



Evaluación
Alianza para el Campo 2004



Informe de Evaluación Nacional
**Programa Fondo de Estabilización,
Fortalecimiento y Reordenamiento
de la Cafeticultura 2003/2004**



MÉXICO

12 de Octubre de 2005

Informe de Evaluación Nacional
**Programa Fondo de Estabilización,
Fortalecimiento y Reordenamiento
de la Cafeticultura 2003/2004**

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Lorena Zapién Santoyo
Presidente Ejecutivo Provisional 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

Consultores Nacionales responsables de la evaluación:

Hugo Gámez Flores

Ricardo Javier Juárez Cruz

Asistente Técnico

Robert Williams Carcamo Mallen

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	1
Introducción	11
Capítulo 1 Contexto de operación del Fondo	15
1.1 Estructura productiva de la cafeticultura en México	15
1.2 El mercado internacional del café.....	18
1.2.1 Cambios estructurales en la oferta mundial.....	20
1.2.2 Cambios estructurales en la demanda mundial.....	22
1.3 Política cafetalera en países que producen cafés de calidad.....	23
1.4 La política cafetalera de México	25
Capítulo 2 Evolución de las características del Fondo y resultados acumulados en el periodo 2002-2004	29
2.1 Antecedentes.....	29
2.2 Modalidades de pago de los apoyos directos.....	29
2.3 Modificaciones en el esquema de transferencias del Fondo	30
2.4 Distribución de los recursos del Fondo.....	32
2.5 Presupuestos autorizados y ejercidos	33
2.6 Apoyos directos	33
2.6.1 Metas programadas y alcanzadas en producción apoyada.....	34
2.6.2 Metas programadas y alcanzadas en superficie apoyada.....	35
2.6.3 Metas programadas y alcanzadas en número de beneficiarios.....	36
2.7 Apoyos indirectos	36
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Fondo	39
3.1 Funcionalidad del diseño del Fondo para el logro de sus objetivos	39
3.1.1 Apoyo al ingreso del productor	39
3.1.2 Certidumbre y permanencia en la actividad.....	40
3.1.3 Sustentabilidad del Fondo	40
3.2 Arreglo institucional del Fondo	42
3.3 El Padrón Nacional Cafetalero y el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional	45
3.4 El mecanismo de pago de los apoyos directos del Fondo	46
3.5 El desempeño de los comercializadores habilitados para operar en el Fondo	47
3.6 Supervisión y seguimiento a los comercializadores	48
3.7 Información a los productores respecto del funcionamiento del Fondo	49
3.8 Funcionamiento del mecanismo de recuperación del Fondo	50
3.9 Instrumentación de las recomendaciones de evaluaciones anteriores	52
3.10 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, alcances y retos del Fondo.....	53

Capítulo 4 Evaluación de resultados e impactos del Fondo	55
4.1 Cobertura de las transferencias entre estratos de productores.....	55
4.2 Permanencia en la actividad.....	57
4.3 Contribución del Fondo a la certidumbre del productor.....	58
4.4 Destino de las transferencias y recuperación del predio cafetalero	59
4.5 Impactos en el ingreso del productor.....	61
4.6 Rendimientos.....	62
4.7 Impacto en agregación de valor	64
4.8 Impacto en calidad.....	65
4.9 Ordenamiento del mercado	66
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	69
5.1 Conclusiones	69
5.2 Recomendaciones.....	73
5.2.1 Sobre el diseño del Fondo.....	73
5.2.2 Sobre el arreglo institucional.....	74
5.2.3 Sobre la operación del Fondo.....	75

Índice de cuadros

Cuadro 1. Estratificación de productores beneficiarios del Fondo	55
--	----

Índice de figuras

Figura 1. Evolución del número de productores y superficie cultivada	16
Figura 2. Evolución de la producción y exportaciones de café mexicano.....	17
Figura 3. Principales exportadores de café al mercado de Estados Unidos.....	18
Figura 4. Cadena mundial de valor del café.....	19
Figura 5. Oferta y precio internacional del café 1975-2004	20
Figura 6. Cambios en la participación de Brasil y Vietnam a la oferta global de café.....	21
Figura 7. Costos y productividad de la mano de obra en Brasil, Vietnam y México	22
Figura 8. Cambios en el esquema de transferencias del Fondo.....	31
Figura 9. Evolución de los presupuestos autorizados y ejercidos.....	33
Figura 10. Evolución de la producción programada y apoyada	34
Figura 11. Evolución de la superficie programada y apoyada	35
Figura 12. Evolución de los productores programados y apoyados	36

Figura 13. Variación en volúmenes comercializados registrados en el Sistema Informático	51
Figura 14. Acceso al Fondo por estrato de productores	56
Figura 15. Beneficiarios que manifestaron que se retirarían de la actividad en el siguiente ciclo en caso de persistir precios bajos por estrato	57
Figura 16. Proporción de productores que consideran que el Fondo les da certidumbre en sus ingresos futuros por venta de café por estrato	59
Figura 17. Beneficiarios que utilizaron la transferencia del Fondo en la cafeticultura	60
Figura 18. Uso específico de la transferencia dentro de la cafeticultura en los ciclos 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004	61
Figura 19. Porcentaje que representa el Fondo en el ingreso cafetalero	62
Figura 20. Comportamiento de los rendimientos por ciclo y estratos	63
Figura 21. Productores que consideran que el Fondo ha contribuido a la agregación de valor en la producción de café por estrato	64
Figura 22. Productores que consideran que el Fondo ha contribuido al incremento de calidad en la producción de café por estrato	65
Figura 23. Productores que consideran que el Fondo ha contribuido a ordenar la comercialización por estrato	66

Siglas

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADERs	Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural
CMC	Consejo Mexicano del Café
CSPC	Comité Sistema Producto Café
CSC	Consejo Salvadoreño del Café
DDR	Distrito 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
INMECAFÉ	Instituto Mexicano del Café
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OIC	Organización Internacional del Café
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
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
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos

Resumen ejecutivo

Contexto en que operó el Fondo en el ciclo 2003/2004

Actualmente se cultiva café en 12 estados de México y 398 municipios, caracterizados la mayoría de ellos por localizarse en zonas de difícil acceso, por tener profundos rezagos en infraestructura básica y fuerte presencia de población que vive en pobreza extrema, el 66% de los productores habla al menos una lengua indígena.

En los últimos 25 años, los predios cafetaleros del país han tenido un proceso sostenido de atomización. La superficie promedio por productor en 1978 era de 3.48 hectáreas y en 2004 se redujo a 1.38 hectáreas. Este fenómeno responde principalmente a la costumbre de subdividir los predios para heredar las tierras entre los hijos y, en los últimos años, a la expectativa de recibir transferencias de los programas de gobierno.

La producción del país se concentra en los estados de Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca, que representan el 94% de la producción, el 85% de la superficie y 83% del número de productores. De la producción total, el 85% son granos arábigos procesados con beneficio húmedo, 12% son arábigos naturales (secados al sol) y el restante 3% corresponde a la variedad robusta.

El sistema de producción predominante es de baja tecnificación e intensivo en el uso de mano de obra. Por ello, el principal costo de producción es el pago de jornales para realizar labores culturales y cosecha que en algunas unidades productivas llega a representar hasta el 93% del costo total de producción.

Las condiciones agroecológicas donde se cultiva café son propicias para la producción de cafés de calidad. Al respecto, el 35% de la superficie de café está sembrada a una altitud superior a los 900 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.) donde se producen cafés de altura y estrictamente altura, el 43.5% se encuentra a una altura entre los 600 y 900 m.s.n.m., con potencial para producir café con calidad de exportación prima lavado y el restante 21.5% de la superficie se encuentra por debajo de los 600 m.s.n.m., donde generalmente se producen cafés de calidades inferiores.

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 de precios altos. Sin embargo, la última crisis de precios (2000–2004) tuvo rasgos que evidencian un cambio estructural en el mercado internacional del café, caracterizado por una mayor concentración en la oferta y en la demanda, que derivan en los menores precios al productor registrados en las últimas décadas.

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 del ciclo 1994/1995, se amplió la superficie cultivada en tierras altas y planas, más protegidas de las contingencias climáticas, además de sustanciales innovaciones en las técnicas de cultivo y la mecanización de la cosecha, factores que han reducido sustancialmente los costos de producción y aumentado los rendimientos hasta alcanzar 91 quintales por hectárea, 9 veces más que los rendimientos registrados en México.

En el caso de Vietnam, la expansión se ha basado en varios factores. En primer término, en sus bajos costos de mano de obra, 1.3 dólares por jornal; en la asistencia técnica y

económica proporcionada por la República Democrática Alemana a principios de los años ochenta; en la continuidad y fortalecimiento de las políticas de apoyo en la década de los noventa; la posterior apertura de las actividades agrícolas al sector privado y, finalmente, las líneas de crédito proporcionadas por organismos multilaterales para la apertura de nuevas zonas de cultivo.

Por el lado de la demanda mundial, se observa un estancamiento provocado primordialmente por dos hechos. 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 calidades, mediante procesos de vaporización que les permiten estandarizar el sabor y con ello disminuir riesgos en los volúmenes de suministros de café y utilizar en mayor medida cafés de calidades inferiores.

El segundo hecho es la concentración desde la etapa de comercialización de café verde, y hasta las ventas en anaquel, que explica en parte 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.

Considerando la atomización de la estructura productiva de México, basada en pequeños productores ubicados 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, existen pocas oportunidades a los productores mexicanos en los mercados convencionales de café. Las alternativas ante este entorno, apuntan al ajuste de la estructura productiva y de comercialización hacia los cafés de calidad el incremento del consumo interno y la reconversión productiva.

Evolución del Fondo y resultados acumulados en el periodo 2002 - 2004

La operación del Fondo en sus tres primeros ciclos, se llevó a cabo a través de Convenios de Concertación celebrados anualmente entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Consejo Mexicano del Café (CMC). En dichos Convenios, la SAGARPA designa al Consejo como agente técnico y le instruye a aplicar las reglas de operación que norman al Fondo. En los anexos técnicos de esos Convenios, se establecieron las acciones, metas y montos presupuestales.

Las primeras Reglas de Operación del Fondo fueron publicadas el 25 de febrero de 2002, donde se definió como un mecanismo que otorga certidumbre a los productores de café, mediante apoyos compensatorios directos a sus ingresos en épocas de precios internacionales bajos, recuperables en los ciclos de precios altos. También se consideraba el apoyo a toda la cadena productiva mediante apoyos indirectos que mejoraran la imagen y calidad del café de México, a través del retiro de cafés de calidades inferiores y la promoción al consumo.

A partir del ejercicio 2003, las reglas de operación canalizan al menos el 90% a apoyos directos, hasta el 5.5% a apoyos indirectos (Promoción del Consumo y Retiro de Cafés de Calidades Inferiores y el Fortalecimiento de Estructuras), hasta el 4% para gastos de operación y hasta el 0.5% restante para la evaluación externa del Fondo.

Desde el arranque del Fondo en el año 2002, se establecía que los apoyos directos a los productores se otorgarían con base en la comprobación de la cantidad de quintales vendidos a comercializadores registrados ante el Consejo Mexicano del Café. Sin embargo, ante la gravedad de la crisis de precios y a que los instrumentos necesarios para operar el Fondo (Padrón Nacional Cafetalero y Sistema Informático de la

Cafeticultura Nacional) estaban construyéndose, las Reglas de Operación consideraban abrir por una sola vez otra modalidad de operación, que consistía en tomar el promedio microregional de rendimientos de los últimos cinco años y la superficie declarada por el productor para estimar los quintales producidos y calcular los montos de apoyo por productor. De esta manera en el ciclo 2001/2002, el 63% de las transferencias se entregaron mediante la modalidad de pagos por promedio microregional.

La decisión de que operaran dos modalidades de apoyo en el ciclo 2001/2002, fue acertada y determinante para que pudiera lograrse el apoyo a prácticamente el total de productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero de ese ciclo, aunque también hizo vulnerable el esquema del Fondo a prácticas irregulares de parte de los productores y comercializadores.

A partir del ciclo 2002/2003, la única modalidad para acceder a la transferencia del Fondo es mediante la comprobación de la comercialización, que es más sólida en el cumplimiento del objetivo de entregar apoyos a productores que efectivamente producen y comercializan café.

En el arranque del Fondo se estableció una banda de precios de 50 a 70 dólares por quintal comercializado. El valor máximo de este rango se estableció como el nivel promedio de costos de producción de un quintal de café. Bajo este esquema, si el precio internacional promedio del mes inmediatamente anterior a la fecha de comercialización se ubica por debajo de 70 dólares, el Fondo transfiere al productor el equivalente a la diferencia entre 70 dólares y el precio internacional, hasta un máximo de 20 dólares por cada quintal comercializado. A partir del ciclo 2002/2003, se decidió el desplazamiento de la banda de precios a un rango de 65 a 85 dólares por quintal.

En los ciclos 2002/2003 y 2003/2004, la cotización promedio del contrato "C" fue de 66.07 dólares. De haberse mantenido la banda 50-70, se hubieran transferido en promedio 3.93 dólares por cada quintal comercializado, en lugar de los 19 dólares que en promedio se transfirieron; es decir, el cambio de rango en la banda significó transferir 5 veces más recursos por quintal en los ciclos 2002/2003 y 2003/2004.

En los tres primeros ciclos cafetaleros, se han autorizado un total de 2,990.4 millones de pesos y se han ejercido 2,784.1 millones de pesos, el equivalente de 93%. El primer ciclo se ejercieron 1,091.2 millones de pesos, el segundo 902.2 millones de pesos y el tercero 790.7 millones de pesos.

Con esos recursos autorizados, en los tres primeros ciclos de operación del Fondo se programó apoyar un total de 14.85 millones de quintales y se apoyó un total de 14.47 millones de quintales, equivalente al 97 por ciento. En el ciclo 2001/2002, se apoyó el mayor volumen de producción de los tres primeros ciclos de operación, aunque representó sólo el 78% de la meta programada. Esto se debe a que los recursos asignados al Fondo ese año fueron los más cuantiosos al estimar la producción programada para apoyar, tomando como base el promedio de las dos cosechas previas, que han sido de las más abundantes en la historia, ya que en el ciclo 1999/2000 se obtuvieron 8.11 millones de quintales (máximo histórico), y en el ciclo 2000/2001 se produjeron 6.28 millones de quintales.

Para el ciclo 2002/2003, la meta de quintales apoyados fue superada en un 9.8% esto fue posible, al integrarse el saldo presupuestal del anterior ejercicio fiscal a los 750 millones de pesos autorizados para ese ciclo, pudiéndose apoyar una mayor cantidad de quintales de café producido. Para el ciclo 2003/2004, los quintales apoyados superaron en un

19.2% a los programados, esto se explica primordialmente por la recuperación del precio del contrato "C" que hizo disminuir el monto de apoyo por quintal producido.

En los tres primeros ciclos de operación del Fondo, se han apoyado más productores que los establecidos en las metas de cada ejercicio. Así, en el primer ciclo, los productores apoyados representaron el 161% de la meta programada, establecida con base en el último padrón disponible levantado en 1992 por el Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ). Ahora bien, si se compara la meta alcanzada con el número de productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero (PNC) establecido para la operación del Fondo 2001/2002, fue apoyado casi el 100% de los productores empadronados.

En los ciclos 2002/2003 y 2003/2004 se apoyó respectivamente al 126% y 142% de los productores programados. En el ciclo 2002/2003 se apoyó a un número mayor al programado debido al reintegro al Fondo del saldo del ejercicio anterior y, en el 2003/2004, por el incremento del precio del contrato "C" que hizo disminuir el apoyo por quintal producido y abrió la posibilidad de apoyar a un mayor número de productores.

Dentro del Fondo operan también dos subcomponentes dirigidos a impactar a toda la cadena productiva del café, estos son *Promoción y Consumo del Café de México* y *Retiro de Cafés de Calidades Inferiores*. Las acciones de estos subcomponentes tuvieron escaso alcance e impacto, porque buscan beneficiar a los agentes económicos de la cadena productiva sin que ellos coinviertan en las acciones para lograrlo.

Evolución de la gestión del Fondo

En lo referido a los apoyos directos, las Reglas de Operación asignan al Fondo tres objetivos económicos:

1. Apoyar el ingreso del productor por la venta de su café
2. Otorgar certidumbre a los productores para su permanencia en la actividad
3. Lograr la sustentabilidad del Fondo

Al respecto, el Fondo contribuyó a fortalecer el ingreso del productor ya que en los tres primeros ciclos de operación (de precios bajos) las transferencias del Fondo fueron equivalente a un tercio de los ingresos por venta de café. El Fondo también contribuye a reducir la incertidumbre que enfrenta el productor al incrementar el ingreso que éste puede recibir en periodos de precios bajos y al disminuir la varianza de su ingreso en ciclos futuros.

Empero, el esquema de transferencias del Fondo compromete su sustentabilidad al estar desvinculado del comportamiento del precio internacional del café y, en consecuencia, requerir cuantiosos recursos fiscales en ciclos futuros de precios bajos y no asegurar recuperaciones suficientes en ciclos de precios altos.

Ahora bien, el logro de los dos primeros objetivos planteados también podría alcanzarse con un programa contracíclico de subsidios a fondo perdido, lo que hace evidente que el principal reto del Fondo es el fortalecimiento de su esquema de revolvencia de recursos que le dé viabilidad en el largo plazo.

Los principales actores institucionales involucrados en la operación del Fondo son SAGARPA, el CMC, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), los Consejos Estatales del Café y los comercializadores registrados ante el Consejo.

Este arreglo institucional bajo el cual operó el Fondo en sus primeros tres ciclos, mostró eficacia y flexibilidad en términos generales al haber apoyado la transferencia directa de recursos a los productores en las distintas regiones cafetaleras del país en el periodo más álgido de la crisis de precios. No obstante, su principal debilidad estuvo en la multiplicidad de actores institucionales, que complicó la coordinación de acciones en los procesos de mayor sensibilidad que inciden en su eficiencia y transparencia: incorporación de cambios en el Padrón, mecanismo de emisión y distribución de cheques a beneficiarios, supervisión a comercializadores e información al sector en su conjunto.

