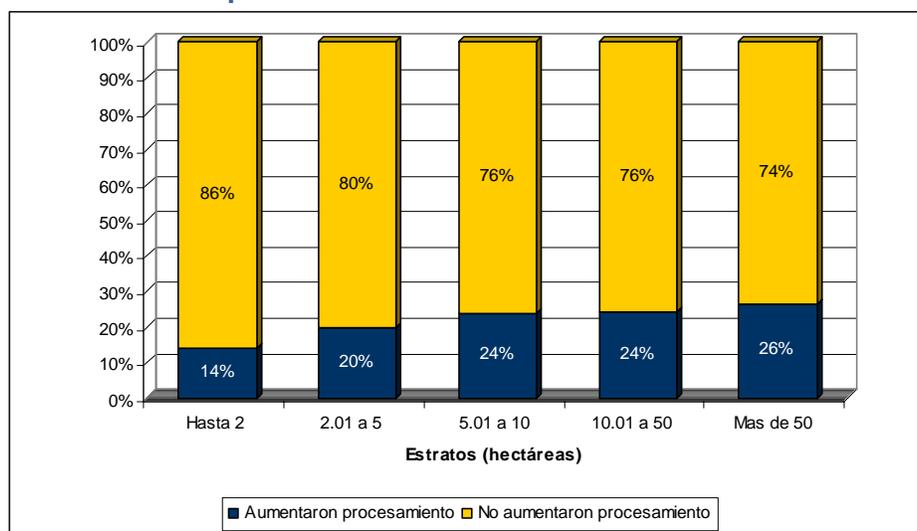
## 4.6 Cambios en el grado de procesamiento

Como consecuencia del apoyo recibido, casi una quinta parte de los beneficiarios encuestados expresó que aumentó el procesamiento del café cosechado, respecto del ciclo cafetalero anterior. Este es un aspecto relevante porque indica el avance en procesos de agregación de valor como vía para la obtención de mayores beneficios, según la posición relativa de cada tipo de productor dentro de la cadena productiva. Así, para los productores pequeños, el paso de “cercero” a “pergamino”, le posibilita vender en mejores condiciones de precio y oportunidad, al acceder a otros mercados.

En los estratos intermedios y de grandes productores, el efecto del apoyo también contribuye al paso a otras etapas dentro del proceso productivo al proveer recursos complementarios para la incorporación de equipos de beneficio y, en ciertos casos de productores a mayor escala, el tostado, molido y envasado. Esto debido a que el aumento en los niveles de procesamiento en esta parte de la cadena permite obtener mayores niveles de valor y por tanto mayor ingreso económico.

Esto guarda congruencia con los datos del cuadro 16, puesto que los estratos IV y V son los que utilizaron en mayor medida el recurso del Fondo para la compra y reposición de maquinaria para beneficiado. El porcentaje de productores del estrato V que aumentaron su nivel de procesamiento fue de 26% lo que casi duplica al porcentaje del primer estrato que es del orden del 14%.

**Figura 14. Beneficiarios que aumentaron el grado de procesamiento del café cosechado**



Fuente: FAO encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

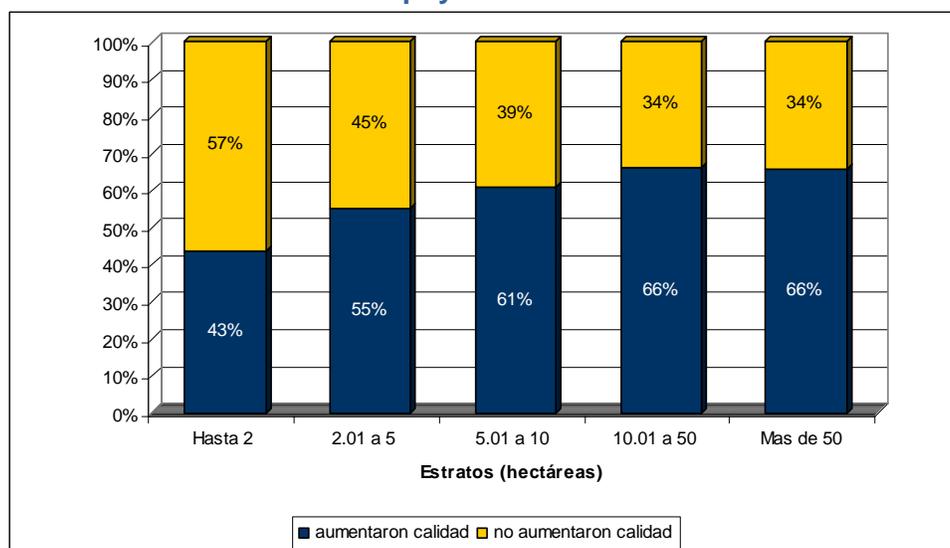
## 4.7 Impacto del Fondo en la calidad del café

En opinión de los beneficiarios, el Fondo también incidió positivamente en la calidad del café producido. La mayor liquidez obtenida con el apoyo, permite a los productores financiar la mayor contratación de mano de obra para las labores culturales, cosecha y beneficiado del café.

Así, en el primer estrato sólo el 43% de los productores encuestados consideraron haber obtenido un aumento en la calidad del café, este porcentaje aumenta en el estrato II con el 55% y el estrato III con el 61%, por su parte, en los estratos IV y V el 66% de los productores considera que aumentaron la calidad. Es decir, a medida que los estratos de productores tienen mayor dependencia de la mano de obra contratada, la liquidez impacta mayormente en la calidad.

Empero, no hay que olvidar que aunque se incentiva la calidad, la operación del Fondo incentiva más la cantidad producida, dado que el apoyo se entrega con base en la cantidad y no en la calidad. Si se pretende, consolidar una política de aumento de la calidad del café mexicano, debiera relacionarse un mayor monto de apoyo a una mayor calidad producida y también ajustar prácticas de acopio que no favorecen calidades uniformes a lo largo de la cadena de comercialización.

**Figura 15. Beneficiarios que aumentaron la calidad del café con el apoyo del Fondo**

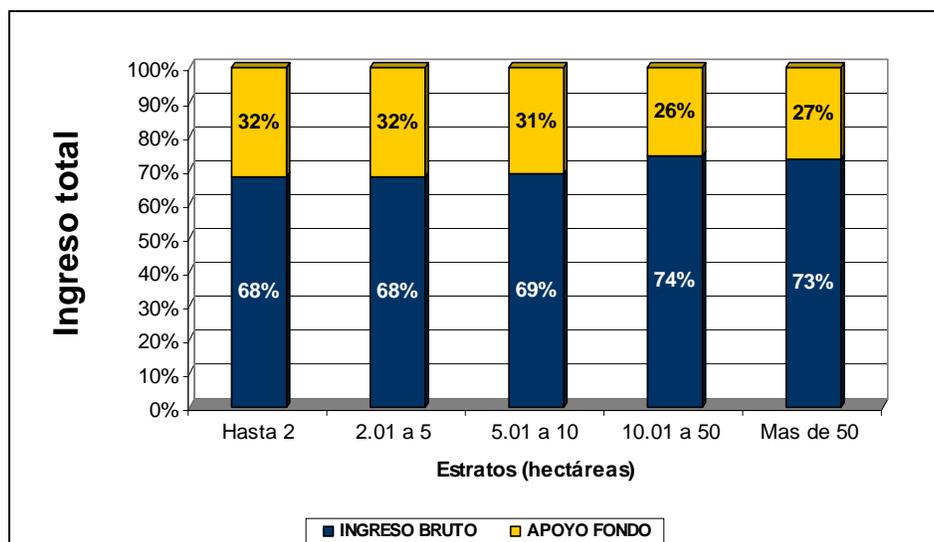


Fuente: FAO encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

#### 4.8 Impacto del Fondo en el ingreso del productor

Si definimos como ingreso total cafetalero al ingreso obtenido por venta de café, más el apoyo del Fondo, este último representa alrededor de la tercera parte del ingreso que recibe el productor. En los estratos I y II el porcentaje es de 32%, mientras que en los estratos IV y V el monto del Fondo se reduce al 26 y 27% respectivamente. Podría ser que esto se explique por los mayores precios a los que acceden los productores de estos dos últimos estratos y por el mayor volumen de producción que obtienen, que repercuten en un mayor ingreso bruto por venta de café.

**Figura 16. Impacto del Fondo en el ingreso del beneficiario por venta de café**



Fuente: FAO encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

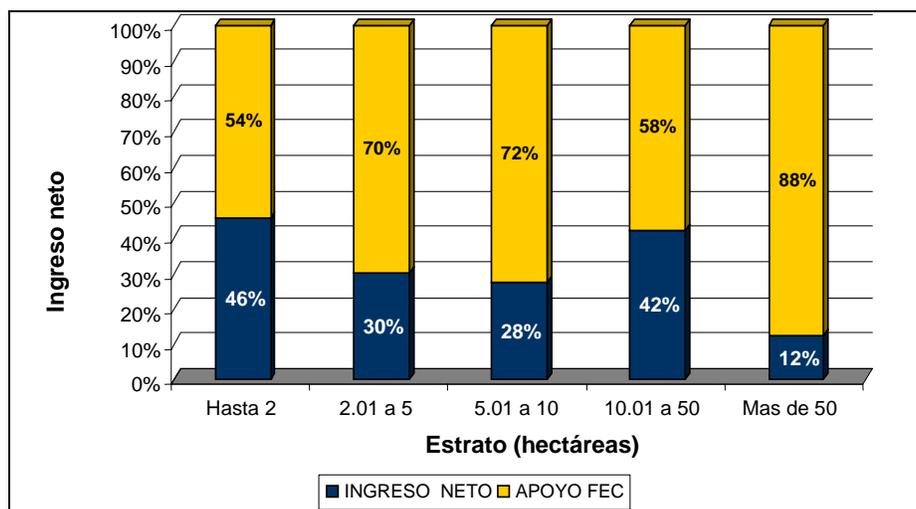
Ahora bien, si obtenemos el ingreso neto restando los costos en los que incurren los productores para llevar a cabo la producción, el impacto del Fondo aumenta sustancialmente.

El ingreso neto promedio en un año de los productores del primer estrato es de alrededor de 3,192 pesos, de los cuales el apoyo del Fondo contribuye con el 54% y el restante 46% a los ingresos por venta de café. Cabe recordar, que la producción de estos productores se realiza utilizando mano de obra familiar que no es remunerada, sin embargo, para efectos de este cálculo, se consideró el valor económico de esa tarea tomando como referencia el precio de los jornales en las regiones donde tienen su predio. Su producción, en la mayor parte de los casos, no utiliza fertilizantes ni pesticidas, y los costos se reducen a reponer cestos para la recolección y herramientas rústicas para las labores de cultivo.

Por su parte, en los estratos II y III la importancia de los recursos del Fondo en el ingreso neto aumenta al 70 y 72% respectivamente. En el estrato IV se reduce este porcentaje al 58%. Con la información disponible no podemos explicar completamente esta reducción, una hipótesis puede ser que estos productores no han puesto énfasis en la recuperación de capacidad productiva y por ende no han incrementado sus costos de producción significativamente, por lo que aumenta su ingreso neto.

Para los productores de más de 50 hectáreas, el apoyo del Fondo representa hasta el 88% del ingreso neto, esto se explica por el hecho de que los productores de este estrato han incurrido en mayores costos de producción (Cuadro 14), y han iniciado procesos de recuperación de capacidad productiva a través de compra de insumos, reposición de herramienta y equipo de beneficio y, sobre todo, contratación de mano de obra para labores culturales como poda, deshije, chapeo, cosecha, etc.

**Figura 17. El apoyo del Fondo como proporción del ingreso neto cafetalero del productor**



Fuente: FAO encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

#### 4.9 Certidumbre del productor

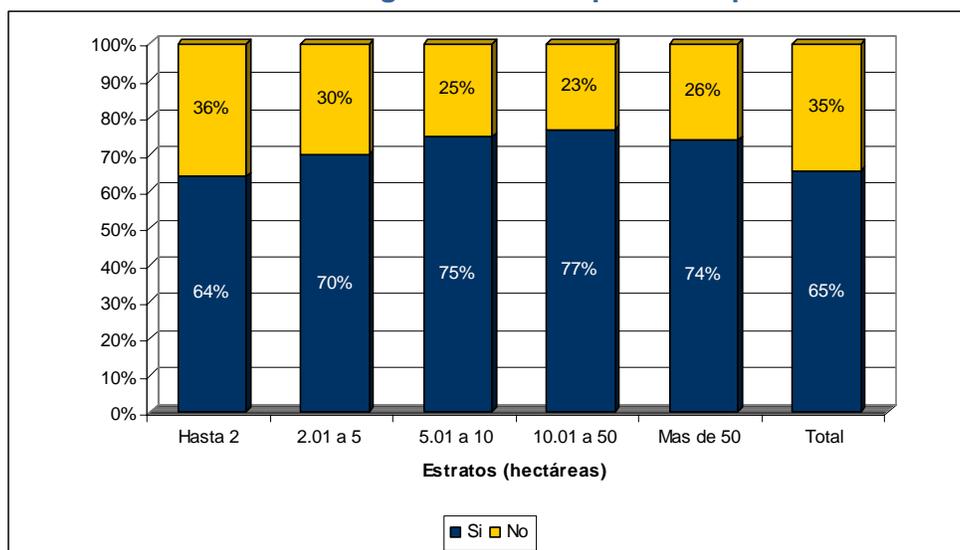
El 65% de los beneficiarios consideran que el Fondo les otorga mayor certidumbre respecto a sus ingresos futuros por concepto de café. Los productores de mayor escala son quienes valoran más este efecto, ya que el 74% de los productores de este estrato reconoce que el Fondo les dota de mayor certidumbre, puesto que son quienes incorporan en mayor medida la información de mercado a sus decisiones productivas.

En contraparte, para el estrato de menos de 2 hectáreas es relativamente menor este efecto ya que sus ingresos (monetarios y no monetarios) se encuentran más diversificados respecto de los medianos y grandes productores, y tienen mayor capacidad de afrontar precios bajos. En este estrato el 64% de los productores reconocen la utilidad del Fondo en el manejo de riesgos de mercado.

Los apoyos del Fondo tienen un importante efecto sobre las expectativas que se forma el productor en torno al precio que recibirá en ciclos posteriores. Puesto que en el cultivo de café es muy valioso (porque es muy complicado) disminuir la incertidumbre acerca del precio futuro para ajustar decisiones en cuanto a la inversión a realizar para la producción en meses o años venideros.

Ello sucede porque el Fondo actúa como un mecanismo de manejo del riesgo asociado al precio y su instrumentación incrementa el precio mínimo que puede recibir el productor en un periodo de precios bajos, además disminuye la varianza de los precios que recibiría el productor en ciclos futuros. En el periodo de análisis (de precios muy bajos) llega a significar hasta la tercera parte del precio que recibe el productor, lo que le permite afrontar menos riesgos de incurrir en pérdidas económicas por una caída en los precios.