A finales de 2004, en el marco de la construcción del nuevo tejido institucional ordenado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la SAGARPA toma la iniciativa para impulsar la integración del Comité Sistema Producto Café (CSPC) en el nivel nacional y, a través de sus Delegaciones Estatales, de los Comités Sistema Producto Estatales. Estas nuevas estructuras son las encargadas de la operación del Fondo y de los demás instrumentos de la política cafetalera a partir del ejercicio 2005. Asimismo, la responsabilidad institucional dentro de la SAGARPA se transfirió de la Subsecretaría de Desarrollo Rural a la de Agricultura. Para la operación específica del Fondo la SAGARPA decidió dejarla en una Coordinación del Sistema Producto Café, a cargo del representante gubernamental en el CSPC.

El Padrón Nacional Cafetalero y el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional son instrumentos indispensables para la operación del Fondo. El Padrón porque hace posible la entrega de apoyos directos a productores plenamente identificados, aportando datos fundamentales que son insumidos por el Sistema Informático para determinar el monto del apoyo por volumen comercializado.

El Padrón constituye un esfuerzo inédito al haberse planteado como un registro georeferenciado de cada productor con el detalle de datos técnicos y socioeconómicos de su predio, que potencialmente lo hacen una herramienta fundamental para la planeación y operación de los instrumentos de política dirigidos al sector cafetalero. En su levantamiento se requirió de un amplio esfuerzo institucional en el que se conjugaron las capacidades y experiencia de ASERCA, de los Consejos Estatales del Café y del CMC, bajo la coordinación general de SAGARPA. A los Consejos Estatales se les encomendó la integración de las brigadas técnicas que visitaron los 12 estados cafetaleras del país y, a ASERCA le tocó la integración, mantenimiento y administración de las bases de datos.

Por su parte, el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional constituye el otro instrumento central para la operación del Fondo, al posibilitar el registro en línea de todas las operaciones de compra-venta del grano realizadas por los comercializadores habilitados ante el Consejo Mexicano del Café. El Sistema genera los comprobantes de comercialización en los que se asientan los datos principales de las transacciones, y a partir de estos registros calcula el monto del apoyo directo al productor o, en su caso, de la retención correspondiente, según la cotización del Contrato C en la Bolsa de Nueva York.

La operación del Sistema ha mostrado eficacia y eficiencia en los últimos ejercicios. Tiene un amplio potencial de generación de información útil para la planeación; por ejemplo, podría contribuir a una mayor transparencia e información a los beneficiarios, generando estados de cuenta individuales, en los que el productor conozca periódicamente cuál es su saldo de apoyos y/o retenciones en el Fondo. El Sistema también podría brindar información para focalizar la supervisión de productores y comercializadores que registren operaciones que dan indicios de posibles irregularidades.

En la instrumentación del Fondo, los comercializadores son el eje de operación del mecanismo de transferencia y recuperación de apoyos a los productores inscritos en el Padrón. Sin embargo, pueden utilizar su protagonismo para realizar acciones irregulares tales como: la venta de comprobantes, especialmente a microproductores que ignoran que éste es un documento original emitido por el Sistema Informático; el cambio en el registro de tipo de café comercializado, ya que ello determina el monto del apoyo de acuerdo a la tabla de conversión; el “acomodo” de producción topada (arriba de 20 quintales por hectárea) en productores con superficie disponible para registrar esos volúmenes y captar el apoyo correspondiente; el juego con las fechas de registro de las transacciones; entre otras irregularidades. En la práctica no ha sido posible instaurar un mecanismo efectivo de supervisión sobre las operaciones de los comercializadores registrados ante el Consejo, que evite que se incurra en éstas posibles prácticas.

El esfuerzo que han realizado los responsables de la operación del Fondo para difundir las características de su funcionamiento ha sido insuficiente si consideramos, por un lado, la enorme dificultad de diferenciar el carácter revolvente del Fondo del resto de los subsidios a fondo perdido y, por el otro, las condiciones de marginación y fuertes rezagos en vías de comunicación en las que viven buena parte de los productores de café.

Para ilustrar lo anterior, en la encuesta aplicada a productores beneficiarios del Fondo en el ciclo 2001/2002 resultó que sólo el 57% de los entrevistados conocían el carácter revolvente del Fondo; para el ciclo 2002/2003 ese porcentaje fue de 58%, es decir no existió avance significativo en la difusión de esta característica esencial del programa.

En el trabajo de campo realizado para la presente evaluación, ante el incremento de los precios por arriba del precio de referencia a partir de los últimos meses de 2004 y, por tanto, la puesta en marcha del mecanismo de recuperación de recursos otorgados por el Fondo, varios comercializadores formales y organizaciones de productores mencionaron que ante la desinformación entre los pequeños productores tuvieron que destinar recursos para impartir talleres de información sobre el mecanismo de revolvencia, en los que aclaraban que el monto retenido iba a depositarse en la cuenta del Fondo.

Desde finales de 2004, la cotización del contrato “C” en la Bolsa de Nueva York se ha ubicado por arriba de los 85 dólares por quintal, lo que dio inicio a la restitución de apoyos entregados en los pasados tres ciclos. El mecanismo diseñado para la recuperación ha mostrado eficacia; de hecho el Fondo se constituye en un caso inédito de recuperación efectiva. Sin embargo, los volúmenes comercializados registrados en el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional se han reducido en alrededor de 50%, lo que puede interpretarse como indicio de elusión de las recuperaciones al Fondo por parte de los productores beneficiados. Por ejemplo, los productores de menos de 5 hectáreas en el ciclo 2003/2004 (de precios bajos) reportaron 4.3 millones de quintales mientras en el ciclo 2004/2005 (de precios altos) han registrado un volumen de tan sólo 1.4 millones de quintales. A esta caída en volúmenes comercializados contribuyó la decisión de no exigir el comprobante de comercialización para acceder al programa de Fomento Productivo a productores de menos de 1 hectárea.

En este marco, son de reconocer importantes logros en los tres primeros ciclos de operación del Fondo en un contexto de profunda crisis de precios, como:

- Integración del Padrón Nacional Cafetalero (vacío de 10 años), y permitió por primera vez en el sector el pago directo al productor.

- Integración del Padrón de Comercializadores, que ha permitido reordenar los canales de comercialización.
- Diseño y puesta en marcha el Fondo en corto tiempo y sin periodo de prueba piloto.
- Construcción y operación del Sistema Informático.
- Inicio de la recuperación de los recursos revolventes entregados en ciclos de precios bajos. Esta recuperación es inédita en la política sectorial del país.
- Mejora de los procesos de operación.

Por ello es de la mayor prioridad preservar estos logros y aprovechar las oportunidades de mejora detectadas en la presente evaluación, para hacer más eficiente la operación y ampliar los impactos del Fondo.

Evaluación de los impactos del Fondo

En el ciclo 2001/2002 las transferencias cubrieron casi el 100% de los productores empadronados gracias a la capacidad de respuesta de los responsables del Fondo y a la operación de la modalidad de pago por promedios microregionales. Para el ciclo 2002/2003 la cobertura bajó al 54% de los productores empadronados, principalmente por una operación más rigurosa basada exclusivamente en el pago previa comprobación de comercialización. Para el siguiente ciclo 2003/2004 la cobertura se incrementó al 60%; esto se explica por el aumento en el número de comercializadores registrados ante el Consejo, que generó competencia por el acopio de café, de tal forma que los propios comercializadores comenzaron a recoger el café en el predio como estrategia de acopio, lo que facilitó el acceso de los productores con menor superficie a los comprobantes de comercialización.

Las transferencias del Fondo han representado alrededor del 30% del ingreso que por concepto de venta de café recibió el productor en los tres primeros ciclos de operación. Adicionalmente, su diseño otorga mayor certidumbre a los productores ya que disminuye la variación del ingreso que recibe el productor e incrementa el ingreso esperado.

El impacto conjunto del Fondo en estos dos ámbitos (ingreso y certidumbre), incentivan al uso de los recursos transferidos en el predio cafetalero. En los tres primeros ciclos, entre el 77% y el 91% de los productores ha mencionado que el apoyo lo destinó a la actividad cafetalera, principalmente para financiar labores culturales, comprar insumos, desarrollar o recuperar áreas de cultivo dentro de la finca, y comprar o reparar equipo para el beneficiado del café.

De otra parte, la liquidez otorgada por la transferencia del Fondo, su aplicación en el predio y la continuidad de su instrumentación, han incentivado la permanencia de los productores de café en la actividad. Al respecto, la encuesta aplicada a beneficiarios del Fondo 2002/2003 señala que el 9% de los productores habían manifestado que se retirarían de la actividad en el siguiente ciclo, para el ciclo 2003/2004 ese porcentaje bajó al 4%.

En el ciclo 2001/2002 se registró un rendimiento de 11.5 quintales por hectárea y para los dos siguientes ciclos los rendimientos fueron de 10 y 9.5 quintales por hectárea respectivamente. Sin embargo, con la inversión que han hecho los productores con el apoyo del Fondo, particularmente en la reposición de cafetos, se espera que se recuperen

los rendimientos en ciclos posteriores, debido a la naturaleza perenne del cultivo y al periodo de maduración de las inversiones en la actividad.

El Fondo también ha contribuido a que los beneficiarios realicen acciones para incrementar el valor agregado de la producción. El 31% de los productores manifestaron que la liquidez que otorgó el Fondo en los tres primeros ciclos de operación ha contribuido a que puedan realizar más cortes de café, disminuir la cantidad de granos dañados e incrementar el nivel de procesamiento en que venden su café.

Por otra parte, el Fondo contribuyó a que los productores hayan incrementado la calidad del café. El porcentaje de productores que manifestó que el apoyo del Fondo ha contribuido a que incrementen la calidad del café que producen pasó del 27% en el ciclo 2001/2002 al 54% en el ciclo 2003/2004, derivado primordialmente de la mayor liquidez que les ha otorgado el Fondo para realizar en tiempo y forma las acciones que redundan en la obtención de café de mejor calidad.

Adicionalmente el Fondo también ha incentivado el ordenamiento de la comercialización. La modalidad de comprobación de la comercialización incentivó a que los productores buscaran vender únicamente a comercializadores que expidieran el comprobante, para acceder a la transferencia del Fondo. Esto incrementó en el número de comercializadores registrados ante el Consejo, lo que ha creado competencia en el acopio, que ha derivado en la reducción de los costos de transacción de los productores para acceder al apoyo del Fondo y en último término en un mayor precio al productor. Al respecto, la encuesta aplicada para esta evaluación a beneficiarios del Fondo 2003/2004 señala que el 42% de los productores consideran que el Fondo ha contribuido a reordenar los canales de comercialización.

Recomendaciones

Las recomendaciones aquí planteadas se presentan como las de mayor impacto para la consolidación del Fondo, al tiempo que se estiman factibles de llevar a la práctica.

1. Mantener en operación el Fondo y consolidarlo como una herramienta central para la política cafetalera del país.
2. Para fortalecer la sustentabilidad del Fondo se recomienda:
 - Vincular el precio de referencia a la evolución del contrato "C".
 - Proteger los recursos del Fondo ante riesgos en el tipo de cambio y cotizaciones por debajo de 65 dólares.
 - Transmitir certeza a los productores de que los recursos recuperados se reintegraran al Fondo y se utilizaran exclusivamente para apoyar en ciclos de precios bajos a productores que cumplieron con las recuperaciones.
 - Generar y entregar a los productores estados de cuenta para que el productor conozca en todo momento su saldo ante el Fondo.
 - Prevenir la colusión entre productores y comercializadores, vinculando el monto del apoyo al promedio de lo comercializado en ciclos de precios altos.
3. Para hacer más eficientes los diversos procesos operativos del Fondo se recomienda concentrar la administración de los instrumentos clave (Padrón y Sistema Informático) en un único responsable, de esta manera se eliminarían los

problemas de coordinación entre múltiples instancias y se aseguraría unidad de mando en los procesos de gestión del Fondo.

4. Se recomienda asimismo definir y sistematizar procesos para actualizar los datos contenidos en el Padrón particularmente en lo referido a compra-venta de predios y defunciones. Además, se recomienda considerar la conveniencia de dar de baja a productores empadronados que no hayan comercializado en dos ciclos continuos.
5. Dentro de la SAGARPA es esencial que la Subsecretaría de Agricultura fortalezca su estructura con un área específica de análisis del sector cafetalero, que profile líneas de política en el sector y mantenga capacidad normativa para el eficiente desempeño del Fondo
6. Es recomendable excluir del Fondo la operación de los apoyos indirectos. Si se decide mantener estos apoyos debe valorarse la pertinencia de su diseño, esquema operativo y alcances, y en su caso condicionar su continuidad a inversiones conjuntas con los miembros de la cadena.
7. Se recomienda crear un mecanismo específico de supervisión a comercializadores y productores, que incremente la probabilidad de sanción ante irregularidades.
8. Para incrementar el uso productivo de la transferencia es recomendable que se entreguen los apoyos en los periodos de mayor necesidad de liquidez, como el inicio de las labores culturales y la cosecha. En el mismo sentido, se recomienda eliminar en Reglas de Operación la obligatoriedad de entregar el apoyo del Fondo en ciclos de precios bajos en un periodo no mayor a 30 días.
9. Se recomienda definir a la Coordinación del Comité Sistema Producto como una instancia transitoria, cuyo principal objetivo sea coadyuvar a poner en manos de los productores la operación del Fondo, fortaleciendo con ello la capacidad autogestiva de los productores de café.
10. Realizar un diagnóstico integral de la productividad en las distintas regiones del país y establecer un mecanismo sistemático de estimaciones de cosecha (al menos en dos momentos, época de floración y granos a sol). Estos elementos vendrían a fortalecer las tareas de planeación en el sector y a respaldar los mecanismos de supervisión del Fondo.

Introducción

La Alianza para el Campo en la política sectorial

Dentro de la política sectorial del Gobierno Federal mexicano, Alianza para el Campo (definida en las reglas de operación vigentes como Alianza Contigo) es desde mediados de los años noventa, el principal instrumento orientado a fomentar la producción agropecuaria y estimular la economía rural de las unidades de producción, en un contexto de grave descapitalización y de fuertes asimetrías con respecto a los socios comerciales en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El objetivo general de Alianza para el Campo, definido en sus Reglas de Operación, 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”*¹.

En el marco de este objetivo general, las mismas Reglas de Operación establecen los siguientes objetivos específicos:

- Fomentar la organización económica campesina
- Fomentar la inversión rural de los productores
- Fomentar el desarrollo de capacidades de la población rural
- Fortalecer la organización de las Unidades de Producción Rural (UPR)
- Mejorar los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria y pesquera

Para el logro de los objetivos de Alianza, se aplican cuatro líneas estratégicas definidas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA):

- Reconversión productiva
- Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca
- Atención a grupos y regiones prioritarias
- Atención a factores críticos

Para avanzar en esas líneas estratégicas se consideran los siguientes instrumentos:

- Fomento a la inversión rural y pesquera
- Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de la población rural
- Promoción y apoyo a la organización rural y pesquera
- Acceso a financiamiento y aliento de la cultura de pago
- Generación de información y tecnologías que incrementen la productividad
- Mejoramiento de la sanidad agroalimentaria
- Fortalecimiento de los mercados para complementar el ingreso

¹ Reglas de operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo), artículo 6; vigentes desde 2003.

En este contexto, Alianza para el Campo está constituida por siete programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS), Acuicultura y Pesca, y Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura.

La evaluación de la Alianza para el Campo

Por acuerdo entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), este Organismo Internacional comenzó a participar en la evaluación de Alianza correspondiente al ejercicio 1998, evaluación realizada en 1999.

La evaluación del ejercicio 2004, atiende a lo establecido en el Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública)². Asimismo, se inscribe dentro de las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y en las Reglas de Operación de Alianza aplicables a dicho ejercicio³.

En este marco reglamentario, se establecen los objetivos de las evaluaciones nacionales de los distintos programas que integran la Alianza para el Campo, las cuales buscan:

- Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución a nivel nacional y estatal, en lo referido a los impactos de las inversiones, la gestión y los procesos operativos.
- Identificar los impactos generados por las inversiones financiadas por Alianza, diferenciando por tipos de productores.
- Dar seguimiento a las oportunidades de mejora en los procesos de Alianza, particularmente en áreas relevantes identificadas en evaluaciones anteriores. De esta manera se espera contribuir a incrementar la eficacia operativa y los impactos.

La evaluación del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura Nacional 2003/2004

FAO ha realizado las evaluaciones externas del Fondo de los ciclos cafetaleros 2001/2002 y 2002/2003, en las cuales se ha examinado la trayectoria e impactos del Fondo para identificar oportunidades de mejora en su diseño y operación, con la perspectiva de lograr su consolidación como instrumento de la política cafetalera nacional.

Para la evaluación del ciclo 2003/2004 se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- Aportar una visión externa crítica y documentada, sobre la eficacia del Fondo como instrumento para enfrentar la crisis de precios internacionales, mediante un análisis retrospectivo.
- Dar seguimiento a las oportunidades de mejora de los procesos operativos del Fondo.
- Identificar los impactos generados por los apoyos otorgados.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002.

³ Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 27, p. 31.

- Analizar el mecanismo de recuperación de los recursos otorgados por el Fondo en anteriores ciclos y las implicaciones de los cambios en el arreglo institucional.
- Formular recomendaciones específicas y factibles, que contribuyan al aumento de la eficacia operativa y la ampliación de los impactos.

El enfoque de la evaluación del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura 2003/2004 se basa en cuatro criterios fundamentales:

- *Análisis continuo.* Se considera la evolución en el diseño y operación, desde el primer ciclo en que operó el Fondo (2001/2002) hasta el actual (2004/2005), con el objeto de obtener un análisis dinámico que permita valorar los cambios efectuados en el periodo mencionado y sustentar recomendaciones para su mejora operativa y ampliación de impactos.
- *Oportunidad de los resultados de evaluación.* Orientada a retroalimentar a los responsables de la operación del Fondo, con la finalidad de adoptar medidas correctivas en el menor tiempo posible.
- *Valoración diferenciada de impactos.* Consiste en la medición de impactos de los apoyos otorgados por el Fondo considerando la escala de producción de los productores.
- *Utilidad práctica.* Se refiere a la necesidad de que las conclusiones y recomendaciones de la evaluación brinden propuestas factibles de implementarse con el objeto de contribuir al logro de una mayor eficacia operativa y de ampliar los impactos del Fondo.

Metodología de la 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.

La información utilizada en el informe, se obtuvo de diversas fuentes, las más importantes son: a) entrevistas a funcionarios de SAGARPA, ASERCA, Consejo Mexicano del Café, Coordinación del Comité Nacional Sistema Producto Café y Consejos Estatales del Café; b) revisión documental; c) trabajo de campo en cuatro estados por parte de los evaluadores; d) encuestas a productores beneficiarios del ciclo 2003/2004; 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 los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz; que juntos representan el 94% de la producción nacional, el 85% de la superficie cafetalera y el 83% de los productores para el ciclo 2003/2004. 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 y otros actores clave, como comercializadores y organizaciones de productores.

Además de las entrevistas a los actores ya señalados, se aplicó una encuesta a beneficiarios del Fondo en el ciclo 2003/2004 de los cuatro estados, quienes fueron seleccionados a partir de 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 y hasta 10 hectáreas, de más de 10 y hasta 50 hectáreas y el último estrato se conforma por productores de más de 50 hectáreas.

La encuesta fue realizada por el equipo evaluador, con un grupo de encuestadores dirigido por 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 708 beneficiarios del Fondo en los 4 estados seleccionados. Además se utilizaron indicadores generados en las encuestas aplicadas para los ciclos 2001/2002 y 2002/2003 para valorar la evolución de los impactos del Fondo en sus tres primeros ciclos de operación.

El cuestionario fue diseñado para captar información de aspectos clave, tales como: características socioeconómicas de los beneficiarios, 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, entre otros temas.

Contenido del Informe

El presente Informe consta de cinco capítulos. El capítulo 1 contiene el análisis de la estructura productiva, explica los factores que han determinado la evolución reciente del mercado internacional y analiza la política cafetalera de los países que producen cafés de calidad, todos estos elementos permiten conocer el contexto de operación del Fondo, desde que inició su operación. El capítulo 2 es un análisis retrospectivo del esquema de transferencias del Fondo y del logro de las metas establecidas con los recursos presupuestales autorizados para cada ejercicio.

En el capítulo 3 se analiza la evolución de los procesos críticos de la gestión del Fondo, como los cambios en el arreglo institucional que administra el Fondo, el Padrón Nacional Cafetalero y el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional, el desempeño de los comercializadores, la entrega de apoyos y los riesgos que enfrenta en los periodos de recuperaciones de los recursos entregados en ciclos de precios bajos. El capítulo 4 presenta los resultados de la evaluación retrospectiva 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 este capítulo se presenta un análisis de la estructura productiva de la cafeticultura nacional, la evolución del mercado internacional y las estrategias que México y otros países productores de café han utilizado para competir bajo esas condiciones de mercado. Todo ello, con la finalidad de establecer el contexto en el que se ha dado la operación del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura⁴ desde su arranque en el ciclo productivo 2001/2002.

1.1 Estructura productiva de la cafeticultura en México

Investigaciones botánicas han situado el origen del café en las montañas de Etiopía, en África Oriental. Los primeros hallazgos de su cultivo y consumo en infusión datan del siglo X en regiones de influencia árabe, posteriormente fue introducido en Europa hacia el siglo XV⁵. A fines del siglo XVIII llegó al continente americano; a México arribó por tres rutas comerciales: la primera proveniente de Cuba a la región de Córdoba en 1796, la segunda ruta llega a Morelia de la Región de Moka, Arabia en 1823, y la tercera llega por Guatemala a Chiapas en 1847⁶.

Actualmente, se cultiva el cafeto en 12 estados del país que comprenden alrededor de 398 municipios, caracterizados la mayoría de ellos por localizarse en zonas de difícil acceso, por tener profundos rezagos en infraestructura básica, además de fuerte presencia de población que vive en pobreza extrema, el 66% de los productores pertenece a alguna etnia indígena.

La tenencia de la tierra en el sector cafetalero indica un mayor peso de ejidatarios y comuneros, los cuales representan el 60% de la superficie cultivada (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 explotación⁷.

En los últimos 25 años, los predios cafetaleros del país han tenido un proceso sostenido de atomización. La superficie promedio por productor en 1978 era del orden de 3.48 hectáreas y en 2004 se redujo a 1.38 hectáreas. Este drástico desplome se debe principalmente a la costumbre rural de subdividir los predios cafetaleros para heredar las tierras entre los hijos. Este proceso comienza a agotarse, ya que los predios heredados son tan pequeños, que sería incosteable su explotación aún si se duplicarán los rendimientos y los precios simultáneamente⁸, por lo que un número creciente de hijos de

⁴ En adelante se le llamará indistintamente "Fondo".

⁵ Robbretcht, «E. L' Origine du café. Bibliotheque Royale, Bruxelles, 1996, pag 7-35.

⁶ Consejo Mexicano del Café. "Aspectos Básicos y Situación Actual de la Cafeticultura Mexicana" Presentación Ejecutiva.

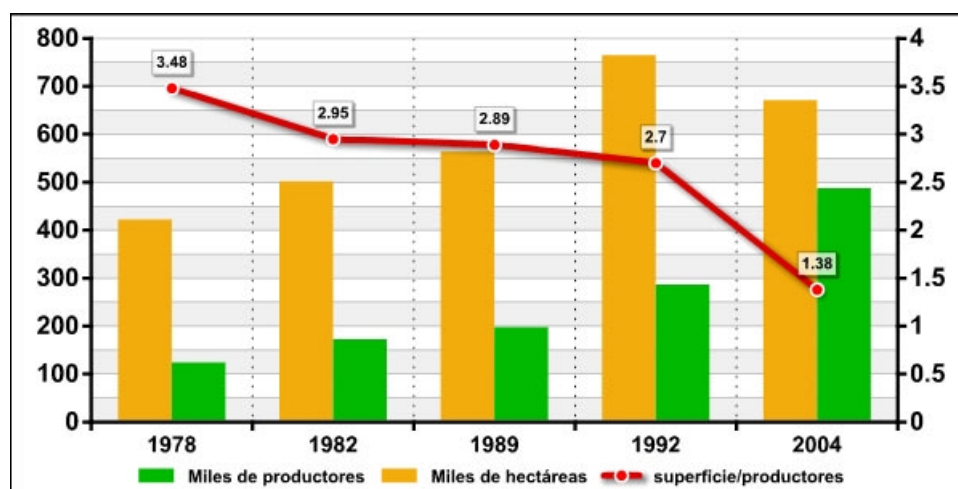
⁷ Consejo Mexicano del Café "El Cultivo de Café en México", página 6, Febrero de 2002, México, D.F.

⁸ Rosenzweig, Andrés. "El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", de la colección Estudios y Perspectivas de IICA número 30, página 26

productores de café están adoptando otras alternativas para obtener recursos, la más importante de ellas es la migración.

La Figura 1 muestra el proceso de atomización de los predios cafetaleros ya señalado, el cual se agudiza en el periodo 1992 - 2004 cuando, no obstante la reducción en superficie sembrada ante el desplome de los precios, se registra un mayor crecimiento en número de productores. Este fenómeno se asocia a la expectativa de recibir transferencias de gobierno durante el levantamiento en 2002 del Padrón Nacional Cafetalero (PNC). Ya que algunos productores con superficies mayores a 5 hectáreas subdividieron artificialmente sus predios, suponiendo que los programas de apoyo a la cafecultura tendrían como restricción tener 5 hectáreas o menos, como sucedía en el *Fondo de Apoyo Especial de Inversión en Café*, que entregaba apoyos equivalentes a 750 pesos por hectárea durante el 2001.

Figura 1. Evolución del número de productores y superficie cultivada (1978 – 2004)



Fuente: elaboración FAO con base en censos INMECAFÉ 1978-1992 y Padrón Nacional Cafetalero (datos al 1 de octubre de 2004)

La producción del país se concentra en los estados de Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca, los cuales aportaron en el ciclo cafetalero 2003/2004 el 94% de la producción, el 85% de la superficie y el 83% en el número de productores⁹. De la producción total, el 85% son granos de variedades arábicas procesados con beneficio húmedo, 12% son arábicos naturales (secados al sol) y el restante 3% corresponde a la variedad robusta¹⁰.

⁹ Sistema Informático de la Cafecultura Nacional (SICN).

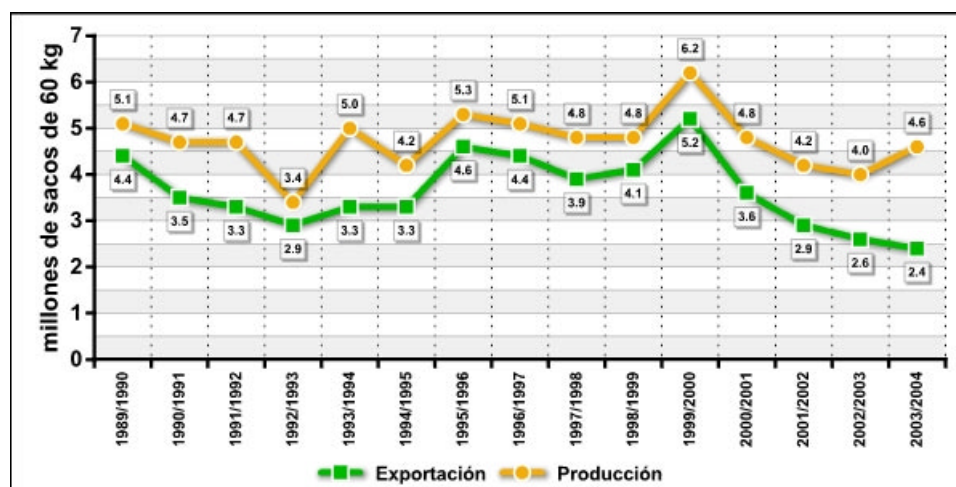
¹⁰ FAO, Evaluación del Fondo de Estabilización del Café 2002/2003 pagina 14 con información del CMC "El Cultivo de Café en México", febrero de 2002, página 19, México, D. F.

El sistema de producción predominante es 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 mantenimiento¹¹.

Las condiciones agroecológicas donde se cultiva café en el país son propicias para la producción de cafés de calidad. Al respecto, el 35% de la superficie de café está sembrada a una altitud superior a los 900 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.) que producen cafés de altura y estrictamente altura, el 43.5% se encuentra a una altura entre los 600 y 900 m.s.n.m., 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 m.s.n.m., donde generalmente se producen cafés de calidades inferiores.

La Figura 2 muestra que en los últimos 15 ciclos cafetaleros se ha exportado en promedio 76% de la producción nacional, principalmente a Estados Unidos, país que absorbe alrededor del 78% de esas exportaciones. Esto tiene dos implicaciones, por un lado, la fuerte sensibilidad al comportamiento del precio de café en el mercado de futuros de la Bolsa de Nueva York, que es donde cotiza el café de México en el segmento "Otros Suaves", compitiendo principalmente con países centroamericanos. Por otro lado, el enorme potencial que tiene una estrategia de incremento del consumo interno de café mexicano como estrategia para disminuir la dependencia con la demanda externa.

Figura 2. Evolución de la producción y exportaciones de café mexicano (1990-2004)



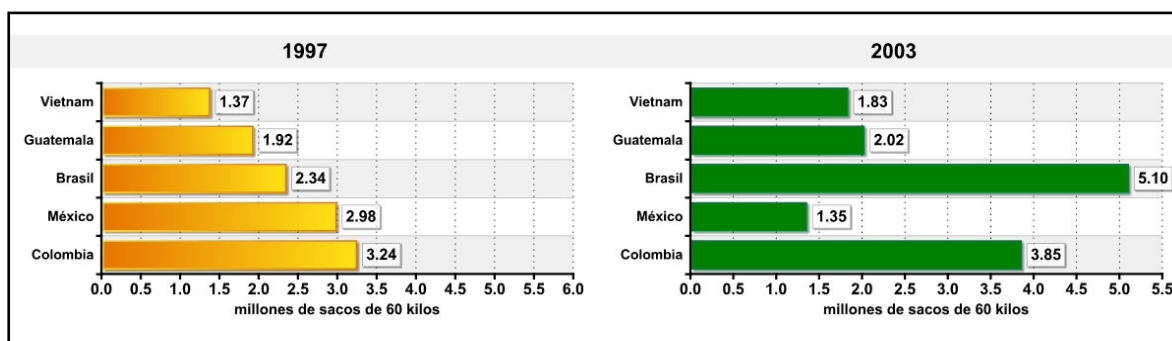
Fuente: elaboración FAO con datos de la Organización Internacional del Café

El café de México ha perdido espacios en los principales mercados externos. La Figura 3 muestra que en 1997 México fue el segundo proveedor de café en Estados Unidos con casi tres millones de sacos, sólo superado por Colombia que exportó ese año 3.24 millones de sacos. Para el 2003, las exportaciones de México a Estados Unidos fueron del orden de 1.3 millones de sacos, lo que representa una disminución de 55% en el

¹¹ 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 café pergamino para los productores de más de 50 hectáreas y el 93% de los costos totales en los productores con predios de 2 hectáreas o menos.

volumen exportado a ese país. En el mismo año, Brasil, Vietnam y Guatemala desplazaron a México al quinto lugar entre los proveedores al mercado estadounidense, que es el mayor mercado mundial de café, ya que representa el 24.1% del consumo mundial. Entre 1997 y 2003 de 20 países a los que México vendió café, en 17 de ellos disminuyeron los volúmenes exportados, lo que aunado a la baja de los precios significó que los ingresos derivados de la exportación de café pasaran de 924 a 200 millones de dólares, es decir una reducción de 78.4%¹².

Figura 3. Principales exportadores de café al mercado de Estados Unidos (1997-2003)



Fuente: elaboración FAO con información de USDA

1.2 El mercado internacional del café

A partir del rompimiento de los acuerdos de cuotas de exportación de la Organización Internacional del Café (OIC) en 1989, los tostadores y cadenas de tiendas han incrementado aceleradamente su poder de mercado en la cadena de valor del café. Este proceso se explica mayormente por la inelasticidad de la demanda ante la baja de precios, la sobreoferta de café en años recientes y la acumulación de inventarios de los grandes tostadores.

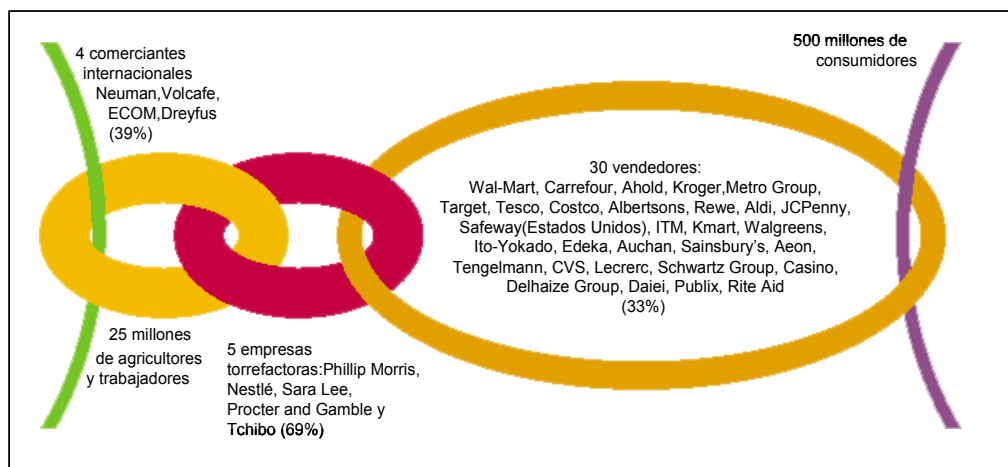
Lo anterior, ha provocado que se incremente la diferencia entre los precios al consumidor final y los precios al productor. Así, a principios de los años noventa los ingresos anuales por concepto de exportaciones de los países productores de café se situaron entre 10,000 y 12,000 millones de dólares, mientras el valor de las ventas al detalle de este producto, ascendió a cerca de 30,000 millones de dólares. Para el ciclo cafetalero de 2003/2004, los países productores recibieron sólo 6,800 millones de dólares, cuando el valor de las ventas al por menor alcanzó los 80,000 millones de dólares.¹³

¹² USDA Tropical Product "World Markets and Trade december 2004"

¹³ Departamento Económico y Social de la FAO "Principales restricciones al comercio de productos agropecuarios elaborados a las que se enfrentan los países en desarrollo"
<http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=////docrep/005/y4852s/y4852s00.htm> Roma, Italia, [consulta: 24/08/05]

En ese sentido, la cadena mundial de café se caracteriza por la competencia oligopolica a partir de la exportación de café verde¹⁴. La Figura 4 muestra que cuatro multinacionales controlan alrededor del 40% del comercio mundial y en la torrefacción (tostado del café) cinco empresas controlan el 69% del total de las ventas. Adicionalmente, en las ventas al detalle 30 cadenas comerciales controlan el 33% de las ventas mundiales y en los 10 países con mayor consumo, al menos el 45% del café al detalle lo venden las 4 mayores cadenas de tiendas.¹⁵

Figura 4. Cadena mundial de valor del café



Fuente: FAO, UK Food Group

Por otro lado, el comportamiento histórico del precio internacional del café muestra que los ciclos de precios bajos son mucho más duraderos que los de precios altos. Porque contingencias climatológicas (heladas y sequías), en los principales países productores, provocan la reducción repentina de la oferta mundial y ante la existencia de contratos anticipados de compra de café, se incrementan los precios más que proporcionalmente a la caída de la oferta, ello a su vez, incentiva inversiones en el cultivo de café, ya sea dirigida a abrir nuevas zonas de cultivo y/o recuperar los predios existentes, incrementando sostenidamente la oferta durante varios años¹⁶, lo que implica que los precios bajen sincrónicamente, hasta que una nueva contingencia climatológica reduzca significativamente la oferta, dando inicio a un nuevo pero corto periodo de precios altos.