**Figura 18 ¿La operación del Fondo le ha dado mayor certidumbre en sus ingresos futuros por concepto de café?**



Fuente: FAO encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

#### 4.10 Ordenamiento del mercado

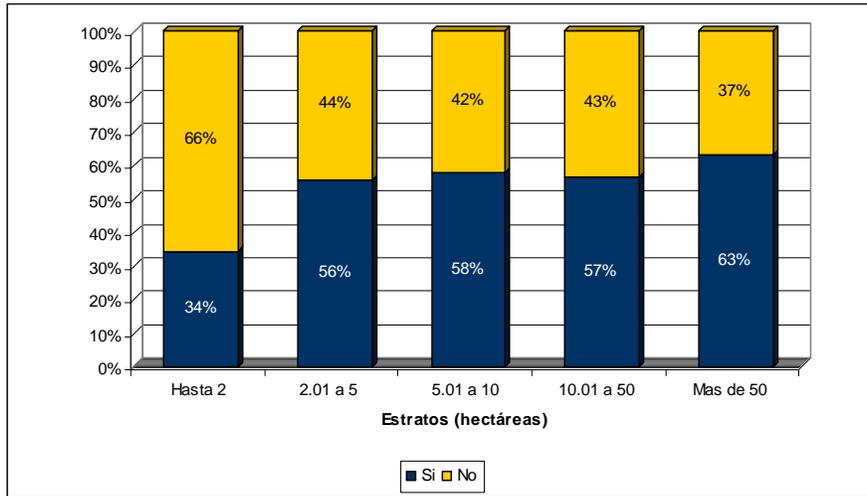
El acceso a los apoyos del Fondo mediante el comprobante de comercialización expedido por los comercializadores registrados ante el Consejo, ha impulsado un proceso de formalización de los intermediarios comerciales de café.

Debido a que el apoyo del Fondo representó el 32% del precio final recibido por el productor en el ciclo 2002/2003, los productores buscan vender a comercializadores que expidan el comprobante de comercialización y, a su vez, los comercializadores buscan expedirlo ya que no hacerlo en condiciones de competencia en el acopio, implica prácticamente quedar fuera del mercado. En ese sentido, los comercializadores inscritos ante el Padrón se han incrementado en 74% al pasar de 292 en el ciclo 2001/2002 a 508 en el ciclo 2003/2003.

La figura 19 muestra que este proceso de formalización es percibido de manera diferente entre los estratos de beneficiarios, ya que sólo el 34% de productores con predios de hasta 2 hectáreas reconocen que el Fondo ha incentivado una reducción de los comercializadores que no expiden comprobante (coyotes), esto puede deberse a que los microproductores en muchos casos no tienen más alternativa que vender su producción a quien pueda recoger su café en el predio, aunque no expida el comprobante de comercialización. Ese porcentaje aumenta a 57% en el estrato IV y a 63% en el V, que entregan generalmente su café en un centro de acopio.

Es preciso alertar de que este proceso de formalización de los comercializadores puede revertirse una vez que los precios internacionales de café rebasen el precio de referencia de 85 dólares por quintal y que opere el proceso de retención de recuperaciones al Fondo. En esta circunstancia, habrá incentivos para que los productores busquen vender a comercializadores fuera del Fondo, que no les retengan las recuperaciones a las que el Fondo obliga.

**Figura 19 ¿La operación del Fondo ha hecho disminuir la existencia de comercializadores informales (coyotes)?**



Fuente: FAO encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

## Capítulo 5

### Conclusiones y Recomendaciones

#### 5.1 Conclusiones

##### *5.1.1 Acerca del contexto en el que operó el Fondo en el ciclo 2002/2003*

###### *Mercado Internacional*

La actual crisis de precios internacionales de café tiene rasgos que evidencian un cambio estructural en el mercado impulsado por sustanciales incrementos en la oferta y el estancamiento en la demanda, además se observan grandes tendencias de concentración en la producción y la comercialización del café, que provocaría que los precios continúen estancados durante varios ciclos más.

La oferta mundial de café pasó de 93 millones de sacos de 60 Kg. en el ciclo 1992/1993 a 123 millones en el ciclo 2002/2003, este sustancial incremento ha presionado fuertemente los precios a la baja.

Además, la producción está concentrada en Brasil, Colombia y Vietnam que producen el 60% de la oferta global de café. De estos tres países líderes en el mercado, Colombia ha mantenido sus niveles de producción a lo largo del tiempo, pero Brasil y Vietnam han tenido sustanciales incrementos.

El incremento de la producción de Brasil se explica por las medidas implementadas por su sector cafetalero a raíz de la helada que sufrió en el ciclo 1994/1995 ya que amplió su superficie cultivada a tierras altas y planas, más protegidas de las contingencias climáticas, además han logrado mecanizar su cosecha e implementar sustanciales innovaciones en las técnicas de cultivo que han reducido sustancialmente sus costos de producción y aumentado los rendimientos por hectárea. De tal forma que produjeron en el ciclo 2002/2003 la mitad del café del mundo, colocándolos como el principal abastecedor de las grandes comercializadoras internacionales.

En Vietnam, su producción pasó de 1.2 millones de sacos de 60 kilos en 1990/1991 a 15 millones en el ciclo 2000/2001 basado en sus condiciones agro climáticas y sus bajos salarios rurales, les permitió detonar un brutal crecimiento a partir del rompimiento del Acuerdo Internacional del Café en 1989.

Las mejoras tecnológicas de Brasil y los bajos costos de producción de Vietnam, son elementos que hacen prever que la oferta de café se situará en niveles superiores a la demanda, manteniendo la presión sobre las cotizaciones en Bolsa y haciendo más encarnizada la competencia en el segmento de cafés convencionales.

Por el lado de la demanda, se observa una fuerte concentración a partir de la etapa de comercialización de café verde, donde 8 de grandes comercializadores controlan el 55% del volumen total de café. La torrefacción de café no está menos concentrada, ya que no

más de de una decena de multinacionales controlan el 65% del café que se vende en anaquel, el mercado lo controlan 8 cadenas de supermercados que imponen las pautas de comercialización, y que impiden que un decremento en los precios internacionales de café verde se refleje en la disminución de los precios al detalle, disminuyendo los incentivos a incrementar la cantidad consumida.

Por otra parte, las innovaciones tecnológicas permiten a las grandes cadenas tostadoras mezclar cafés de calidades inferiores con arábicas para mejorar el sabor de la mezcla, y a disminuir las pérdidas en los procesos de torrefacción, que les permite comprar menos café y obtener mayor certidumbre en su abastecimiento. De esta manera son menos dependientes de los cafés de calidad como los producidos en México, lo que les da mayor certidumbre en su abastecimiento y fortalece su poder de mercado.

En este contexto, algunos países productores con mayor continuidad en los programas de apoyo a productores de café, han ajustado sus políticas con la perspectiva de adecuarse al nuevo entorno internacional, utilizando cada vez más los mecanismos de mercado. En Colombia, por ejemplo, se ha disminuido el ingreso mínimo garantizado por el Fondo, incorporando las fluctuaciones del precio externo y la variación del tipo de cambio, con la finalidad de disminuir la presión sobre las finanzas y trasladar parte del riesgo cambiario y de cotización del grano al productor. Asimismo, en Brasil, va ganando terreno el uso de instrumentos de administración de riesgo por parte del productor, tales como las opciones y futuros para protegerse de las variaciones en el precio del café. En México, se actuó en sentido inverso al aumentar el precio de referencia en el Fondo, de 70 a 85 dólares por quintal de café verde, y por ende ha aumentado la presión sobre las finanzas públicas; tampoco ha sido posible que se utilicen los instrumentos de cobertura de riesgos.

### ***La estructura productiva en México***

La estructura productiva presenta una acusada pulverización de los predios cafetaleros, ya que en 1978 el tamaño promedio de predio era de 3.48 hectáreas y, según los últimos datos, en 2003 el tamaño se redujo a 1.46 hectáreas. Esta trayectoria se explica porque en los años ochenta se agregó una gran cantidad de productores en superficies que no crecieron en la misma proporción, alentados por periodos cortos de precios elevados; también ha influido la costumbre de dividir las parcelas para heredar a los hijos; así como la expectativa de recibir transferencias de los programas de gobierno.

México tiene condiciones edafo-climatológicas para producir cafés de calidad, debido a la altura en donde está sembrado y a que el 97% del café es de la variedad arábica de mejores cualidades de sabor que la variedad robusta. La producción se realiza de manera artesanal, en zonas geográficamente accidentadas que impiden la mecanización, por lo que el principal costo de producción es la mano de obra.