Sin embargo, la actual crisis del mercado internacional del café no se explica únicamente por un ciclo coyuntural de precios bajos, puesto que han surgido nuevos paradigmas tanto en la oferta como en la demanda mundial, que dan evidencia de un cambio estructural en el mercado del café, lo que se aborda en las dos siguientes secciones.

¹⁴ Scherer, F.M. (1980), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, E. U. En la pág. 67 considera que cuando las 4 mayores empresas en una industria controlan el 40% o más del mercado, el comportamiento del mercado comienza a adquirir características de oligopolio.

¹⁵ Oxfam Internacional “*Europa y la crisis del café*” informe 36, página 17.

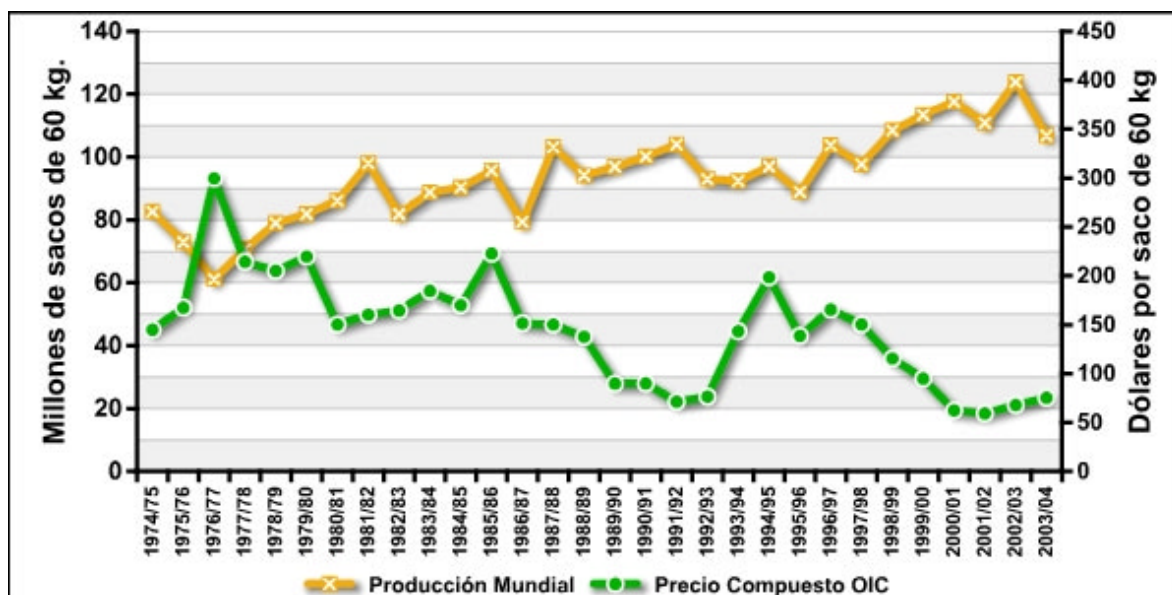
¹⁶ El café, es un cultivo perenne, que una vez que se siembra, deben esperarse alrededor de 4 años para obtener la primera cosecha, el periodo de máximos rendimientos es generalmente el periodo comprendido entre el año 4 y el 15. Sin embargo, puede seguir produciendo café a niveles significativos, hasta el año 25, a partir del cual los rendimientos decaen sustancialmente.

1.2.1 Cambios estructurales en la 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 oferta como en la demanda. Por el lado de la oferta, 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 (diferenciales) 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 debido a que se trata de un cultivo perenne. Este 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, 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 menores costos¹⁷.

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

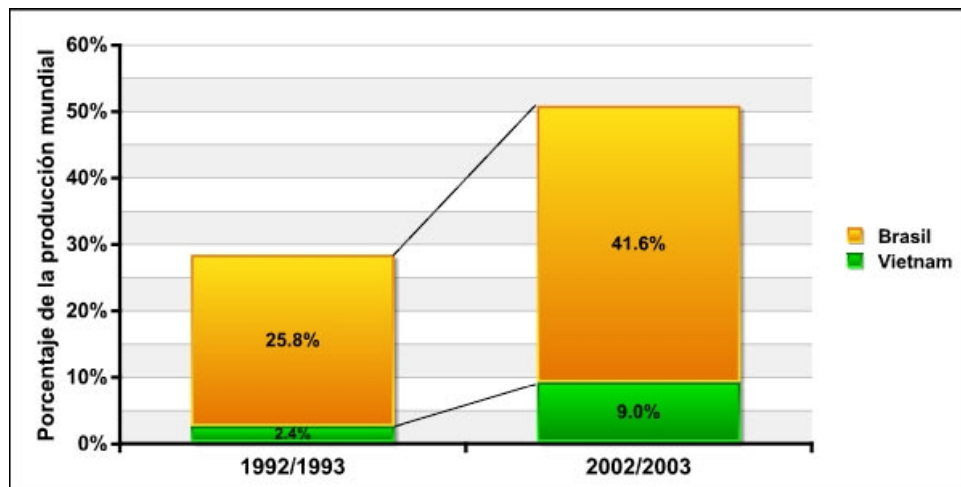


Fuente: Elaboración propia con información de USDA, ICO y F.O. Licht

¹⁷ 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. En el ciclo cafetalero 1992/1993 la oferta mundial de café fue de 93 millones de sacos de 60 kilos, de los cuales Brasil produjo el 25.8% y Vietnam sólo el 2.4%, para el ciclo cafetalero 2002/2003 la oferta se incrementó a 124 millones de sacos, de los cuales Brasil y Vietnam produjeron un poco más del 50% de la oferta global de café (véase Figura 6).

Figura 6. Cambios en la participación de Brasil y Vietnam a la oferta global de café

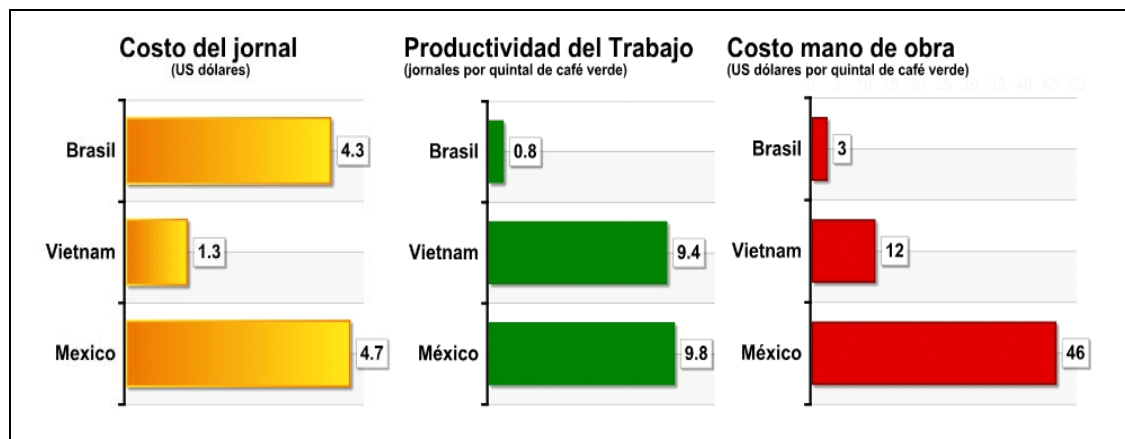


Fuente: Elaboración propia con información de USDA

Estos fuertes incrementos en Brasil y Vietnam se explican principalmente por los avances tecnológicos en el caso de Brasil y por los bajos costos laborales en Vietnam. La Figura 7 así lo muestra; en el caso de Brasil, pese a tener un pago por jornal de 4.3 dólares, muy similar a los 4.7 dólares que se pagó en México en 2004, se utiliza sólo 0.8 jornales por cada quintal de café verde, doce veces menos que los 9.8 utilizados en México. Esta alta productividad se explica por el desarrollo de nuevas zonas productoras menos expuestas a heladas y sequías, de topografía plana, provistas de riego tecnificado y cosechadoras mecánicas, además de la aplicación de innovaciones agronómicas. Este conjunto de factores ha propiciado rendimientos de hasta 91 quintales por hectárea, 9 veces más que el rendimiento promedio de México.

En el caso de Vietnam, la expansión exponencial de su producción, se ha basado en varios factores: en primer término, en sus bajos costos de mano de obra (1.3 dólares por jornal), en la asistencia técnica y económica proporcionada por la República Democrática Alemana a principios de los años ochenta, en la continuidad y fortalecimiento de las políticas de apoyo en la década de los noventa, de la posterior apertura de las actividades agrícolas al sector privado y, finalmente, las líneas de crédito proporcionadas por organismos multilaterales para la apertura de nuevas zonas de cultivo.

Figura 7. Costos y productividad de la mano de obra en Brasil, Vietnam y México



Fuente: Technoserve y encuesta a beneficiarios del Fondo 2002/2003

1.2.2 Cambios estructurales en la demanda mundial

La demanda mundial de café en 2004 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 (como China y Rusia), se observa un crecimiento más acelerado de esos mercados, 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 NESTLE¹⁸ estima que el 65% del café producido en el mundo es consumido por sólo 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 permiten estandarizar el sabor y disminuir riesgos en los volúmenes de suministros de café y utilizar en mayor medida cafés baratos y de calidades inferiores. 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, 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.

En este escenario, 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

¹⁸ Tegstam, Olle, "The Beverage Category within Nestlé", página 8, 25 Octubre 2001, Berna, Suiza.

donde el café se vende en anaquel, en tiendas de abarrotes o de autoservicio, los productores participan solo en un 5% del precio al detalle¹⁹.

En los últimos años se ha observado un incremento considerable de cafeterías gourmet, donde se ha impulsado una mayor diversidad de preparaciones de café con otros ingredientes, con el objeto de capturar a un mayor número de consumidores, y en especial, de consumidores jóvenes de bebidas preparadas. En este segmento del mercado de café, las compras se realizan con menos intermediarios y en muchos casos las cafeterías compran directamente a organizaciones de productores y tostadores locales. Lo que implica que los productores puedan lograr una mayor tasa del valor generado por la cadena. El dinámico crecimiento de este segmento de la demanda no revierte el estancamiento en otros segmentos de la demanda de cafés, puesto que su tamaño representa sólo el 1% del café producido globalmente.

En los mercados emergentes, los cafés vendidos en solubles que utilizan una mayor cantidad de variedades de 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 especializado.

1.3 Política cafetalera en países que producen cafés de calidad

Colombia²⁰

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 (FNC), como una cuenta pública cuyos ingresos provienen de diversas fuentes, entre las cuales se encuentran la venta del café, la remuneración por los diversos servicios que presta la Federación a sus asociados y a otros productores 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 anticíclicas 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, Esto disminuye la presión sobre las finanzas del Fondo y traslada parte del riesgo cambiario y de cotización en precios internacionales al productor.
- 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 privados de fomento productivo.

¹⁹ 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, 2002, México.”*

²⁰ Departamento Nacional de Planeación *“Estrategia de apoyo al sector cafetero”* Noviembre de 2002, Bogotá, Colombia.

- 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 disminuir 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, lo que implica otorgar 3 años de gracia a capital e intereses.
- Programas complementarios orientados a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las regiones cafeteras en rubros como educación, vivienda, mejoramiento de caminos rurales, reconversión productiva y fortalecimiento de la cadena de la industria cafetalera.

Costa Rica²¹

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

El principal instrumento es el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFE), fue creado en 1992 y es operado por el Instituto Costarricense del Café (ICAFFE), como respuesta a la crisis que generó el rompimiento del sistema de cuotas. Actualmente, el llamado segundo FONECAFE contempla un capital de 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. Así, se eliminó el impuesto a los activos, se exoneraron de impuestos de importación los insumos para la producción cafetalera y se eliminó 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. También ha mejorado el sistema de información mediante la implementación del censo cafetalero, con la finalidad de tener georeferenciada la información del sector.

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 consumidores jóvenes. La gestión de la calidad está acompañada de la gestión ambiental

²¹ 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”, abril 2002, Antigua, Guatemala.

e incorporación de normas de aseguramiento de la calidad en el proceso de beneficiado (ISO 9001 y 14001), lo 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), sólo superado por Brasil (4.6 kilos). También es notable la obtención de un precio en ventas externas superior al de Bolsa en los mercados internacionales, en premio por su alta calidad.

El Salvador²²

Al igual que Costa Rica, estableció en 1992 un Fondo de Emergencia para la Caficultura, por un monto de US \$50 millones, 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 el año 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 de deuda por US \$80 millones. El Fondo otorga un anticipo a los productores de café para ser utilizado como capital de operación, por un monto equivalente a US \$25 por quintal de café calidad media altura y estricta altura, calculado sobre la base del promedio del volumen vendido a los beneficiadores en los últimos dos años. 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 ese Consejo, quienes luego deberán registrar en línea los datos correspondientes al nombre del productor, tamaño del área cultivada con café y producción cosechada. Una vez que el Consejo valida la información, el productor recibe a través de los beneficiadores el préstamo.

Los productores devolverán en los ciclos subsecuentes los recursos entregados, a razón de 5 dólares por quintal de café, independientemente de la calidad que entreguen a los beneficiadores/exportadores al momento de la liquidación total o parcial de las cosechas respectivas, hasta liquidar el monto adeudado.

1.4 La política cafetalera de México

La política cafetalera de México considera apoyos por tres vías:

- Apoyos directos al productor, en dos líneas: como una compensación a su ingreso en periodos de precios bajos, y para fortalecer su base productiva y mejorar la calidad del café;

²² Pérez, Guillermo. "Análisis de la política crediticia para reactivar la caficultura salvadoreña" Boletín 174 del Banco Central de Reservas. Mayo 2002, San Salvador, El Salvador.

- 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,
- 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.

A finales de 2004 se impulsó la conformación de los Comités Sistema Producto, que buscan constituirse en mecanismo de concertación entre los agentes de los distintos eslabones de la cadena productiva, para definir estrategias de desarrollo y alinear los instrumentos necesarios para el fortalecimiento de la competitividad en el sector cafetalero.

Los instrumentos que actualmente se despliegan en esta política, son los siguientes:

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 sobre ingresos, al otorgarle liquidez al productor, se espera que parte de esos recursos sean destinados a labores culturales y de mantenimiento de los predios, lo que debería incidir en el volumen y calidad de la cosecha y a la permanencia en la actividad, lo que contribuiría a preservar la capacidad productiva del país. Tiene previstos mecanismos de recuperación de los recursos en periodos de precios altos, los detalles del diseño y funcionamiento del Fondo se analizan en los siguientes capítulos.

El Fondo incluye también apoyos indirectos para beneficiar a todo el sector cafetalero a través de dos subcomponentes:

a) 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 de peor calidad, con el propósito de enviar señales creíbles al mercado sobre el mejoramiento de la calidad del café mexicano y así apoyar el aumento de la demanda de café en el plano internacional y nacional.

b) Promoción del Consumo del Café de México

El propósito de este componente es promover el consumo del café mexicano, 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 población del país los beneficios de la bebida en la salud de los consumidores.

Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad del Café de México 2004

Este programa tiene el objetivo de contribuir a la intensificación de labores culturales y en consecuencia en el mejoramiento de la calidad del café mexicano. Para lo cual prevé apoyos directos, diferenciados en dos modalidades.

- Modalidad de apoyo por hectárea. Dirigido a productores que tienen registrado en el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional (SICN) predios entre 1 y hasta 10 hectáreas y que hayan vendido su café a comercializadores registrados ante el Consejo Mexicano del Café. Aquellos productores cuyos predios se localizan por arriba de los 600 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.) se otorgó un apoyo de 900 pesos por hectárea para la intensificación de labores culturales. En contraparte, a los productores con predios localizados por debajo de los 600 m.s.n.m., el apoyo fue de 600 pesos por hectárea; buscando con ello, incentivar la reconversión productiva del predio.
- Modalidad de apoyo por productor. Dirigido a productores que tienen registrados en el SICN predios cuya suma sea menor a 1 hectárea, a quienes se les otorgó un apoyo por productor y no por superficie. El apoyo fue de 300 pesos para productores con predios de hasta .5 hectáreas y de 600 pesos para productores con predios mayores a .5 y hasta 1 hectárea.

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 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.

Capítulo 2

Evolución de las características del Fondo y resultados acumulados en el periodo 2002-2004

En este capítulo se analiza la evolución de las características esenciales del Fondo a lo largo de los últimos tres ciclos cafetaleros y, en ese contexto, se centra la atención sobre sus principales resultados en términos de los apoyos directos a los productores y los apoyos indirectos que son los dirigidos a toda la cadena productiva.

2.1 Antecedentes

En las Reglas de Operación del Fondo publicadas el 25 de febrero de 2002, se le define como un mecanismo que otorga certidumbre a los productores de café, mediante apoyos compensatorios directos a sus ingresos en épocas de precios internacionales bajos, recuperables en los ciclos de precios altos. También considera el apoyo a toda la cadena productiva mediante apoyos indirectos que mejoren la imagen y calidad del café de México, a través del retiro de cafés de calidades inferiores y la promoción al consumo.

Para el ejercicio 2003 el Fondo se incorpora a la Alianza para el Campo²³, quedando normado por las Reglas de Operación de Alianza publicadas el 25 de julio de ese año. En éstas se introducen algunas modificaciones conceptuales y operativas en lo que respecta a los apoyos directos. En los siguientes apartados se analizan sus principales implicaciones.