La mayor parte de la producción de café la realizan los productores de los estados de Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca, llevada a cabo en regiones donde predominan los productores indígenas, con muy bajos niveles de escolaridad y cuya economía está básicamente dirigida al autoconsumo.

La producción de café en México muestra rezagos respecto a nuestros competidores centroamericanos en los mercados de café de calidad. Tanto Costa Rica como Guatemala acceden a mejores precios gracias a la calidad de su café, y tienen mayores rendimientos por hectárea.

Considerando la estructura productiva de México, concentrada en los pequeños productores, sin posibilidad de mecanizar su cosecha y localizada en zonas de difícil

acceso, la concentración en los canales internacionales de comercialización, la producción intensiva en tecnología de Brasil y los bajos costos de Vietnam, se ofrecen pocas oportunidades a los productores mexicanos en los **mercados convencionales** de café, por lo que **la alternativa ante este entorno, es el ajuste de la estructura productiva para la producción de cafés de calidad, la reconversión productiva y el incremento del consumo interno.**

### **5.1.2 Acerca del diseño del Fondo**

El diseño básico del Fondo ha mostrado efectividad en el propósito de compensar el ingreso del productor ante variaciones en el precio que recibe por la venta de café. No obstante los problemas ya señalados de tiempos excesivos en la entrega de los apoyos, los productores valoran positivamente la acción del Fondo para atemperar los efectos de la caída de precios que pone en riesgo su permanencia en la actividad.

El apoyo del Fondo no está sujeto a la aplicación en la cafeticultura, sin embargo, los productores lo aplican mayoritariamente en el cultivo del aromático. Está dirigido al total de productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, que comprueben su comercialización y que se comprometan a devolver los recursos que les fueron otorgados a través del Fondo, cuando se registren precios altos y con deducciones graduales.

Una condición necesaria para que opere el mecanismo de revolvencia es que los beneficiarios sepan que el Fondo es revolvente y que lo crean. Al respecto, el diseño no establece mecanismos formales de difusión a pesar de que una gran parte de la población objetivo vive en condiciones de aislamiento y de que es un programa sin precedente, por lo que inercialmente el productor lo asocia con la naturaleza del resto de los programas de subsidios de corte asistencial.

El Fondo no tiene cobertura de riesgos para protegerse ante variaciones de precio y tipo de cambio, lo que podría interpretarse como una contradicción de un programa que pretende manejar los riesgos en que incurren los productores ante el comportamiento de los precios internacionales.

La sanción por no cumplir con los retornos al Fondo es negar la participación del productor a los programas que opere la SAGARPA, independientemente de las acciones legales que procedan. A pesar de ello, la amenaza para los productores no es creíble, debido a que se duda de la capacidad de identificar a quienes no cooperen, a la mala reputación del Gobierno Federal para aplicar sanciones a productores agropecuarios y en última instancia, al desconocimiento de los cafeticultores del mecanismo de revolvencia. Según los resultados de la encuesta solo el 58% de los productores conoce la obligación de retornar los apoyos cuando el precio internacional se establezca por arriba de los 85 dólares por quintal.

Suponiendo que todos los productores sepan y contribuyan puntualmente con las recuperaciones al Fondo, la viabilidad del Fondo es sumamente vulnerable ya que el precio de referencia de 85 dólares no tiene relación con el comportamiento del mercado internacional, sino al logro de un *ingreso objetivo*. Más aún, la tabla de recuperaciones parece alejar la posibilidad de que el Fondo sea sustentable a lo largo del tiempo. Ya que el precio al cual se retiene el equivalente a 20 dólares por quintal de café vendido (que es el apoyo promedio en los 2 primeros años de operación) es de 140 dólares por quintal, ese escenario es muy poco probable que suceda.

En otros países donde también han establecido fondos de estabilización, han tenido que disminuir el nivel de estabilización para darle sustentabilidad de mercado a la operación del Fondo.

El Fondo además de los apoyos directos formulados con base en la cotización de los precios del café en la Bolsa de Nueva York, otorga apoyos indirectos que buscan beneficiar a toda la cadena del café. Sin embargo, para el caso de promoción del consumo, es un programa implícito dentro del Fondo, que no establece metas ni procedimientos específicos, por lo cual es difícil de valorar la consecución de resultados. Por su parte, los apoyos para el retiro de cafés de calidades inferiores apenas han tenido repercusión.

El diseño basado en la aplicación generalizada del comprobante de comercialización, implícitamente cierra las puertas a los productores marginales en lo individual, puesto que muchas veces el monto del apoyo es menor al costo de trasladarse a los CADER's a recoger el cheque.

El CMC es el Agente Técnico responsable del ejercicio de los recursos y de coordinar los esfuerzos en la operación del Fondo, administra el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional. Por su parte, la SAGARPA cumple con las tareas de supervisión y orientación estratégica del Fondo. ASERCA administra el PNC y coadyuva en el proceso de generación de cheques. Los CADERs distribuyen los cheques en las regiones. Y, los Consejos Estatales coadyuvan en la difusión del Programa.

Este es un arreglo institucional complejo que exige una estrecha coordinación. Desde la puesta en marcha del Fondo se ha avanzado en la definición de funciones, responsabilidades y procedimientos específicos para llevar a cabo las distintas tareas que involucran la programación, presupuestación, ejercicio, control y seguimiento de la operación general del Fondo.

Si bien se han consolidado los procedimientos operativos, persisten áreas de tensión y descoordinación entre los actores, que se reflejan en un tiempo prolongado para la entrega de los apoyos, que hacen disminuir su impacto productivo en el sector.

### ***5.1.3 Acerca de los procesos críticos del Fondo***

#### ***Padrón Nacional Cafetalero***

El Padrón es una pieza central en la planeación del desarrollo de la cafecultura nacional y del despliegue de sus distintos instrumentos de política. En este sentido, viene a llenar un gran vacío de información que afectó durante más de 10 años estas tareas en el sector. De otra parte, es una herramienta con enorme potencial de beneficios para toda la comunidad cafetalera nacional, al proveer información relevante para alimentar sus procesos de toma de decisiones.

No obstante, la circunstancia de emergencia que originó la puesta en marcha del Fondo en el año 2002 generó una presión para que simultáneamente se adoptaran los primeros resultados del Padrón que recién había iniciado su integración en el año 2001. Este ha sido un factor determinante en la ocurrencia de un gran número de dificultades para conformar un registro nacional plenamente confiable de los productores y sus superficies que realmente están en operación.

Aunado a lo anterior, el arranque del levantamiento del Padrón tuvo como contexto la operación en 2001 del Fondo de Apoyo Especial a la Inversión en Café, que proveyó apoyos para la cosecha de productores con predios de hasta 5 hectáreas. Esta fue una señal para que los productores, adoptaran una estrategia de subdivisión artificial de sus predios, registrando a sus familiares para recibir una mayor cantidad de subsidios.

Esta situación crea una cuestión esencial para el diseño y operación de programas de apoyo en el sector. Tal como está integrado el Padrón, incluye a un número de personas, posiblemente elevado, que consideran que por el solo hecho de estar registrados tienen derecho a recibir apoyos por parte del gobierno. Para las organizaciones de productores, este es un tema también relevante, ya que desde el lanzamiento del Fondo en 2002 fueron reticentes a que se entregaran apoyos a personas que no fueran realmente productores, pues ello atenta contra la sustentabilidad del Fondo.

En un plano más operativo, la construcción del Padrón ha sido un proceso dinámico en el que se han generado sucesivos cortes de información en el tiempo. Esto ha dado lugar a una operación compleja en la que ha sido difícil la conciliación de datos entre el SICN y el Padrón. Esto es entendible en un contexto de actualización y corrección de errores en los registros, pero debe ser un proceso definido en el tiempo, pues ello genera serios problemas para la operación de los distintos programas basados en esa información.

#### ***Sistema Informático de la Cafeticultura***

El funcionamiento del Fondo no podría explicarse sin este instrumento fundamental para el registro en línea de las operaciones y, a partir de ello, la asignación del apoyo a nivel de cada productor en lo individual y para cada operación de venta realizada. Sin duda, este es un pilar para propiciar la transparencia y seguridad en el manejo de los recursos fiscales entregados al Fondo.

Para los comercializadores, a pesar de que la expedición de comprobantes, en su apreciación, les significa mayor trabajo y costos de operación, su integración en el Sistema también les permite construir secuencias históricas de fuentes de acopio, tipos de café, precios, cantidades, etc., que apoyen la integración de estrategias de comercialización.

La plataforma informática en la que se sustenta el Sistema requiere de conectividad asegurada para que sea posible el registro en línea de las operaciones. En ciertos casos, especialmente en regiones con mayor aislamiento, esto es una barrera para la emisión de los comprobantes, ya que el comercializador debe desplazarse a la población más cercana con acceso a Internet para realizar el registro de las operaciones, lo que agrega tiempos y costos en el proceso.

#### ***La comprobación de comercialización***

La decisión de utilizar el mecanismo de comprobantes de comercialización como la única vía para acceder al apoyo del Fondo en 2003 fue correcta, con ella se recuperó la filosofía original del Fondo de apoyar a quienes efectivamente son productores de café. Este es un esquema congruente con la sustentabilidad a través del mecanismo de revolvencia. No obstante, su aplicación generalizada en un contexto de elevada atomización productiva y distorsiones en los canales de comercialización en algunas regiones cafetaleras, también generó fenómenos de exclusión de aquellos productores que por sus condiciones de aislamiento, falta de información y muy pequeña escala de producción, o bien no pudieron acceder al comprobante, o los costos que les significaba trasladarse a la ventanilla resultaban más elevados que el exiguo monto del apoyo.

En los hechos este mecanismo está operando como una depuración *de facto* del Padrón, aunque también es posible que una proporción significativa de quienes formalmente no recibieron el apoyo, 46% de los registrados en el Padrón, en realidad estén accediendo a parte del subsidio ya que las ventas consignadas en los comprobantes de quienes realizaron comercialización exceden largamente los promedios de rendimiento. Este fenómeno se observa principalmente en los productores de menos de 2 hectáreas, dando lugar a la paradoja de resultar *topados* (ventas superiores a 20 quintales por hectárea) y obtener un apoyo menor del Fondo. Es posible que productores de este estrato estén ante el dilema de “reunificar” sus predios subdivididos con la expectativa de recibir mayores apoyos cuando se integró el Padrón, o bien manejar una estrategia de registro de ventas con cargo a un sólo predio en periodo de entrega de apoyos del Fondo, y en periodos de restitución del apoyo, hacerlo en predios que no hayan reportado ventas con anterioridad.

Un efecto colateral de este mecanismo es que una gran cantidad de agentes que actuaban informalmente, se han sumado a este dispositivo, registrándose ante el Consejo Mexicano del Café. Este es un aspecto positivo porque permite clarificar la estructura de intermediación comercial en el sector, ubicando a los distintos agentes y posibilitando el diseño de otros programas para la modernización de dicha estructura. Por ejemplo, es clave la definición de estrategias para posibilitar el control de calidad desde el acopio hasta la entrega del grano al destino final (exportador o industria), en lo cual los comercializadores son pieza fundamental. El Padrón de Comercializadores que ha integrado el Consejo puede ser de enorme utilidad en estos propósitos.

### ***Incorporación de los CADERs como ventanilla de pago***

El reemplazo de los Consejos Estatales del Café como ventanillas de distribución de los cheques generó polarización y fricciones entre la estructura territorial de SAGARPA y los CECAFES. Para los Jefes de CADER esta asignación los tomó por sorpresa, en la mayoría de los casos no contaban con antecedentes del esquema operativo del Fondo y no conocían datos básicos del sector, lo que además vino a agravarse en un contexto de reducción en los gastos de operación en las Delegaciones.

No obstante lo anterior, los CADERs respondieron realizando la distribución de los cheques razonablemente bien. A ello contribuyó su experiencia en la dispersión de pagos que desde hace años efectúan de los cheques de PROCAMPO. Hay importantes márgenes de mejora operativa en su nueva tarea. Reclaman un mayor orden por parte de ASERCA en la emisión de los cheques y el ordenamiento de la nómina para realizar eficientemente su labor.

Algunas organizaciones de productores expresan que este cambio de ventanilla puede contribuir a hacer más transparentes los procesos al romper prácticas clientelares.

Un aspecto que puede crear complicaciones en este nuevo esquema de distribución de cheques es el relacionado con la atención al productor cuando se presenten inconformidades por errores en el nombre del beneficiario, monto del apoyo, etc. Anteriormente el CECAFE además de distribuir los apoyos, actuaba como gestor ante ASERCA y el Consejo Mexicano del Café para corregir datos en el Padrón o restituir los cheques.

### ***Oportunidad en la entrega de los apoyos***

La complejidad del mecanismo de operación sobre el que se sustenta el Fondo y la participación de múltiples actores institucionales en distintas etapas del proceso de asignación y entrega de los apoyos, ha derivado en tiempos excesivamente largos para

que el productor reciba el cheque correspondiente al subsidio. Esto es señalado por los productores como un aspecto negativo del Fondo ya que no les permite programar las tareas de atención al predio cafetalero. A partir de la expedición del comprobante se observan tiempos hasta de un año para que se entregue el cheque en la ventanilla, lo que excede largamente los 30 días comprometidos en las Reglas de Operación. Un aspecto crítico en este sentido es la incertidumbre del productor puesto que no sabe en qué fecha recibirá el apoyo y en algunos casos tampoco conoce con certeza cuál será el monto de dicho apoyo.

### ***Desempeño de los comercializadores habilitados ante el Consejo Mexicano del Café***

Los comercializadores juegan un papel de primordial importancia en el esquema operativo del Fondo, de su eficiencia y honradez depende en mucho el éxito del Fondo y la transparencia en la asignación de los apoyos. En este sentido, es clave una interlocución fluida del Consejo con estos actores para transmitir líneas claras sobre los procedimientos operativos y auxiliarles en la atención de las múltiples contingencias que se presentan en un mecanismo de alto dinamismo, como lo es la expedición de comprobantes de comercialización.

Para los comercializadores que se han sumado al mecanismo operativo del Fondo esta decisión ha sido impulsada porque actuar al margen les significaría menores posibilidades de acopiar grano para cumplir con sus compromisos de mercado. Muchos de ellos externan que la expedición de comprobantes les significa mayores costos de operación y, en cierta manera, posibles fricciones con los productores ya que ellos constituyen el frente de todo el mecanismo que dispara el otorgamiento de los apoyos.

Esta misma característica deja en ellos también un instrumento que puede ser empleado con fines perversos, ya sea para lucrar en la negociación comercial frente a los productores (condicionamiento del comprobante a ciertas concesiones o lealtades) o bien para entrar en colusión con productores que buscan maximizar la obtención de apoyos del Fondo (registro de producción *topada* con cargo a otros predios, juegos con rendimientos o tipos de café, etc.). Se observa que en mucho la posibilidad de comisión de irregularidades, como la venta de *seudo comprobantes*, es el resultado de la falta de información de los productores.

Dada la importancia vital que reviste la confiabilidad del esquema de comprobación de la comercialización para la existencia misma del Fondo, el Consejo Mexicano del Café, A.C. ha aplicado algunas supervisiones a comercializadores. Esta tarea es esencial para el fortalecimiento y legitimidad del Fondo ante toda la comunidad cafetalera del país. Desde luego, no se trata de establecer controles punitivos que siempre resultan vulnerables, sino de proyectar con firmeza señales disuasivas y de prevención de prácticas irregulares que, en caso de comisión, deben ser penalizadas con ejemplaridad.