2.2 Modalidades de pago de los apoyos directos

En el arranque del Fondo en el año 2002, sus Reglas de Operación (RO) establecían que el apoyo se otorgaría con base en la comprobación de la cantidad de quintales vendidos a comercializadores registrados ante el Consejo Mexicano del Café. Sin embargo, ante la gravedad de la crisis de precios y a que los instrumentos para operar el Fondo (Padrón y Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional) estaban construyéndose, las propias RO consideraban abrir por única ocasión otra modalidad de operación, que consistía en tomar el promedio microregional de rendimientos en los últimos cinco años y la superficie declarada por el productor para estimar los quintales producidos y, en consecuencia, establecer los montos de apoyo por productor. De esta manera en 2002 operaron simultáneamente las dos modalidades: comprobación de comercialización y promedios microregionales.

²³ En este documento se le llamará indistintamente Alianza para el Campo o Alianza

En este marco, durante el ciclo cafetalero 2001/2002 el esquema de promedios microregionales fue la vía predominante al otorgar el 63% de los apoyos del Fondo. Los estados en los que prevaleció este esquema fueron los caracterizados por una alta incidencia del minifundio y arraigadas prácticas de intermediación comercial informal, como Oaxaca y Veracruz, en tanto que el mecanismo de comprobación tuvo mejor despliegue en los estados de Puebla y Chiapas.

La decisión de que operarán dos modalidades de apoyo en el ciclo 2001/2002, fue acertada y determinante para que pudiera lograrse el apoyo a prácticamente el total de productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero de ese ciclo, aunque también hizo más vulnerable el esquema del Fondo a prácticas irregulares de parte de los productores y comercializadores, entre las cuales se observó la posibilidad de recibir apoyos por ambos esquemas, o que propietarios de predios abandonados y sin producción de café pudieran haber recibido recursos a través de la modalidad de promedios microregionales.

En el ciclo 2002/2003 ya se habían desarrollado suficientemente los instrumentos necesarios para materializar el apoyo mediante el esquema de comprobación. Por ello, a partir de este ciclo la única modalidad de apoyo es a través de la comprobación de la comercialización, conforme a la cual se recupera el sentido original del Fondo de entregar apoyos solamente a quienes efectivamente producen y comercializan café. Esta decisión dio lugar a una drástica caída en la cobertura de productores apoyados. No obstante tal caída en gran parte es aparente, como se analiza en el siguiente capítulo, ya que al momento de integrar el Padrón se dio un fenómeno de fragmentación artificial de los predios, especialmente entre los productores con predios menores a 5 hectáreas. Tal aseveración se corrobora si se atiende al registro total de quintales comercializados, que resultó muy similar a la producción total del país.

2.3 Modificaciones en el esquema de transferencias del Fondo

El precio de referencia o ingreso objetivo es un elemento central del diseño del Fondo, busca asegurar este nivel de ingreso al productor, y se espera que éste se mantenga en la actividad ya que él se constituye en el dato clave de la rentabilidad en la actividad y da el sustento para la decisión de los productores sobre su permanencia o salida y también determina la sustentabilidad del Fondo en el largo plazo. La definición de este valor no se basa en el comportamiento del precio internacional del grano, lo que en sí constituye un elemento de vulnerabilidad²⁴; por el contrario, pesan más factores de índole política y de estabilidad social en las zonas cafetaleras.

En el arranque del Fondo se estableció una banda de precios de 50 a 70 dólares por quintal. El valor mínimo de este rango es el promedio del precio del mes inmediatamente anterior en el cual el Fondo, transfiere el monto máximo por quintal comercializado²⁵. El valor máximo de este rango (70 dólares) se obtuvo estimando el nivel promedio de costos

²⁴ Es ampliamente conocida la naturaleza de fuerte inestabilidad de los precios del aromático en las principales bolsas del mundo, los cuales, en el largo plazo, tienden a confluir a su media histórica. Diversos análisis sobre los *shocks* de precios dejan ver que los periodos de precios bajos suelen ser más largos que los de precios elevados del grano. En tal sentido, la definición de un precio de referencia del Fondo al margen de estos comportamientos, hace sumamente vulnerable su sustentabilidad.

²⁵ El café mexicano por sus características, cotiza en la Bolsa de futuros de Nueva York, en el segmento de mercado "Otros Suaves Centroamericanos", a través de contratos de futuros que se tasa en centavos de dólar por libra de café verde, cada contrato (llamado "contrato C") ampara 37,500 libras (250 sacos de 69 kilos).

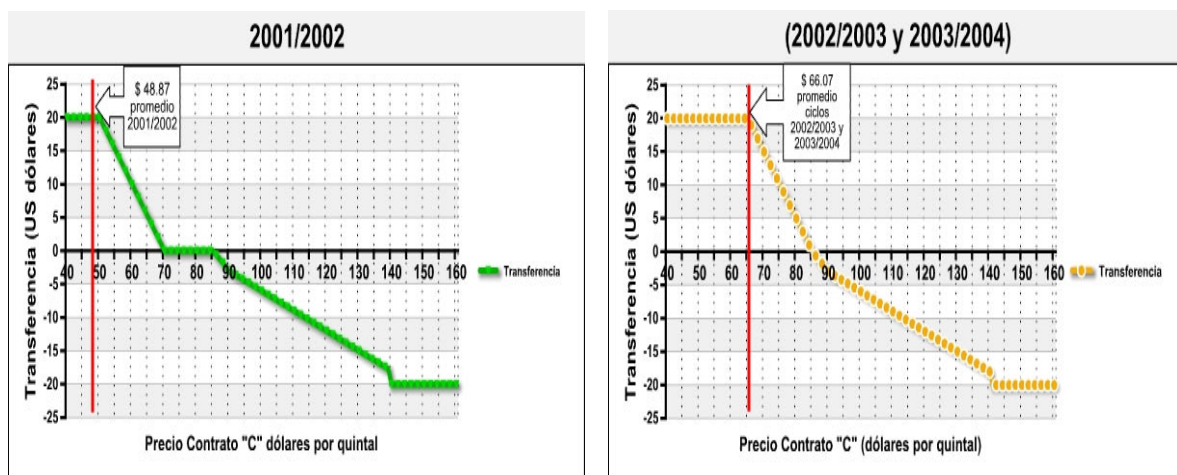
de producción de un quintal de café. Para el ciclo 2002/2003, ante la recuperación relativa del precio internacional del grano, se decidió el desplazamiento de la banda de precios a un rango de 65 a 85 dólares por quintal, planteándose este último valor como el ingreso objetivo para los productores. En el ciclo 2003/2004 se mantuvo la banda 65-85 dólares por quintal.

Ambos esquemas de transferencias, se muestran en la Figura 8, en la cual se representan las transferencias al productor en el eje de las ordenadas al origen, y en el eje de las abscisas se muestra la cotización del Contrato "C" en la Bolsa de futuros de Nueva York por quintal de café verde.

El esquema del ciclo 2001/2002 nos muestra de izquierda a derecha 5 rangos:

- 1) observamos que para cualquier cotización del contrato "C" por debajo de 50 dólares la transferencia del Fondo al productor es un máximo de 20 dólares por quintal;
- 2) en el rango de 50.01 a 70 dólares el Fondo transfiere la diferencia entre el precio por quintal en el contrato "C" y el precio de referencia (70 dólares);
- 3) entre 70.01 y 85 dólares el productor no recibe ni entrega recursos al Fondo, por ello la transferencia es cero;
- 4) a partir de 85.01 comienza el reintegro de recursos del productor al Fondo, a una tasa de 60 centavos por cada dólar de incremento en el rango de 85.01 a 90 dólares y a razón de 30 centavos por cada dólar de incremento en el rango de 90 a 140 dólares, y;
- 5) para precios en contrato "C" mayores a 140 dólares el reintegro es como máximo de 20 dólares por quintal.

Figura 8. Cambios en el esquema de transferencias del Fondo



Fuente: Elaboración FAO con base en Reglas de Operación para el Fondo 2001/2002 y 2002/2003

Para el ciclo 2001/2002, la cotización promedio del contrato “C” fue de 48.87 dólares por quintal, lo que implicó que en promedio el Fondo transfiriera 20 dólares por cada quintal en esta modalidad. No obstante, a este nivel de precios no se logró el ingreso objetivo. En los ciclos 2002/2003 y 2003/2004, se presentan los siguientes cambios:

- El precio objetivo pasa a 85 dólares por quintal;
- El rango en el cual el Fondo transfiere la diferencia entre la cotización del contrato “C” y el precio objetivo es de 65-85 dólares.
- Se elimina el rango en el cual el productor no recibía ni devolvía recursos al Fondo.

A partir de los 85 dólares, el esquema de transferencia es idéntico al aplicado en el ciclo 2001/2002.

Para los ciclos 2002/2003 y 2003/2004, la cotización promedio del contrato “C” fue de 66.07 dólares. De haberse mantenido el anterior esquema, se hubieran transferido en promedio 3.93 dólares por cada quintal comercializado, en lugar de los 19 dólares que en promedio se transfirieron; es decir, el cambio de esquema significó transferir 5 veces más recursos por quintal en los ciclos 2002/2003 y 2003/2004.

Esto último, evidencia dos aspectos de relevancia. El primero es que al no estar vinculado el precio de referencia al comportamiento del contrato “C”, constantemente habrá presión por parte de los productores y sus organizaciones para incrementar el precio de referencia sin sustento en el comportamiento de mercado²⁶. El segundo aspecto derivado del anterior es que al incrementar el precio de referencia, se comprometen de manera directamente proporcional mayores recursos fiscales en ciclos de precios bajos, y en ese sentido, también se compromete la sustentabilidad del Fondo.

2.4 Distribución de los recursos del Fondo

La operación del Fondo en sus tres primeros ciclos de vigencia, se llevó a cabo a través de Convenios de Concertación celebrados anualmente entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Consejo Mexicano del Café. En dichos Convenios, la SAGARPA designa al Consejo como agente técnico y le instruye a aplicar las reglas de operación que norman al Fondo. En los anexos técnicos de cada año, se establecieron las acciones, metas y montos presupuestales.

Las reglas de operación del Fondo establecen la distribución de los recursos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año. Así, en el primer ejercicio se señalaba que al menos 95% podía destinarse a los apoyos directos a los productores de café, hasta un 4% para los gastos de operación del Consejo Mexicano del Café (CMC), hasta 0.5% para atender tareas de promoción, difusión y fortalecimiento institucional, y hasta 0.5% para la evaluación externa del Fondo.

A partir del ejercicio 2003, las reglas de operación canalizan al menos el 90% a apoyos directos, hasta el 5.5% a apoyos indirectos (Promoción del Consumo y Retiro de Cafés de Calidades Inferiores y el Fortalecimiento de Estructuras), hasta el 4% para gastos de operación y hasta el 0.5% restante para la evaluación externa del Fondo.

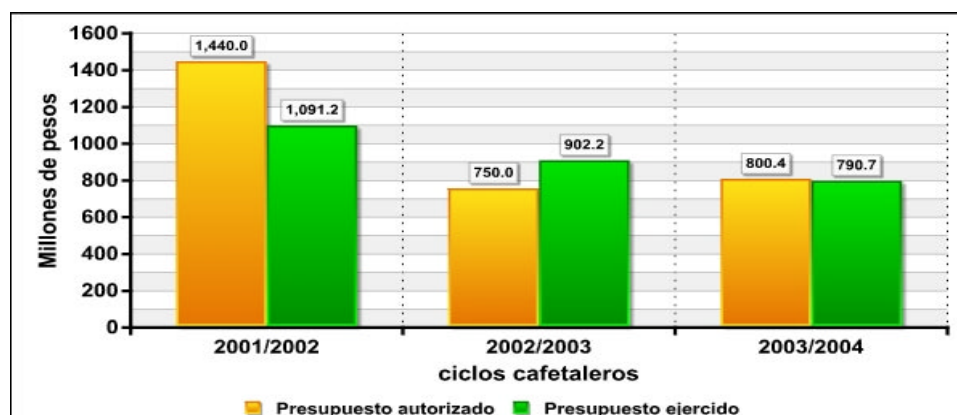
²⁶ Las organizaciones de productores de café mantienen presión para que el precio de referencia se incremente a 100 dólares por quintal de café para que comience el mecanismo de recuperación de recursos.

2.5 Presupuestos autorizados y ejercidos

En los tres primeros ciclos cafetaleros, se han autorizado un total de 2,990.4 millones de pesos y se han ejercido 2,784.1 millones de pesos, el equivalente de 93%. El primer ciclo se ejercieron 1,091.2 millones de pesos, el segundo 902.2 millones de pesos y el tercero 790.7 millones de pesos (véase Figura 9).

El saldo no ejercido del primer ciclo de operación, fue reintegrado al Fondo del próximo ciclo conforme a lo estipulado en las RO²⁷, por ello en el ciclo 2002/2003 el presupuesto ejercido superó en 152.2 millones de pesos al presupuesto autorizado originalmente para ese año. Para el ciclo 2003/2004 el presupuesto autorizado superó en 9.7 millones de pesos a lo ejercido. En enero de 2005 se depositaron a la Tesorería de la Federación los recursos no ejercidos de los tres primeros ciclos de operación y los intereses generados por su manejo.

Figura 9. Evolución de los presupuestos autorizados y ejercidos



Fuente: Informes físicos financieros del Fondo y los Anexos Técnicos de los Convenios de Concertación SAGARPA-CMC

De los 2,784.1 millones de pesos ejercidos en los tres primeros ciclos de operación, 2,592.5 millones de pesos se han destinado a los apoyos directos y sólo 23 millones de pesos a los apoyos indirectos, el resto se ejerció para cubrir gastos de operación y para la contratación de las evaluaciones externas del Fondo de cada ciclo. En los siguientes apartados se analizan los resultados acumulados de las acciones realizadas en apoyos directos e indirectos.

2.6 Apoyos directos

Los apoyos directos son otorgados en épocas de precios internacionales bajos y buscan compensar parcialmente la reducción en los ingresos de los productores por venta de café, garantizándoles un ingreso objetivo que les de certidumbre y que los incentive a

²⁷ En las Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2003, capítulo 18 referido al Fondo, artículo 120 referido a la ejecución del programa dice "...El Fondo se integrará con el saldo existente del ejercicio 2002 y las aportaciones del recurso público previsto para el efecto en el PEF 2003....."

permanecer en la actividad. Los apoyos otorgados, son recuperables en épocas de precios altos. En caso de incumplir quedarán excluidos de apoyos futuros del Fondo y de otros programas a cargo de SAGARPA.

Pueden acceder a los apoyos directos, todos los productores de café que estén registrados en el Padrón Nacional Cafetalero, independientemente de que produzcan de manera colectiva o individual y que hayan registrado la venta de su café en el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional, a través de un comercializador inscrito en el Padrón de Comercializadores administrado por el Consejo Mexicano del Café.

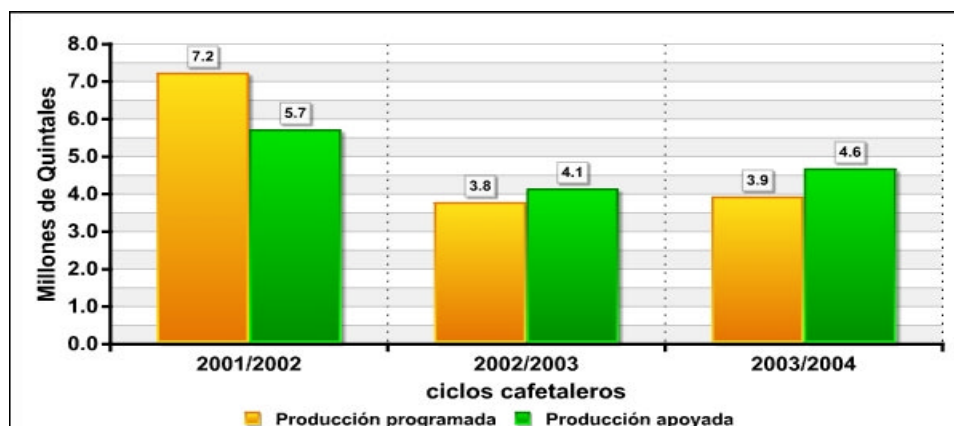
2.6.1 Metas programadas y alcanzadas en producción apoyada

En los tres primeros ciclos de operación del Fondo se programó apoyar 14.8 millones de quintales y se apoyó un total de 14.5 millones de quintales, equivalente al 97 por ciento. La Figura 10 muestra que en 2001/2002 se apoyaron 5.7 millones de quintales, para los ciclos 2002/2003 y 2003/2004 se apoyaron 4.1 y 4.6 millones de quintales, respectivamente.

Sin embargo, la cobertura presenta un comportamiento irregular entre ciclos cafetaleros. En el ciclo 2001/2002, se apoyó el mayor volumen de producción de los tres primeros ciclos de operación, aunque representó sólo el 79% de la meta programada. Esto se debe a que los recursos asignados al Fondo ese año fueron los más cuantiosos al estimar la producción programada para apoyar, tomando como base el promedio de las dos cosechas previas, que han sido de las más abundantes en la historia, ya que en el ciclo 1999/2000 se obtuvieron 8.11 millones de quintales (máximo histórico) y en el ciclo 2000/2001 se produjeron 6.28 millones de quintales.

Para el ciclo 2002/2003, la meta fue superada en un 9.8%, esto fue posible, al integrarse el saldo presupuestal del anterior ejercicio a los 750 millones de pesos autorizados para ese ciclo, pudiéndose apoyar una mayor cantidad de quintales de café producido. Para el ciclo 2003/2004, los quintales apoyados superaron en un 19.2% a los programados, esto se explica primordialmente a la recuperación del precio del contrato "C" que implica que el apoyo promedio por quintal de café fuera de 172 pesos por quintal en lugar de los 200 pesos por quintal considerados en la programación de metas.