Un aspecto que puede facilitar la instauración de mecanismos efectivos de supervisión es que hay una fuerte concentración de operaciones en un reducido número de comercializadores, apenas un 10% de los que están registrados ante el Consejo realizan operaciones por arriba de los 25 mil quintales al año.

### ***Riesgos del Fondo ante un eventual inicio de recuperaciones***

Los precios en Bolsa registrados en el segundo trimestre de 2004 cercanos a 85 dólares por quintal, crearon inquietud entre los distintos actores que intervienen en los procesos operativos del Fondo e incluso entre los productores. De manera reiterada se expresa la

ausencia de difusión de los criterios y procedimientos específicos para operar el mecanismo de recuperación a través de los comprobantes fiscales de comercialización.

Los casos más generalizados aluden al fenómeno de subdivisión de predios, que ha generado entre algunos productores y comercializadores la idea de que se puede evadir la retención al registrar las ventas en predios que no hubiesen recibido apoyo, otra situación que se comenta es el caso de la venta de un predio cuyo propietario recibió apoyo, en el que no queda claro si el comprador cargará con la deuda ante el Fondo.

Desde la perspectiva de los comercializadores más serios, se percibe que en un mercado de precios al alza habrá incentivos a los productores para colocar su producción con comercializadores inescrupulosos que operen al margen del esquema previsto por el Fondo, lo que para algunos significaría una competencia desleal.

Estas situaciones dejan ver la urgente necesidad de difundir la definición clara y precisa de procedimientos de recuperación de los apoyos en lo particular, así como de una difusión generalizada del funcionamiento a los actores clave del Fondo.

Para algunas organizaciones de productores existe la preocupación de que ante precios al alza en la Bolsa de Nueva York, también se amplíe el diferencial negativo que se aplica al café mexicano, como ocurrió en el tercer trimestre de 2003, lo que eventualmente se traduciría en menores precios para el café pergamino, que es el que mayoritariamente se produce, derivando en un escenario conflictivo de retenciones del Fondo en un contexto de mercado de físicos con precios a la baja. Este aspecto alude a la sincronía / asincronía entre los mercados de futuros y físicos, y al manejo de riesgos correspondiente.

#### ***5.1.4 Acerca de los resultados e impactos del Fondo en 2002/2003***

##### ***Resultados***

Los apoyos del Fondo en el ciclo 2002/2003 permitieron una cobertura del 77.7% sobre la producción registrada en los comprobantes de comercialización emitidos por el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional. No obstante, en términos de productores apoyados la cobertura fue de sólo el 53.4% de los registrados en el Padrón y del 30.3% en términos de superficie. Estas proporciones dejan ver la distorsión que introduce el tener registrados en el Padrón a un elevado número de personas que probablemente no son productores, o bien realizan su comercialización con cargo a otros productores.

La distribución de los apoyos del Fondo se concentró en los productores con 5 hectáreas o menos, los cuales captaron el 70.1% del monto total de los apoyos directos ejercidos en el ciclo 2002/2003. Los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Puebla concentraron el 93% del total de productores apoyados y el 85.4% de los recursos canalizados por el Fondo. De acuerdo al volumen y valor de las exportaciones en el ciclo 2002/2003 se observa que por cada peso de apoyo entregado por el Fondo, se generaron 2.9 pesos en divisas para el país.

Según los resultados operativos, en promedio se comercializaron 25 quintales por cada hectárea de los beneficiarios que accedieron al Fondo en el ciclo cafetalero 2002/2003, si lo comparamos con el rendimiento promedio de entre 9 y 12 quintales, según el estrato de productores, indica que la casi totalidad de los productores vendieron café adicional al que se pudo haber producido en las hectáreas que tienen registradas en el Padrón.

Esto muestra una respuesta racional de los beneficiarios para disminuir los costos de transacción para acceder al pago, maximizar la captura de subsidios o la corrección de la

subdivisión artificial que produjo el levantamiento del Padrón en cuanto al número de productores vía los incentivos generados por el Fondo.

### **Impactos productivos**

El Fondo ha logrado disminuir el deterioro que venía afectando al sector cafetalero en el país, ya que el apoyo del Fondo representa la tercera parte en el ingreso que por concepto de café tienen los productores. Lo que ha logrado incentivar a los productores de café a permanecer en la actividad.

A pesar de que el apoyo se otorga sin condicionamiento alguno de su utilización, el 87% de los productores beneficiarios mencionó destinar el monto del Fondo a las actividades productivas de café, mayoritariamente en el pago de mano de obra para atender las labores de cultivo y cosecha.

La operación del Fondo ha atemperado el desplome de rendimientos y volumen de producción en el sector. Sin embargo, se espera que la inversión que han hecho los productores con los apoyos del Fondo, particularmente en la reposición de cafetos, se refleje de manera plena en ciclos posteriores, debido a la naturaleza perenne del cultivo y al periodo de maduración de las inversiones en la actividad.

Asimismo, a pesar de la crisis de precios internacionales, solo el 4.5% de los productores registrados en el Padrón abandonó el cultivo de café en el ciclo cafetalero 2002/2003.

El Fondo ha influido en la reducción de la incertidumbre que enfrenta el productor al disminuir la varianza de los precios internacionales, también ha propiciado la formalización de los comercializadores, creando una competencia en los canales de comercialización por servicio, precio o financiamiento.

El Fondo ha permitido el aumento de la calidad del café, dado el efecto de una mayor liquidez para hacer frente a las imprescindibles tareas de atención al cafetal, empero, el mayor incentivo es aumentar la cantidad producida, debido a que el diseño del Fondo se basa en apoyos acoplados al volumen.

Estos beneficios generados por el Fondo son innegables, sin embargo, es pertinente reflexionar que los recursos fiscales destinados en los dos primeros ciclos de operación suman alrededor de 1,870 millones de pesos<sup>41</sup> y de permanecer la tendencia de precios de mercado, el costo fiscal será creciente. Dado lo anterior, cobra especial importancia el fortalecimiento del mecanismo de revolvencia y la visualización de combinación del Fondo con el uso de instrumentos de administración de riesgos por parte de los productores.

## **5.2 Recomendaciones**

1. El Padrón es clave para la operación del Fondo y de los instrumentos de apoyo directo a los productores de café. En la evaluación se percibe que el Padrón tiene sobregistros que ponen en riesgo el objetivo de que los recursos del Fondo apoyen únicamente la producción de quienes continúan en la actividad a lo largo de los ciclos productivos, por ello se recomienda instrumentar su depuración. Un mecanismo puede ser condicionar la permanencia en el Padrón a que el productor registrado no deje de comercializar en algún ciclo, en caso de que eso suceda, antes de darlo de baja se le otorgaría la alternativa de ceder la superficie a otro

---

<sup>41</sup> En el componente de apoyos directos al productor

productor que haya presentado comercialización continuamente, de preferencia familiar y con predio contiguo.

Asimismo, se recomienda la formulación de criterios homogéneos de actualización del Padrón y asegurar que todos los actores institucionales involucrados cuenten con la misma base de datos durante al menos un ciclo de operación. También es importante completar la captura y procesamiento de los datos socioeconómicos del Padrón, que posibilite la focalización de apoyos específicos, diagnósticos de producción o estrategias de fortalecimiento productivo.

2. Con la finalidad de hacer más eficientes la operación general del Fondo y reducir el periodo entre la emisión del comprobante fiscal de comercialización y la entrega del apoyo, se propone concentrar la operación total del Fondo en una sola institución. Ello significa que la base de datos, la operación del SICN, y la emisión y distribución de los apoyos estarían ahora en una sola institución.
3. Debe fortalecerse la capacidad de supervisión del CMC para que se corresponda con la magnitud y complejidad de la operación de los programas de apoyo a los productores de café, que como agente técnico tiene encomendados. A través de tres líneas de acción:
  - a) Instalar un mecanismo de supervisión a los comercializadores, eligiendo por cada ciclo productivo de manera aleatoria y dirigida al 25% de los comercializadores registrados para verificar sus operaciones.
  - b) Difusión de los resultados de las supervisiones con la finalidad de disuadir comportamientos que pongan en riesgo la operación de Fondo.
  - c) La instalación del mecanismo de Contraloría Social que respalde la seguridad y transparencia en el uso de recursos públicos.
4. Para mejorar las perspectivas de recuperación de los recursos otorgados y combatir los abusos por parte de algunos productores y comercializadores es urgente implementar una intensa campaña de información dirigida a toda la comunidad cafetalera, con la perspectiva de precisar y asegurar el cabal conocimiento del carácter revolvente del Fondo, la utilización de la tabla de cálculo del apoyo, aspectos relativos a la venta de predios cafetaleros, y la necesidad de denunciar irregularidades con la finalidad de proteger al Fondo. Utilizando para ello, los medios de comunicación propios de cada región, a través de organizaciones de productores o vía la capacitación directa. Los Consejos Estatales pueden ser una instancia apropiada para apoyar estas tareas.
5. Para evitar levantar expectativas difíciles de satisfacer en cuanto al tiempo de entrega de los apoyos, se sugiere modificar el artículo 117 de las Reglas de Operación, donde se establece que los productores elegibles tienen el derecho de recibir el apoyo del Fondo en un periodo máximo de 30 días, puesto que el arreglo institucional y capacidad existentes es insuficiente para cumplir con ese plazo. En ese sentido, debe realizarse un análisis de ruta crítica para establecer un periodo realista de entrega de los apoyos y, con base en ello, trazar un plan de acción para su logro.
6. El ingreso objetivo debe vincularse con el comportamiento del precio internacional y en la medida de lo posible debe reducirse. El precio de referencia actual, comprometerá en los siguientes ciclos cada vez más recursos fiscales, creciendo la posibilidad de que el gobierno federal no pueda seguir financiando las

erogaciones del Fondo en periodos de precios por debajo del precio de referencia. Esta última posibilidad pondría en riesgo los logros productivos alcanzados, cancelaría la recuperación de recursos y afectaría severamente la credibilidad de cualquier otro programa en el sector agropecuario diseñado para operar con recursos revolventes.

7. Se recomienda evitar expedir cheques de baja denominación, que no cubren ni los costos de traslado del productor, estableciéndose para ello, montos mínimos.
8. Para mejorar la atención de los productores elegibles en la distribución de pagos, se recomienda implementarse la capacitación de los CADERs, y dotarlos de instrumentos para que puedan orientar al productor en caso de alguna inconformidad. Además de buscar la transferencia de recursos adicionales de operación.
9. Con la finalidad de aumentar las perspectivas de recuperación de los apoyos otorgados, se recomienda iniciar una estrategia que abra el camino a las recuperaciones del Fondo, con varias vertientes: 1) Cubrir al Fondo contra riesgos cambiarios, 2) Establecer al nivel de exportadores un segundo mecanismo de verificación de retenciones, y 3) Informar tanto a productores como comercializadores del mecanismo puntual para las recuperaciones del Fondo.
10. El Fondo debe transitar hacia una orientación estratégica de su operación, que busque la consolidación de los componentes al interior del Fondo, la sinergia con el resto de los instrumentos de la política cafetalera, en especial con el Programa de Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad, y el logro de objetivos más focalizados con la coparticipación sostenida de recursos económicos y responsabilidades de toda la cadena productiva de café, sin los cuales no pueden obtenerse logros significativos, particularmente en la promoción al consumo e incremento de la calidad de café.

# Anexo 1

## Esquema metodológico de la encuesta aplicada

### 1. Introducción

La encuesta aplicada a productores de 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, (CMC), en el marco de la Evaluación Nacional de la Alianza para el Campo 2003. Respondiendo a la necesidad de disponer de información estadística, de tipo cualitativo y cuantitativo, para apoyar el análisis de la Evaluación. 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 los términos de referencia.

Del 3 al 25 de mayo de 2004, se entrevistó a 913 productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero<sup>42</sup> de los cuales 580 fueron beneficiarios del Fondo en el ciclo cafetalero 2002/2003 y 333 no beneficiarios, 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 entrevistó sólo a aquellos productores que acreditaron su registro e identidad en el Padrón Nacional Cafetalero, mediante presentación de la Clave Federal de Elector, 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 ACCESS en ambiente Windows.

De manera simultánea, se desarrollaron entrevistas a los actores clave en la operación del Fondo, tanto en el Distrito Federal, como en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Veracruz y Puebla.

### 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:

---

<sup>42</sup> Actualizado al 17 de diciembre de 2003

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 registrados en el Padrón, fue posible identificar las necesidades de observación, recolección y medición.

*Definición de los Marcos Muestrales.* Con base en los datos del Padrón al 17 de diciembre de 2003 se definieron dos marcos muestrales: beneficiarios del Fondo y no beneficiarios de Fondo en el ciclo cafetalero 2002/2003 de los estados de Chiapas, Puebla, Oaxaca y Veracruz donde se concentran el 83.6% del total de productores registrados en el Padrón.

*Diseño de los Cuestionarios.* Se diseñó un cuestionario para cada marco muestral. Para el cuestionario a beneficiarios, se consideraron aquellas preguntas que se aplicaron en la encuesta de la evaluación del Fondo en el ciclo 2001/2002 con la finalidad de dar seguimiento y comparar entre evaluaciones la evolución de variables clave. Este cuestionario se organizó en 6 apartados para captar información de las características socioeconómicas de los productores, aspectos productivos y de la comercialización de su café, los impactos de la operación del Fondo y la información que tiene respecto al funcionamiento del mecanismo del Fondo

Entretanto el cuestionario a personas registradas en el Padrón que no fueron beneficiarios del Fondo captó información predominantemente cualitativa con la finalidad de conocer aspectos socioeconómicos, las razones por los cuáles no recibió el apoyo del Fondo y algunos aspectos de desempeño productivo en el caso de que siguiera produciendo café.

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.

Cabe agregar que el diseño de la encuesta permitirá realizar entrevistas a los mismos productores que se entrevistaron en esta encuesta a lo largo de las próximas evaluaciones con la finalidad de conocer la evolución productiva y los impactos del Fondo de manera intertemporal.

*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 se consideró realizar un muestreo estratificado, tomando la distribución de la extensión del predio cafetalero registrada 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 que 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 para 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. Adicionalmente, se elaboró un Manual de Operativo de Campo de levantamiento para brindar soporte a los encuestadores en la consecución de datos de calidad.

*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.* Esta etapa estuvo a cargo de los coordinadores estatales, se validó preliminarmente la información recogida por los encuestadores, y en 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 informático 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 de los cuadros de salida para encuesta a beneficiarios y no beneficiarios.* En la definición de los criterios de procesamiento se establecieron las pautas para procesar la información y depurar los errores en la captura de datos.

*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 cafeticultores y su distribución por entidad federativa y DDR contenida en el Padrón Cafetalero Nacional, se determinó un tamaño de muestra representativo a nivel nacional para cada uno de los marcos muestrales, 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 84% de los cafeticultores y el 86% de la superficie plantada según el Padrón.

En el siguiente cuadro se presenta el cálculo del tamaño de la muestra para beneficiarios, se distribuyó el universo de productores empadronados en cinco estratos de productores según el tamaño del predio registrado. Con un nivel de confianza del 95% y 7% de margen de error se determinó un total de 580 productores a entrevistar, los cuales fueron distribuidos según el peso relativo de cada uno de los estratos arriba señalados.