Figura 10. Evolución de la producción programada y apoyada



Fuente: Informes físicos financieros del Fondo y los Anexos Técnicos de los Convenios de Concertación SAGARPA-CMC

2.6.2 Metas programadas y alcanzadas en superficie apoyada

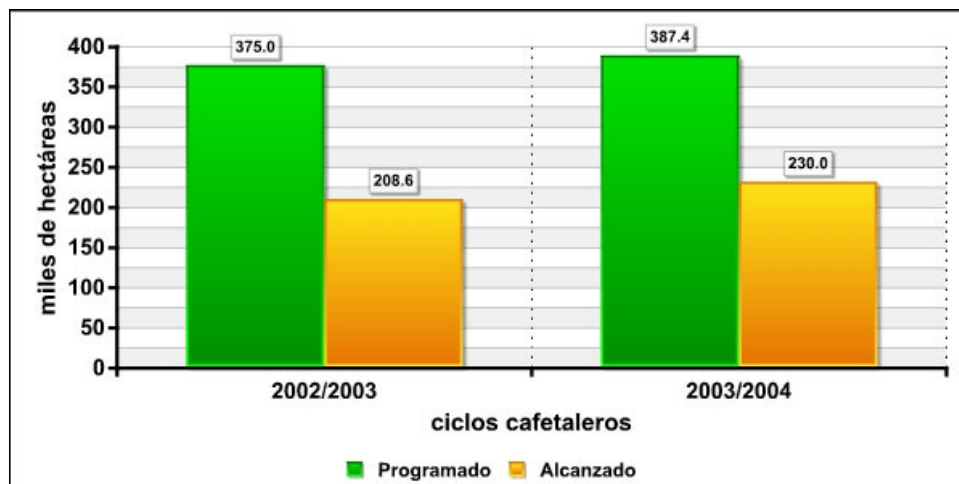
La superficie apoyada en el ciclo cafetalero 2003/2004 representa alrededor de un tercio de lo apoyado en el ciclo 2001/2002. En el ciclo 2001/2002, en el cual no se establecieron metas operativas en cuanto a superficie a apoyar, se apoyó un total de 719,554 hectáreas y 5.7 millones de quintales, lo que arroja un promedio de 8 quintales apoyados por hectárea. En los dos siguientes ciclos esta relación se incrementó a 20 quintales por hectárea.

Esto se explica porque en el primer ciclo, el 63% de los apoyos se otorgó a través de la modalidad de promedios microregionales, esquema que por única ocasión permitió acceder al apoyo sin el comprobante de comercialización, ante el hecho de que no había suficientes comercializadores en el primer ciclo que tuvieran convenio con el CMC para expedir los comprobantes.

A partir del ciclo 2002/2003 la única modalidad para acceder al apoyo del Fondo es mediante la comprobación de la comercialización, en la cual el monto del apoyo se determina a partir de la producción vendida a un comercializador registrado ante el CMC hasta un máximo de 20 quintales por hectárea. En ese ciclo, se programó apoyar 375,000 hectáreas y se apoyaron 208,610 hectáreas. La baja en la superficie apoyada se explica por la aparente colusión de comercializadores y productores, reflejada en el hecho de que cada hectárea “apoyada” registró un rendimiento de 20 quintales, es decir, la máxima producción por hectárea que apoya el Fondo.

Para el ciclo 2003/2004, se programó apoyar a 387,375 hectáreas, considerando un rendimiento promedio de 10 quintales por hectárea. Sin embargo, dada la maximización de los apoyos explicada en el anterior párrafo, se apoyó sólo a 230,000 hectáreas, es decir, 20 quintales por hectárea en promedio.

Figura 11. Evolución de la superficie programada y apoyada



Fuente: Informes físicos financieros del Fondo y los Anexos Técnicos de los Convenios de Concertación SAGARPA-CMC

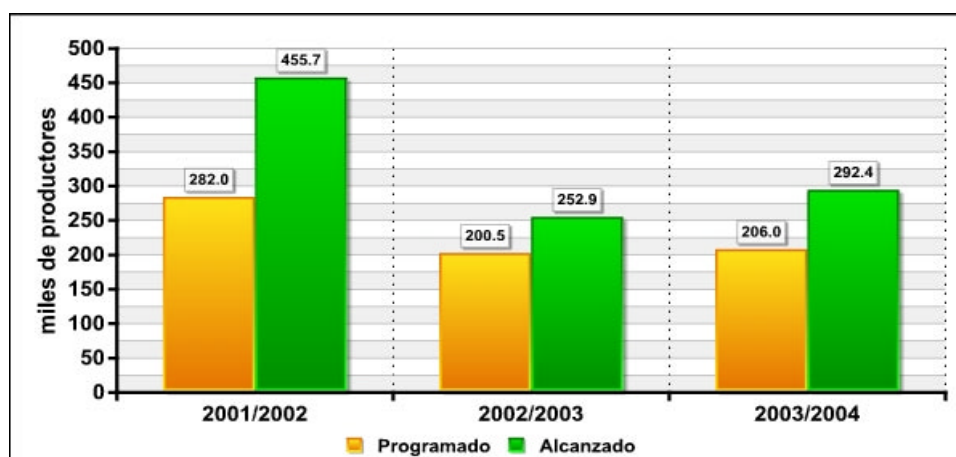
2.6.3 Metas programadas y alcanzadas en número de beneficiarios

En los tres primeros ciclos de operación del Fondo, se han apoyado más productores que los establecidos en las metas de cada ejercicio. Así, en el primer ciclo, los productores apoyados representaron el 162% de la meta programada, que fue establecida con base en el último padrón disponible levantado en 1992 por el Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ). Ahora bien, si se compara la meta alcanzada con el número de productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero (PNC) establecido para la operación del Fondo 2001/2002, resulta que fue apoyado casi el 100% de los productores empadronados.

Para el ciclo 2002/2003 se apoyó al 54% de los productores registrados en el PNC. Ello se explica por la eliminación de la modalidad de apoyo por promedio microregionales y a que el Padrón presentó un sustancial sobregistro, de modo que el número de productores apoyados en este ciclo, es una mejor aproximación al número de productores que efectivamente producen y venden café.

En los ciclos 2002/2003 y 2003/2004 se apoyó respectivamente al 126% y 142% de los productores programados. en el ciclo 2002/2003 se pudo apoyar a un número mayor al programado debido al reintegro al Fondo del saldo del ejercicio anterior y en el 2003/2004 por el incremento del precio del contrato "C" que hizo disminuir el apoyo por quintal producido y abrió la posibilidad de apoyar a un mayor número de productores.

Figura 12. Evolución de los productores programados y apoyados



Fuente: Informes físicos financieros del Fondo y los Anexos Técnicos de los Convenios de Concertación SAGARPA-CMC

2.7 Apoyos indirectos

Como ya habíamos mencionado, dentro del Fondo operan también dos subcomponentes dirigidos a impactar a toda la cadena productiva del café, ellos son *Promoción y Consumo del Café de México* y *Retiro de Cafés de Calidades Inferiores*.

El primero contempla acciones dirigidas a incrementar el consumo interno y al mejoramiento de la imagen del café de México en el mercado internacional. Con cargo a este subcomponente, se apoyó la promoción del café mexicano en 50 eventos (ferias, exposiciones, foros y reuniones) al nivel local, regional, nacional e internacional. La meta establecida para este subcomponente fue incrementar el consumo de café a 2 kilogramos per capita. Para lograrlo, se establecieron diversas líneas de acción, entre las cuales están la promoción del café mexicano en eventos al nivel local, regional, nacional e internacional, posicionamiento del sello "Café de México", el diseño, producción y distribución de folletería y el avance en relaciones públicas con los medios de comunicación. El consumo se mantiene por debajo del kilo per cápita, lo que muestra que estos esfuerzos han tenido un impacto marginal. Además en el presente año, se ha descontinuado la ejecución de este subcomponente.

En el subcomponente de *Retiro de Cafés de Calidades Inferiores* 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 al Consejo el equivalente al 5% del volumen de café adquirido que presente una calidad inferior. El productor es retribuido con hasta 1.5 veces el valor descontado por el comercializador. En 2003 y 2004 el mecanismo permitió retirar del flujo comercial un total de 1,277 quintales de café de calidad inferior, resultados ínfimos si consideramos que el compromiso en que se basa el programa²⁸ buscaba sacar del mercado al 5% de la oferta exportable del café de peor calidad, lo que significa en esos dos ciclos de 353,282 quintales, es decir se ha cumplido sólo con el 0.36% de la meta planteada.

²⁸ De acuerdo a la resolución 407 de la Organización Internacional del Café (ICO) un grupo de países productores de café se comprometen a retirar un 5% del café de mala calidad con el objeto de apoyar las acciones de incremento en el consumo del aromático.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Fondo

En este capítulo se realiza una valoración de conjunto de la trayectoria del Fondo hasta el ciclo cafetalero 2003/2004, en los temas que han sido identificados como relevantes en las dos últimas evaluaciones externas. El capítulo se desarrolla en los siguientes ejes temáticos: a) funcionalidad del diseño del Fondo para alcanzar los objetivos que se le han asignado en las Reglas de Operación; b) evolución del arreglo institucional sobre el cual se despliega el Fondo; c) construcción y utilización del Padrón Nacional Cafetalero y del Sistema Informático; d) mecanismo de pago de los apoyos y comportamiento de los comercializadores como figura central de ese proceso; e) acciones en materia de supervisión sobre éstos últimos, para prevenir conductas ilícitas; y, f) mecanismos de información a los beneficiarios y a los distintos actores que intervienen en la operación del Fondo. El propósito principal de este capítulo es valorar los logros e identificar las oportunidades de mejora en estos ámbitos para lograr mayor eficacia y eficiencia en la contribución del Fondo como instrumento fundamental de la política cafetalera.

3.1 Funcionalidad del diseño del Fondo para el logro de sus objetivos

En lo referido a los apoyos directos, tres son los objetivos económicos que las Reglas de Operación asignan al Fondo:

1. Apoyar el ingreso del productor por la venta de su café
2. Otorgar certidumbre a los productores para su permanencia en la actividad
3. Lograr la sustentabilidad del Fondo

En la presente sección se analiza en qué medida el diseño del Fondo contribuye al logro de esos objetivos.

3.1.1 Apoyo al ingreso del productor

El diseño original del Fondo establece un precio de referencia o ingreso objetivo por quintal comercializado, que teóricamente se vincula con el comportamiento del Contrato "C" en la Bolsa de Nueva York. En la realidad la mayoría de los productores vende su café en presentaciones menos elaboradas²⁹ que en la que se basa dicho contrato (café verde u oro). Además, la conexión entre mercados de físicos (donde se desenvuelve el productor primario) y de futuros, suele presentar comportamientos dispares³⁰. Estos factores determinan que en la práctica el productor de café no alcanza los 85 dólares establecidos como ingreso objetivo por cada quintal producido.

²⁹ Van desde el café cereza hasta el pergamino.

³⁰ En la evaluación externa del Fondo correspondiente al ciclo 2002/2003 se presenta un análisis histórico comparativo entre precios pagados al productor en café pergamino y el de café verde en la Bolsa de Nueva York. FAO Informe de Evaluación Nacional Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura 2002/2003, p. 19. México, D. F., octubre 2004.

No obstante, es de reconocer la gran importancia de la transferencia otorgada por el Fondo en ciclos de precios bajos. Por ejemplo, para el ciclo 2002/2003, los productores recibieron en promedio por quintal comercializado 511 pesos, además de 205 pesos de apoyo del Fondo, haciendo un total de 716 pesos, de los cuales el Fondo aportó el 29%. En comparación, en ciclos de precios por arriba de 85 dólares, la retención del Fondo significa a lo sumo el 20% del ingreso obtenido por la venta de café.

De otra parte, el objetivo de apoyo directo al ingreso del productor, enfrenta la posibilidad de que los comercializadores puedan quedarse con parte de la transferencia del Fondo, a medida que los comercializadores tienen suficiente poder de mercado como para controlar los precios al productor en la región. En el extremo, un comercializador con poder de monopsonio puede simplemente ofrecer un menor precio al productor hasta por el monto total de la transferencia, para quedarse por completo con ella. Pese a ello, el productor sin posibilidades de vender en otra región, no cambiaría su decisión de venta, a lo más, reduciría la calidad de su café.

Así, ante una comercialización concentrada como la existente en el país, se incrementa la posibilidad de que los grandes comercializadores puedan coordinar sus estrategias de compra sobre todo al nivel de la exportación, para de facto quedarse con parte de la transferencia destinada al productor. Ello pone en riesgo la entrega efectiva de la transferencia al productor primario.

3.1.2 Certidumbre y permanencia en la actividad

Como ya habíamos comentado, uno de los aspectos que explican las caídas prolongadas de precios es el carácter perenne del cultivo, por lo que la decisión de inversión en el predio se toma con años de anticipación a la primera cosecha y en un ambiente de incertidumbre. Por ello, el productor de café enfrenta varias fuentes de riesgo respecto a la recuperación de lo invertido en el cafetal, entre las cuales están las asociadas con heladas y sequías, amenazas fitosanitarias, disponibilidad de mano de obra en los momentos críticos del calendario del cultivo (floración, cosecha, podas), las relacionadas con el beneficiado y la cosecha del café que puedan afectar la calidad del grano y, la más importante, que es la volatilidad de los precios. Estos riesgos se incrementan tratándose del cultivo de arábica sin tecnificación, como es la mayor parte del café cultivado en el país.

Ante ello, el Fondo actúa como un mecanismo de manejo de riesgos asociados al precio recibido por el productor; su instrumentación incrementa el precio mínimo que éste puede recibir periodos de precios bajos y disminuye la varianza de su ingreso en ciclos futuros. Los productores, por tanto, tienen mayores posibilidades de resistir las fuertes bajas de precios al recibir una transferencia compensatoria.

En cuanto a la permanencia en la actividad, según la encuesta a beneficiarios del Fondo aplicada para la presente evaluación, alrededor del 30% de los productores entrevistados manifestaron que sin el apoyo otorgado por el Fondo se habrían retirado del cultivo de café. Este tema es retomado en el análisis de impactos del siguiente capítulo.

3.1.3 Sustentabilidad del Fondo

La factibilidad de que el Fondo sea revolvente y por ende, sustentable como mecanismo de manejo de riesgos de mercado, depende de que su diseño sea consistente con el

comportamiento del precio internacional, y que incentive a los productores a rembolsar al Fondo en periodos de precios altos. Se analizan ambos aspectos enseguida.

Congruencia del diseño con la evolución de precios internacionales del café

El comportamiento del precio del café es cíclico y tiende a converger lentamente a su media de largo plazo. Sin embargo, el patrón de precios exhibe una asimetría, con periodos de precios bajos estructuralmente más largos que periodos de precios altos³¹. Por lo tanto, un mecanismo sustentable de estabilización, suponiendo que el precio de referencia sea la media de largo plazo, tendría que recuperar en los cortos ciclos de precios altos lo transferido en los largos ciclos de precios bajos.

Al respecto, el diseño del Fondo pone en riesgo su sustentabilidad al no considerar el patrón de los ciclos de precios internacionales del café, ya que el precio de referencia no está vinculado al comportamiento de largo plazo del mercado internacional, sino al logro de un *ingreso objetivo* en el corto plazo. Más aún, el esquema de transferencias y recuperaciones es contrario a la naturaleza de los ciclos de precios internacionales del café, ya que el precio al cual el Fondo retiene 20 dólares por quintal es de 140 dólares, 55 dólares arriba del precio de referencia de 85 dólares, y en precios bajos el precio al cual el Fondo transfiere 20 dólares es 65 dólares, sólo 20 dólares abajo del precio de referencia. Es decir, se puede esperar que el Fondo transfiera más recursos en largos periodos de precios bajos que los que podrá recuperar en cortos periodos de precios altos.

Ante ello, el Fondo debe contar con cuantiosos recursos propios o fiscales para hacer frente a los largos periodos de precios bajos que con certeza ocurrirán. La única manera de evitar este problema es reducir el precio de referencia por debajo de la media de largo plazo. Por el contrario, el Fondo ha mostrado ser susceptible a presiones políticas para incrementar el precio de referencia y, como consecuencia, amenazar su propia sustentabilidad.

Por otra parte, el diseño del Fondo no contempla la cobertura de riesgos para protegerse ante variaciones del contrato “C” y del tipo de cambio, lo que incrementa la vulnerabilidad de un programa que pretende manejar los riesgos en que incurren los productores ante el comportamiento de los precios internacionales. Aunado a los anteriores riesgos, el Fondo enfrenta riesgos por bajas tasas de recuperación en periodos de precios altos, como lo vemos a continuación.

Capacidad del Fondo para incentivar la revolvencia de los recursos

Con el diseño actual, la revolvencia de los recursos del Fondo queda supeditada a que productores y comercializadores reporten, en los ciclos de precios altos, similares volúmenes comercializados que cuando los precios están por debajo del precio de referencia. Sin embargo, las Reglas de Operación dejan espacios para que productores y comercializadores se coordinen para maximizar las transferencias del Fondo en ciclos de precios bajos y minimizar las retenciones al productor en ciclos de precios altos.

Lo anterior se debe a que el monto de la transferencia se calcula considerando cuatro variables: 1) la cotización promedio del mes inmediatamente anterior del contrato “C” en la

³¹ La persistencia de precios bajos y lo abrupto de sus alzas y bajas se debe a: 1) los rezagos en los efectos de inversión por el carácter perenne del café; 2) contratos de compra anticipados, y 3) efectos de la formación de *stocks*.

Bolsa de Nueva York, 2) la tabla de apoyos y/o retenciones³², 3) el tipo de cambio, y 4) la cantidad de quintales comercializados, hasta un límite de 20 quintales por hectárea registrada en el PNC. De esas cuatro variables, las tres primeras son exógenos al productor, pero él puede manejar la cantidad de quintales reportados, para influir directamente en el cálculo de la transferencia y de la retención, según sea el caso.

En ese sentido, las cifras de los ciclos 2002/2003 y 2003/2004, muestran que por cada hectárea apoyada con el Fondo se ha apoyado el equivalente a 20 quintales, el doble del rendimiento promedio nacional estimado que es de 9.6 quintales por hectárea³³, es decir, se evidencia la maximización de las transferencias del Fondo.

En contraste, en ciclos de precios altos es de esperarse un volumen reportado de café comercializado consistentemente menor al volumen reportado en ciclos de precios bajos, porque los productores tienen la posibilidad de vender por fuera del esquema del Fondo. De hecho, el diseño actual deja espacio a los productores para vender en ciclos de precios altos sólo una parte de su producción a comercializadores participantes en el Fondo, y el resto venderlo por fuera del esquema. Esto se debe a que un productor que comprueba determinada cantidad de quintales vendidos en ciclos de precios bajos, no tiene ninguna obligación de comprobar una cantidad similar en ciclos de precios altos.

Lo anterior puede ocurrir pese a que 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. Sin embargo, la situación no es creíble para los productores, debido a que dudan de la capacidad para identificar a quienes no cooperen, y de la voluntad del Gobierno Federal para aplicar sanciones.

Como el análisis muestra, el diseño del Fondo contribuye a fortalecer el ingreso del productor y reducir la incertidumbre que enfrenta. Empero, el esquema de transferencias compromete la sustentabilidad del Fondo, al requerir cuantiosos recursos fiscales y no asegurar participación masiva de los productores en ciclos de precios altos.

Ahora bien, el logro de los dos primeros objetivos planteados también podría alcanzarse con un programa contracíclico de subsidios, lo que hace evidente que el principal reto y oportunidad de mejora en el diseño del Fondo es el fortalecimiento de su esquema de revolvencia de recursos que le dé viabilidad en el largo plazo.

3.2 Arreglo institucional del Fondo

Los principales actores institucionales que dan soporte a la operación del Fondo son SAGARPA, el Consejo Mexicano del Café, A. C.³⁴, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), los Consejos Estatales del Café y los comercializadores inscritos ante el Consejo.

El Fondo nace de la iniciativa de las organizaciones de productores frente a la grave crisis de precios que asoló al sector cafetalero nacional a partir del ciclo 2001/2002. La SAGARPA recibió esta demanda y, con la rapidez que exigía la agudeza de la crisis, desplegó un conjunto de acciones orientadas a su instrumentación. En el arranque del

³² Ver apartado 2.3, figura 8

³³ FAO, "Informe Nacional de Evaluación del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura 2002/2003"

³⁴ Se le llamará indistintamente "Consejo".

Fondo, destaca la decisión de conferir al Consejo Mexicano del Café, A.C. el carácter de Agente Técnico responsable de su operación.

La incorporación del Consejo como el eje de operación del Fondo, obedeció al propósito de buscar la representatividad de todos los agentes económicos que participan en el sector cafetalero nacional y de conferir transparencia a sus acciones. El Consejo es un órgano de representación de los diversos eslabones de la cadena productiva del café³⁵, con capacidad jurídica para celebrar convenios de concertación con el Gobierno.

El Consejo, basado en la experiencia de sus integrantes, desempeñó un papel fundamental en la conceptualización del Fondo y en el diseño de sus instrumentos operativos. A través de un convenio de concertación con SAGARPA³⁶, el Consejo se obligaba a operar el Fondo de acuerdo a las Reglas que al efecto expidiese la SAGARPA, así como a presentar informes periódicos sobre el avance físico-financiero de las acciones programadas en cada ejercicio.

Por su parte, la SAGARPA asumió el compromiso de asignar los recursos presupuestales necesarios para cubrir las dos modalidades de apoyos previstas ya señaladas en el capítulo anterior, así como los gastos de operación y evaluación del Fondo. Estos recursos eran depositados en la cuenta de un fideicomiso creado *ex profeso* en el Banco Nacional de México. El mecanismo para conocer y resolver los asuntos del Fondo, fue la Comisión de Regulación y Seguimiento, donde estaban representados la SAGARPA y el Consejo, y que realizaba reuniones periódicas para darle la fluidez necesaria a la operación.

En sus inicios, el Fondo operó como un programa por separado, bajo la coordinación y supervisión de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, encargada de definir los lineamientos de política cafetalera y la programación-presupuestación anual. A partir del ejercicio 2003 el Fondo se incorpora como programa de ejecución nacional dentro de la Alianza para el Campo³⁷, continuando bajo responsabilidad de la Subsecretaría de Desarrollo Rural de SAGARPA.

Asimismo, en línea con la preocupación de la SAGARPA por superar los problemas de la asignación de apoyos a los productores a través de sus organizaciones, desde el año 2001 se desplegó un gran esfuerzo en la integración del Padrón Nacional Cafetalero, como instrumento central para operar el Fondo y fuente de información esencial para la planeación, diseño e instrumentación de políticas públicas en el sector. Esta tarea se le encomendó al órgano desconcentrado ASERCA, el cual se apoyó en los Consejos Estatales del Café para su levantamiento.

Los Consejos Estatales del Café también desempeñaron un papel clave en el mecanismo para la distribución de los apoyos a los beneficiarios del Fondo, tarea que ejecutaron hasta finales del ejercicio 2003 cuando fueron relevados por la estructura territorial de la SAGARPA, conformada por los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y Centros de Apoyo

³⁵ 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, los Gobernadores de los Estados en que se produce café, la 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.

³⁶ La firma del Convenio de Concertación SAGARPA-Consejo Mexicano del Café, A.C. se dio a mediados del mes de febrero de 2002.

³⁷ Capítulo 18 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2003, expedidas el 25 de julio de 2003.

para el Desarrollo Rural (CADER). Con esta decisión la SAGARPA retoma la responsabilidad de la distribución de los recursos en un esquema similar al que utiliza con los programas que -al igual que el Fondo- son de ejecución nacional.

Además, en el anterior esquema de distribución de los apoyos se daba la posibilidad de que los Consejos Estatales introdujeran intereses locales en detrimento de la operación eficiente del Fondo, por ejemplo, al discriminar en contra de algunas organizaciones de productores no alineadas con el gobierno estatal en la calendarización de entrega de cheques.

Por otra parte, para darle soporte informático a la operación del Fondo, entre las primeras decisiones de la SAGARPA y el Consejo Mexicano del Café estuvo la creación del Sistema Informático de la Cafecultura Nacional, tarea que quedó a cargo del propio Consejo. En el siguiente apartado se analizarán en detalle aspectos fundamentales de la evolución del Padrón y del Sistema Informático.

Este arreglo institucional bajo el cual operó el Fondo en sus primeros tres ciclos, mostró eficacia y flexibilidad en términos generales al haber apoyado la transferencia directa de recursos a los productores en las distintas regiones cafetaleras del país en el periodo más álgido de la crisis de precios. No obstante, su principal debilidad estuvo en la multiplicidad de actores institucionales, que complicó la coordinación de acciones en los procesos de mayor sensibilidad que inciden en su eficiencia y transparencia: incorporación de cambios en el Padrón, mecanismo de emisión y distribución de cheques a beneficiarios, supervisión a comercializadores e información al sector en su conjunto.

A finales de 2004, en el marco de la construcción del nuevo tejido institucional ordenado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la SAGARPA toma la iniciativa para impulsar la integración del Comité Sistema Producto Café (CSPC) en el nivel nacional y, a través de sus Delegaciones Estatales, de los Comités Sistema Producto Estatales. Estas nuevas estructuras serán las encargadas de la operación del Fondo y de los demás instrumentos de la política cafetalera a partir del ejercicio 2005. Asimismo, la responsabilidad institucional dentro de la SAGARPA se transfirió de la Subsecretaría de Desarrollo Rural a la de Agricultura. Para la operación específica del Fondo la SAGARPA decidió dejar esta en una Coordinación del Sistema Producto Café, a cargo del representante gubernamental en el CSPC.

El proceso que está en marcha para la integración de los CSP nacional y estatales, no ha estado exento de tensiones. Se percibe resistencia de algunos actores para sumarse a esta nueva figura aunque, contradictoriamente, nadie quiere quedar fuera, ya que la entienden como el nuevo espacio de interlocución con el Estado para la definición de políticas públicas. La LDRS establece que cada CSP debe dotarse de un Plan Rector, como instrumento eje del consenso de los distintos actores sobre la definición del rumbo estratégico de la actividad. En el caso que nos ocupa, la elaboración del Plan Rector muestra avances importantes en el nivel nacional; en los estados, los Consejos Estatales del Café mantienen interlocución local con todos los actores en la cadena, por lo que el avance en la constitución de los CSP y en la formulación de los Planes Rectores estatales se está dando al margen de las Delegaciones Estatales.

3.3 El Padrón Nacional Cafetalero y el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional

Estos dos instrumentos han sido pilares fundamentales para la operación del Fondo. El Padrón porque hace posible la entrega de apoyos directos a productores plenamente identificados, aportando datos fundamentales que son insumidos por el Sistema Informático para determinar el monto del apoyo por volumen comercializado.

El Padrón constituye un esfuerzo inédito³⁸ al haberse planteado como un registro georeferenciado de cada productor con el detalle de datos técnicos y socioeconómicos de su predio³⁹, que potencialmente lo hacen una herramienta fundamental para la planeación y operación de los instrumentos de política dirigidos al sector cafetalero. No obstante, es importante señalar que al presente hay un fuerte rezago en la captura y procesamiento de la información de tipo socioeconómico, a cargo de ASERCA, lo que ha limitado su aprovechamiento y representa un serio riesgo de obsolescencia de algunos datos.

El levantamiento del Padrón requirió de un amplio esfuerzo institucional en el que se conjugaron las capacidades y experiencia de ASERCA, de los Consejos Estatales del Café y del Consejo Mexicano del café, bajo la coordinación general de SAGARPA. A los Consejos Estatales se les encomendó la integración de las brigadas técnicas que visitaron las 12 regiones cafetaleras del país y, a ASERCA le tocó la integración, mantenimiento y administración de las bases de datos. Estas tareas se vieron afectadas porque a efectos del Padrón, los productores se sintieron estimulados a subdividir sus predios bajo el supuesto de que, al igual que el *Fondo de Apoyo Especial de Inversión en Café*, sólo se entregarían apoyos a productores con predios de hasta 5 hectáreas, lo que a la postre devino en una multiplicación artificial de productores empadronados, que hasta la fecha introduce distorsiones en la operación del Fondo y de otros programas.

A diferencia de otras experiencias, como la de Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), en la que la entrega de los apoyos vino después de tener un padrón plenamente conformado, en el caso del Fondo la integración del Padrón se dio en paralelo a la entrega de los apoyos a los productores. Adicionalmente, hubieron situaciones diferenciadas en cuanto a la eficiencia con la que se realizó este proceso; por ejemplo Veracruz presenta mayor incidencia de problemas operativos, en comparación a Puebla, donde se realizó una planeación rigurosa de las tareas de levantamiento⁴⁰, lo que repercute actualmente en una operación más ordenada.

No obstante lo anterior, el Padrón ha ido ganando confiabilidad en los últimos ciclos cafetaleros, constituyéndose en una herramienta dinámica que debe ser mantenida con la mayor actualización posible para asegurar que el apoyo efectivamente llegue al productor en el monto correcto, según su superficie y volumen comercializado. En términos

³⁸ Hasta 2001 sólo se contaba con el último Padrón levantado por el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) en el año de 1992 con los datos elementales del productor y su predio.

³⁹ Incluye datos sobre la superficie, altitud y latitud del predio, así como de variables productivas y socioeconómicas (tipo de café cultivado, especie, densidad de siembra, prácticas agronómicas, equipamiento para beneficio del grano, grado de organización, canales de comercialización, entre otros),

⁴⁰ En Puebla, el Consejo Estatal del Café hizo una selección y capacitación de técnicos para integrar las brigadas de levantamiento, les dio seguimiento y verificó los datos de los productores para asegurar la mayor confiabilidad posible en la información. Actualmente el Consejo Poblano del Café está apoyando la integración de otros padrones en el estado, como los de productores de aguacate y de cítricos.

generales hubo avances importantes en este proceso; de hecho actualmente se presenta una incidencia menor al 5% en fallas en el registro de productores⁴¹.

Sin embargo, cuando se trata de corregir esas fallas en los datos del Padrón, los productores enfrentan procesos lentos y complicados, lo que va de la mano con las múltiples instancias que intervienen en el proceso. La ruta más usual para tramitar modificaciones de datos es una solicitud del productor al Consejo Estatal del Café, de éste a la Dirección Regional de ASERCA y, finalmente, a las oficinas centrales de ASERCA para su asentamiento en la base de datos. Los datos corregidos se entregan al SICN para operar el mecanismo de transferencia del subsidio al productor.

Por su parte, el SICN constituye el otro instrumento central para la operación del Fondo, al posibilitar el registro en línea de todas las operaciones de compra-venta del grano realizadas por los comercializadores habilitados ante el Consejo Mexicano del Café. El Sistema genera los comprobantes de comercialización en los que se asientan los datos principales de las transacciones⁴², y a partir de estos registros calcula el monto del apoyo directo al productor o, en su caso, de la retención correspondiente, según la cotización del Contrato C en la Bolsa de Nueva York.

El Sistema como tal empezó a utilizarse en el ciclo 2002/2003, una vez que estuvieron disponibles la totalidad de los módulos de captura de información en línea y que el Consejo estableció los Convenios con Comercializadores, a los que se les brindó capacitación sobre el funcionamiento del Sistema y se les asignó el *software* de acceso al mismo. En el ciclo 2003/2004 permitió el registro de un total de 620,011 operaciones de compra-venta, generando los comprobantes correspondientes.

La operación del Sistema ha mostrado eficacia y eficiencia en los últimos ejercicios. Tiene un amplio potencial de generación de información útil para la planeación, que sin embargo ha sido escasamente utilizada. Por ejemplo, podría contribuir a una mayor transparencia e información a los beneficiarios, generando estados de cuenta individuales, en los que el productor conozca periódicamente cuál es su saldo de apoyos y/o retenciones en el Fondo. El Sistema también podría brindar información para focalizar la supervisión de productores y comercializadores que registren operaciones que dan indicios de posibles irregularidades.

Desde finales del año 2004 y hasta el presente que se han tenido precios por arriba de 85 dólares por quintal, el Sistema también ha mostrado eficacia en la fase de recuperaciones.

3.4 El mecanismo de pago de los apoyos directos del Fondo

A lo largo de los últimos tres ciclos cafetaleros, la entrega de los apoyos directos a los beneficiarios del Fondo ha mostrado gran flexibilidad y dinamismo para arribar al mecanismo actual de comprobación de la comercialización. En un inicio hubo sensibilidad en las instancias normativas para utilizar la vía expedita de asignar apoyos según el mecanismo ya comentado de promedios microregionales, a través del cual se entregaron

⁴¹ Las más frecuentes se refieren a casos de defunción y cambios de propietario del predio. También se presentan situaciones de inconformidad del productor con la superficie registrada, que normalmente se resuelven a través de una nueva medición de su predio con el geoposicionador satelital (GPS).

⁴² Clave del productor en el Padrón, tipo de café, volumen de venta, fecha de la operación, precio pagado al productor.

dos tercios del total de recursos transferidos por el Fondo en el ciclo 2001/2002. Pero, una vez que se construyó el andamiaje institucional señalado anteriormente, a partir del ciclo 2002/2003 se adoptó plenamente el mecanismo de comprobación de la comercialización, previsto en el diseño original del Fondo y que para el ciclo 2003/2004 mostró su cabal consolidación.

Este cambio trajo consigo una disminución aparente en la cobertura de atención del Fondo, no obstante que en los ciclos 2002/2003 y 2003/2004 sólo se apoyó al 54% y 60% de los productores inscritos en el Padrón, a nivel de volúmenes comercializados los datos del SICN hacen pensar que se trata de montos muy similares al total producido en esos ciclos. Este comportamiento se presentó por el ya señalado fenómeno de la fragmentación artificial de los predios, ya que entre los productores con superficies pequeñas, lo usual es que el jefe de familia venda la cosecha de su propio predio y de los predios de sus hijos.

Entre los elementos fundamentales que permiten juzgar la eficiencia del mecanismo de pago está la oportunidad con la que se entregan los apoyos. Al respecto, el balance es negativo, ya que sigue siendo excesivo el tiempo que transcurre entre la expedición del comprobante de comercialización y el momento en el que el productor recibe el cheque correspondiente, son comunes lapsos de entre 6 a 8 meses en ese proceso, lo que condiciona severamente las posibilidades del empleo de esos recursos en la propia actividad cafetalera. Diversos factores explican esta deficiencia operativa, pero sin duda podemos señalar, de nueva cuenta, el fraccionamiento en la responsabilidad institucional como el elemento clave que conspira contra una mayor eficiencia.

En efecto, entre los aspectos netamente operativos que condicionan la eficiencia del proceso de pago, debe señalarse la problemática coordinación entre ASERCA, que es quien genera los cheques, y la estructura territorial de la SAGARPA (DDR y CADER), que es la encargada de llevar a cabo su distribución. Desde finales de 2003, cuando se asignó a los CADERs esta responsabilidad, ha sido frecuente lo que en el medio se ha expresado como "turismo de cheques", que se presenta cuando no se ordena la nómina de pagos a nivel de municipalidades, lo que afecta a los productores que tienen que seguir la pista a sus cheques.

Otro aspecto toral en este ámbito, se refiere a la generalización del esquema de pago adoptado, independientemente de las características del sujeto apoyado, lo que introduce un sesgo en contra de los productores de menor escala. La experiencia de los últimos ejercicios deja ver que en el caso de grandes contingentes de microproductores se expiden cheques por cantidades muy pequeñas, que frecuentemente ni siquiera compensan el traslado del productor hasta la ventanilla de pago. En contraparte, se observa el fenómeno del productor que al mismo tiempo es comercializador y que dispone de todos los medios para acceder en mejores condiciones a los apoyos del Fondo.

3.5 El desempeño de los comercializadores habilitados para operar en el Fondo

El comercializador es el eje de operación del mecanismo de transferencia y recuperación de apoyos a los productores inscritos en el Padrón Nacional Cafetalero. En el arranque del Fondo y en el contexto de crisis de precios, la demanda de los productores por su comprobante de comercialización como vía para acceder a los apoyos, indujo a los comercializadores a sumarse al esquema trazado por el Fondo, por lo que muchos de

ellos se vieron impelidos a formalizar sus operaciones y registrarse en el Consejo, ante el riesgo de quedarse al margen de los procesos de comercialización del grano.