ESTRATO (hectáreas)		CHIAPAS	OAXACA	PUEBLA	VERACRUZ	TOTAL
Hasta 2	N	76,405	36,986	23,798	40,006	177,195
	%N respecto al Total	43%	21%	13%	23%	100%
	n	105	51	33	55	244
2.01 a 5	N	14,847	6,458	5,141	12,585	39,031
	%N respecto al Total	38%	17%	13%	32%	100%
	n	21	9	7	18	55
5.01 a 10	N	2,506	1,123	780	2,318	6,727
	%N respecto al Total	37%	17%	12%	34%	100%
	n	16	7	5	15	43
10.01 a 50	N	681	364	212	617	1874
	%N respecto al Total	36%	19%	11%	33%	100%
	n	70	37	22	63	192
Más de 50	N	187	76	48	63	374
	%N respecto al Total	50%	20%	13%	17%	100%
	n	23	9	6	8	46
<b>Total n por estado</b>		<b>235</b>	<b>114</b>	<b>73</b>	<b>159</b>	<b>580</b>

DONDE: N= Número de productores beneficiados por el Fondo  
n= Tamaño de muestra calculado con 95% de confianza y 7% de error

Con el mismo procedimiento se eligió una muestra de 333 no beneficiarios del Fondo, con un nivel de confianza del 85% y 7% de margen de error, como lo muestra la siguiente tabla.

ESTRATO		CHIAPAS	OAXACA	PUEBLA	VERACRUZ	TOTAL
Hasta 2	N	67,717	43,622	10,032	15,446	136,817
	%N respecto al Total	49%	32%	7%	11%	100%
	n	83	53	12	19	167
2.01 a 5	N	6,266	4,885	708	2,352	14,211
	%N respecto al Total	44%	34%	5%	17%	100%
	n	13	10	1	5	29
5.01 a 10	N	682	821	115	365	1,983
	%N respecto al Total	34%	41%	6%	18%	100%
	n	13	15	2	7	37
10.01 a 50	N	176	223	22	105	526
	%N respecto al Total	33%	42%	4%	20%	100%
	n	27	34	3	16	80
Más de 50	N	37	20	5	5	67
	%N respecto al Total	55%	30%	7%	7%	100%
	n	11	6	1	1	20
<b>Total n por estado</b>		<b>146</b>	<b>118</b>	<b>21</b>	<b>48</b>	<b>333</b>

DONDE:

N= Número de productores beneficiados por el FEC

n= Tamaño de muestra calculado con 85% de confianza y 7% de error

### ***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.

## Anexo 2

### Procesamiento del café<sup>43</sup>

#### **Beneficio húmedo**

El beneficio húmedo es un proceso que se realiza principalmente en instalaciones semi-industriales e industriales (zonas cerceras) y en instalaciones de tipo familiar (zonas pergamineras). Comprende básicamente cuatro etapas:

**a) Recepción, limpieza y clasificación de café cereza** se registran las cantidades recibidas de café cereza cuidando que cuenten con una proporción importante de café maduro. La limpieza y clasificación se efectúa manualmente o en sifones que son depósitos de agua en forma de cono truncado e invertido donde se separa por densidad el café vano e impurezas.

**b) Despulpado** se quita la pulpa y cáscara utilizando despulpadoras de disco de fierro o de cilindro con malla de cobre, accionada en forma manual o con motor eléctrico monofásico.

**c) Remoción de mucílago y lavado** consiste en remover el mucílago haciéndolo soluble en agua mediante fermentación al mantener húmedo el grano en tanques o tolvas durante 12 a 24 horas, según las condiciones climáticas del lugar; la remoción puede hacerse también en forma químico/mecánica.

Para el lavado del café se utiliza agua limpia ya sea en los mismos tanques de fermentación, en canales inclinados o con bombas de sólidos y zarandas.

**d) Secado** se realiza en tres pasos: escurrido, oreado y secado. En los beneficios familiares los tres pasos se efectúan en el mismo patio de secado en 3-15 días. En los beneficios industriales el escurrido es en patios de concreto o depósitos con fondo de malla o zaranda.

Para eliminar el exceso de agua en la superficie del grano se usan oreadoras que normalmente son verticales, tipo cascada, en las que el café es llevado a un contenedor en la parte superior que permite el desfogue constante del café a una serie de aditamentos que van reteniendo la caída en pequeñas caídas controladas y que le imprimen a la vez un movimiento de exposición constante al aire caliente que es forzado a entrar en contacto con el café desde el interior de la máquina.

El café a la vez está en contacto con el medio ambiente por la parte externa de la oreadora, para inducir la rápida extracción de humedad; en 6-8 horas se reduce la humedad del café desde el 60-70% hasta un 30-35%. El café oreado pasa a secadoras horizontales donde en 16-24 horas se alcanza 11-12% de humedad, dependiendo del tamaño del ventilador que se use y la temperatura, recomendándose que sea de 70° C para lograr una calidad óptima del grano.

#### **Beneficio seco**

El beneficio seco es el proceso industrial mediante el cual a partir del café pergamino se obtiene el café verde o café oro. El café a preparar se deposita en una tolva que

---

<sup>43</sup> Santoyo, Díaz y Rodríguez, citado en FIRA Boletín informativo Núm. 320 Volumen XXXV 10ª. Época Año XXXI abril 2003 "Situación de la red café, oportunidades desarrollo en México" pp 95-99

alimenta a las zarandas de prelimpieza para la separación de tierra, piedras, palos, metales, etc. El morteadado elimina la cascarilla, pajilla o pergamino del café, por fricción o desgarramiento. La capacidad de morteadado define la capacidad del beneficio seco. Después el café es pulido para quitarle la película plateada.

Inmediatamente después procede la clasificación por tamaño, forma y densidad, a partir de aire y vibración, así como una clasificación por color, a partir de equipos electrónicos en la mayoría de los casos, para así enviar a exportación la calidad que cada mercado exige.

El café verde u oro, se envasa en sacos de yute de 69 kilogramos netos, para almacenarse acomodados en estibas de no más de 25 sacos, montados en tarimas de madera. Los almacenes mantienen una humedad relativa del 55 al 60 por ciento, a temperaturas de entre 22 y 30 grados centígrados.

### **Tostado**

El equipo para el tostado industrial puede ser de operación continua o por lotes y los tipos más modernos de tostadores son completamente automatizados en cuanto a control de temperatura y humedad, recirculación de gases, y tiempo de permanencia de los granos.

Actualmente se utilizan temperaturas superiores a los 200° C y tiempos según el grado de tueste que demande el mercado. Los granos de café verde contienen todos los elementos conocidos de acidez, cafeína, grasas y aceites esenciales, etc., excepto los elementos de aroma y sabor, los cuáles son desarrollados durante el proceso de tueste.

### **Grados de Tueste**

Entre mayor es el tiempo que el grano de café permanece expuesto a la acción del calor, comenzará a tomar tonalidades de color tostado cada vez más oscuras, hasta llegar a muy oscuro y el negro característico del carbón vegetal.

Por lo general se manejan entre 3 y 5 grados diferentes de tueste, según sea el país ó el ámbito.

Grado 1: Tueste Claro también conocido como tostado claro, a la canela, half city, Nueva Inglaterra. El proceso tiene duración de 7-8 minutos cuando el café produce un estallido y se rompe su estructura.

Grado 2: Tueste Regular también conocido como americano, castaño, full city, medio, rápido, regular. A los 9-11 minutos se llega a este grado de tueste, cuando el café comienza a emitir humos de color ligeramente azul.

Grado 3: Tueste Fuerte también conocido como continental, francés, fuerte, oscuro, vienés. A los 12-13 minutos del proceso se reinician las fracturas del café, se produce un siseo por la salida de aceites esenciales y la emisión de humos adquiere una tonalidad más oscura.

Grado 4: Tueste Extra Fuerte también llamado como espresso, express, extra fuerte, italiano, muy oscuro. Cuando el proceso tiene duración superior a los 14 minutos el café adquiere una coloración oscura por la caramelización de los azúcares.

Grado 5: Tueste Turco también conocido como árabe, griego, mediterráneo, turco. Después de los 15 minutos el café casi llega a la carbonización adquiriendo una coloración similar a la del carbón vegetal.