En ese contexto, los primeros tres ciclos de operación del Fondo dan cuenta de un crecimiento sustancial en el número de comercializadores habilitados ante el Consejo, que establecieron convenio con éste para operar plenamente en el mecanismo previsto por el Fondo. El número de comercializadores empadronados casi se triplicó, al pasar de 292 en el ciclo 2001/2002 a 869 en el ciclo 2003/2004. Este es un propósito lateral dentro del diseño del Fondo, que apunta al reordenamiento de los canales de comercialización del grano. El 42% de los beneficiarios entrevistados en la presente evaluación, así lo consideran.

Para los comercializadores, incorporarse al esquema operativo del Fondo les ha significado costos de operación al tener que habilitar áreas específicas para el registro de operaciones en el Sistema Informático y la expedición de comprobantes a los productores. La mayoría de ellos expresa que asumen tales costos, forzados por el riesgo de no poder acopiar los volúmenes necesarios para hacer frente a sus compromisos contractuales con clientes en el mercado interno y en otros países. De otra parte, también les toca representar al Fondo ante los productores, lo cual los presiona a expedir oportunamente el comprobante para los productores y, eventualmente, en periodos de precios altos, descuentan los apoyos recibidos en ciclos de precios bajos.

Por otra parte, la posición clave que presentan en el mecanismo de acceso a los apoyos del Fondo, abre la posibilidad de conductas ilícitas para maximizar la captación del subsidio en los ciclos de precios bajos y para eludir la restitución de apoyos en los periodos de precios altos. Tales riesgos aparecen más claros cuando se trata de comercializadores de ocasión, que no tienen una presencia consolidada en una región específica.

Entre los riesgos más frecuentes se encuentra la venta de comprobantes, especialmente a microproductores que ignoran que éste es un documento original emitido por el Sistema Informático; el cambio en el registro de tipo de café comercializado, ya que ello determina el monto del apoyo de acuerdo a la tabla de conversión; el “acomodo” de producción topada (arriba de 20 quintales por hectárea) en productores con superficie disponible para registrar esos volúmenes y captar el apoyo correspondiente; el juego con las fechas de registro de las transacciones; entre otras anomalías. Éstas atentan contra la confiabilidad del Sistema Informático y lesionan la sustentabilidad misma del Fondo.

En el convenio que establecen los comercializadores con el Consejo, se obligan a reportar de manera fidedigna lo comprado de primera mano y a no cobrar ni condicionar la emisión de comprobantes, so pena de cancelación del registro ante el Consejo, independientemente de las denuncias legales que procedan. Sin embargo, en la práctica han sido muy débiles las señales disuasivas de parte del Consejo Mexicano del Café, como veremos en el siguiente apartado.

3.6 Supervisión y seguimiento a los comercializadores

No obstante que gran parte del éxito en los objetivos primordiales del Fondo descansa sobre el apego de los comercializadores a sus normas de operación, no ha sido posible instaurar un mecanismo efectivo de supervisión sobre las operaciones de los comercializadores registrados ante el Consejo. Ello deja un grave vacío que da margen a

irregularidades que vulneran la capacidad del Fondo para cumplir con los objetivos que se le han asignado.

Aunado a lo anterior, hay la percepción entre muchos comercializadores, de que la penalización por no cumplir con sus compromisos es poco creíble, aún cuando, ya se han sancionado a algunos comercializadores con la cancelación del software para acceder al SICN y su registro ante el Consejo. En ese sentido, El SICN puede ser una herramienta poderosa de supervisión, ya que puede generar información transversal individualizada que puede ser utilizada para detectar operaciones irregulares por comercializador y productor. Sin embargo, en el trabajo de campo realizado por el equipo evaluador resultó que la mayor parte de los comercializadores entrevistados perciben que no existe capacidad operativa ni recursos para verificar en campo las posibles anomalías detectadas y proceder a aplicar las sanciones correspondientes.

En un ejercicio piloto en el ciclo cafetalero 2002/2003, el Consejo contrató a un centro de investigación para verificar en campo el rendimiento por hectárea y compararlo con la producción apoyada por el Fondo. Los resultados muestran que de los 560 predios estudiados, el 60% tiene rendimientos mucho menores que los que registró como comercializado para recibir las transferencias del Fondo⁴³. Sin embargo, hasta el pasado ciclo 2003/2004 aún no se tenía formalizado un mecanismo permanente de supervisión.

La supervisión es entendida por SAGARPA y por el Consejo como esencial para la consolidación y plena confiabilidad del Fondo. No obstante, a tres años del arranque del Fondo, se observa que han pesado más las urgencias de lo cotidiano, lo que entre otras cosas no permitió la aplicación de un esquema sistemático de supervisión.

3.7 Información a los productores respecto del funcionamiento del Fondo

Para que el Fondo logre los objetivos planteados en su diseño, es indispensable que los beneficiarios tengan información clara y precisa de su funcionamiento. Por ello el Consejo, con el auxilio de los Consejos Estatales del Café y las Delegaciones de SAGARPA, ha difundido las principales características del Fondo, a través de la distribución de trípticos, la página web del CMC y SAGARPA, reuniones con organizaciones de productores y anuncios en la prensa escrita y estaciones locales de radio.

Sin embargo, el esfuerzo desplegado ha sido insuficiente si consideramos, por un lado, la enorme dificultad de diferenciar el carácter revolvente de las transferencias del Fondo del resto de los subsidios a fondo perdido que otorgan los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y, por el otro, las condiciones de marginación y fuertes rezagos en vías de comunicación en la que viven buena parte de los productores de café.

En zonas visitadas por el equipo evaluador, se constató el desconocimiento que se tiene del esquema de apoyos y recuperaciones. Una muestra de ello es que al Fondo se le conoció como el “programa de los 20 dólares”, ante la creencia de que invariablemente cualquier quintal comercializado tendría un apoyo equivalente a 20 dólares, independientemente de los precios en Bolsa.

⁴³ A esos productores se les retuvo los cheques correspondientes al apoyo del Fondo, en tanto no se aclare el origen de tales diferencias.

La desinformación de los productores ha creado espacios para que se cometan abusos que afectan sustancialmente la operación del programa. Durante los primeros tres ciclos de operación del Fondo, se han presentado diversas irregularidades como la venta de comprobantes fiscales de comercialización apócrifos y la negativa por parte de comercializadores de expedir comprobantes bajo el argumento de bajo volumen de café. Para combatir esos abusos es necesario informar de manera intensa a los productores, denunciar a los comercializadores en las regiones cafetaleras, y castigar las conductas ilícitas, aunque lamentablemente en los hechos la probabilidad de que se castiguen comportamientos ilegales y abusivos tiende a ser mínima.

De acuerdo a la encuesta aplicada a productores beneficiarios del Fondo en el ciclo 2001/2002 sólo el 57% de los productores entrevistados conocían el carácter revolvente del Fondo; para el ciclo 2002/2003 ese porcentaje fue de 58%, es decir no existió avance significativo en la difusión de esta característica esencial del programa.

En el trabajo de campo realizado para la presente evaluación, ante el incremento de los precios por arriba del precio de referencia y, por tanto, la puesta en marcha del mecanismo de recuperación de recursos otorgados por el Fondo, varios comercializadores formales y organizaciones de productores mencionaron que ante la desinformación entre los pequeños productores tuvieron que destinar recursos humanos y financieros para impartir talleres de información del mecanismo de revolvencia, aclarando que el monto retenido iba a depositarse en la cuenta del Fondo. Estas actividades fueron pagadas con recursos de los comercializadores y de las organizaciones de productores.

Los productores también carecen de información precisa en el caso de la venta de predios cafetaleros, ya que no conocen con certeza si los apoyos otorgados por el Fondo con carácter revolvente tienen que ser pagados por el productor que vende o por quien compra el predio. Esta información debe ser definida y difundida a los productores para que en la transacción de compra-venta consideren al Fondo en la negociación del precio de venta del predio.

3.8 Funcionamiento del mecanismo de recuperación del Fondo

Desde finales de 2004, la cotización del contrato "C" en la Bolsa de Nueva York se ha ubicado por arriba de los 85 dólares por quintal, lo que dio inicio a la restitución de apoyos entregados en los pasados tres ciclos. El mecanismo diseñado para la recuperación de recursos ha mostrado eficacia; de hecho al primero de septiembre de 2005 (a un mes de finalizar el ciclo cafetalero 2004/2005) se han recuperado 130 millones de pesos, mismos que han sido depositados en un Fideicomiso de Recuperaciones. Esos recursos estarán disponibles en ciclos de precios bajos para el apoyo a productores que hayan cumplido su compromiso con el Fondo. Estas recuperaciones efectivas de recursos revolventes otorgados por el Gobierno Federal, constituyen un logro inédito en el sector.

No obstante, A medida que se ha incrementado el monto de retención por precios más elevados en la Bolsa Nueva York, algunos productores han buscado eludir el mecanismo de retenciones, ya sea documentando por debajo de lo realmente vendido o vendiendo a comercializadores fuera del esquema del Fondo.

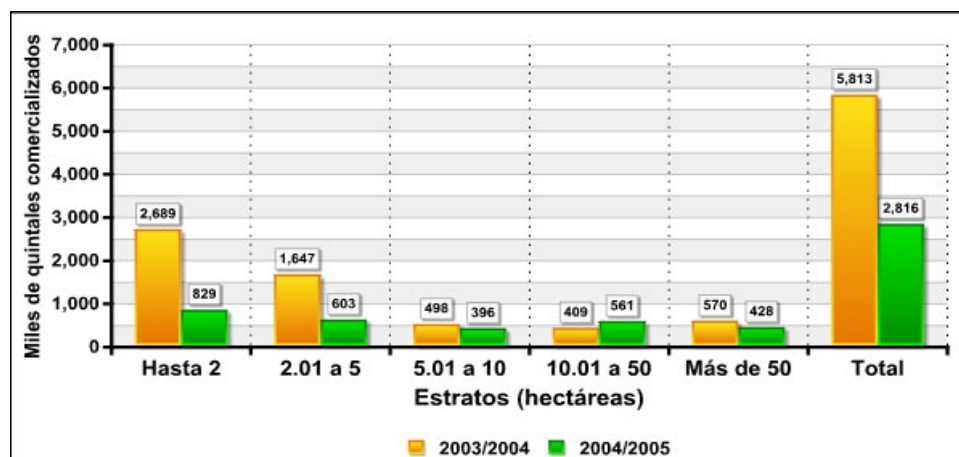
La Figura 13 muestra evidencia de lo anterior, ya que muestra que mientras en el ciclo 2003/2004 el volumen comercializado ascendió a 5.81 millones de quintales, en tanto que en lo que va del ciclo 2004/2005 se tienen registrados solamente 2.81 millones de

quintales comercializados, de modo que se ha comercializado aproximadamente la mitad que en el ciclo anterior, sin que exista evidencia para suponer que la producción hubiera caído en esa proporción.

Las mayores distorsiones en volúmenes comercializados entre un ciclo de precios en el que el Fondo entregó apoyos (2003/2004) y otro en el que ha empezado a recuperar recursos (2004/2005), se observan en el estrato de productores de menos de 2 hectáreas, en el cual, el volumen comercializado ha disminuido en un 69 por ciento. En esta drástica disminución, ha influido que en el Programa de Fomento Productivo ya no es requisito para acceder a los apoyos que otorga, presentar comprobante de comercialización, disminuyendo con ello el costo por incumplir con los compromisos del Fondo⁴⁴.

No obstante, hay que señalar que pequeños productores integrados en organizaciones, son los que restituyen en mayor medida los recursos al Fondo, lo que expresa congruencia con el compromiso asumido por sus organizaciones al demandar al gobierno federal la instauración del Fondo.

Figura 13. Variación en volúmenes comercializados registrados en el Sistema Informático, ciclos 2003/2004 y 2004/2005*



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

* Volúmenes registrados del 1 de octubre de 2004 al 30 de junio de 2005

Por otra parte, los productores con rendimientos por arriba de 20 quintales/hectárea señalan inequidad en la retención: no se topa⁴⁵ la recuperación del Fondo, como sí se hizo cuando recibieron el apoyo. También contrastan las diferencias en los tiempos en los que se entregó el apoyo (entre 6 y 8 meses), con el de una retención inmediata en el presente ciclo.

⁴⁴ En las Reglas de Operación de Alianza para el Campo, artículo 118 referido a las causas de incumplimiento y sanciones aplicables a beneficiarios del Fondo establece: "...los productores beneficiados quedarán excluidos, de éste y de otros programas a cargo de SAGARPA cuando incurran en algunos de los siguientes supuestos, independientemente de las acciones legales que procedan:.....Cuando los productores beneficiarios no cumplan con el compromiso de recuperación asumido, conforme a lo establecido en estas Reglas"

⁴⁵ Este término se utiliza para expresar la situación de un productor que reporta volúmenes mayores a los que establece la normatividad como el límite máximo de cantidad susceptible de recibir el apoyo.

Finalmente, es importante reiterar que los productores no saben cuál es su saldo en el Fondo, lo que genera incertidumbre nada favorable para el comportamiento del productor ni para la sustentabilidad del Fondo. De otra parte, no hay conciencia sobre la necesidad de seguir contribuyendo, aún cuando se haya reintegrado el total de apoyos recibidos, conciencia imprescindible para cimentar la sustentabilidad del Fondo a partir de su carácter revolvente.

3.9 Instrumentación de las recomendaciones de evaluaciones anteriores

Las dos últimas evaluaciones externas del Fondo han puesto acento en las siguientes recomendaciones principales:

1. Integrar un marco de planeación estratégica de largo plazo en el que se ubique la acción del Fondo y de los demás instrumentos de política cafetalera
2. Complementar el Fondo con esquemas de administración de riesgos para proteger su presupuesto y un nivel de precio objetivo para el productor
3. Propiciar la sustentabilidad de largo plazo, alineando el precio objetivo con el comportamiento del precio en la Bolsa de Nueva York
4. Concentrar todos los procesos e instrumentos operativos del Fondo en una sola institución
5. Contar con un Padrón altamente confiable, en el que sólo estén registrados los productores que efectivamente realizan ventas del grano;
6. Establecer un mecanismo eficaz de supervisión de los comercializadores registrados
7. Diferenciar el mecanismo de pago según tipo de productor
8. Abatir los tiempos de entrega del apoyo para multiplicar las posibilidades de su uso en el predio cafetalero
9. Desplegar un intenso esfuerzo de información sobre los mecanismos de operación del Fondo

Las acciones emprendidas por la SAGARPA y el Consejo Mexicano del Café, A.C. en el último ciclo cafetalero inciden en algunas de estas recomendaciones. Destacan por su importancia las dirigidas a integrar un Padrón confiable, aunque sigue vigente el problema de la fragmentación de predios que dio pie a un crecimiento artificial del número de productores. Asimismo, se tomaron algunas iniciativas para realizar verificaciones sobre la operación de los comercializadores⁴⁶, pero la fuerte dinámica operativa ha impedido desarrollar un proceso continuo. En el ámbito de la sinergia con otros instrumentos de administración de riesgos, recientemente se ha impulsado el uso de coberturas de precios para organizaciones de productores en el estado de Veracruz, aunque el presupuesto del Fondo sigue expuesto al riesgo de variaciones en el tipo de cambio.

Finalmente, está en marcha la modalidad de depósito de los apoyos en cuenta del productor, lo que se espera propicie mayor oportunidad y transparencia en la entrega de

⁴⁶ A partir del conocimiento de algunas irregularidades de comercializadores en ciertas regiones del país, se realizaron tareas de supervisión a cargo de un grupo de trabajo dirigido por la Universidad de Chapingo.

los apoyos, sin embargo, extensos grupos de microproductores no podrán acceder a esta modalidad de apoyo al no contar con cuentas de débito para recibir la transferencia del Fondo.

3.10 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, alcances y retos del Fondo

El balance general del Fondo en sus primeros tres ciclos de operación arroja un saldo positivo al haber provisto un instrumento efectivo de transferencia directa de recursos públicos a los productores inscritos en el Padrón Nacional Cafetalero. Este es un mérito de los diversos actores institucionales a los que tocó la responsabilidad de diseñar y poner en marcha el Fondo, en un contexto de urgencia frente a la gravedad de la crisis de precios y sus efectos sobre extensos contingentes de productores en regiones de alta marginación.

La trayectoria del Fondo en estos primeros tres ciclos de operación da cuenta de logros muy relevantes en la construcción de su plataforma básica de operación: la integración y mejoramiento del Padrón Nacional Cafetalero, la construcción del Sistema Informático de la cafeticultura Nacional, la apertura de un Padrón de Comercializadores que expresa el avance hacia la formalización y ordenamiento de los mercados regionales y, en los meses recientes, la acreditación del mecanismo de recuperación de los apoyos entregados en ciclos de precios bajos.

No obstante, quedan pendientes importantes aspectos, como la revisión de su diseño en lo relacionado a la banda de precios, que propicie mejores condiciones para su sustentabilidad en el largo plazo. Asimismo la necesidad de darle mayor fortaleza y certidumbre en la provisión de un esquema efectivo de ingreso objetivo, va de la mano del acompañamiento de instrumentos complementarios de administración de riesgos, como las coberturas de precios, que le den soporte a la banda de precios y, muy importante, al presupuesto de operación del Fondo.

En lo relativo a su población objetivo, la multiplicación artificial de productores inscritos en el Padrón es un tema medular que genera aparente falta de cobertura en los apoyos. Esto se vincula estrechamente con el mecanismo de pago que ha quedado instaurado y que genera sesgos en contra de los pequeños productores con altos costos de transacción para acceder a los apoyos.

El Padrón presenta ya una plataforma muy consolidada, no obstante persisten aún ineficiencia y lentitud en su actualización para que su interfase con el Sistema Informático sea de alta confiabilidad y se abatan los problemas de cheques con errores a los beneficiarios.

El Fondo sigue teniendo una fuerte vulnerabilidad frente a prácticas fraudulentas de parte de comercializadores inescrupulosos. No se ha instaurado un mecanismo de supervisión efectivo que disuada a algunos comercializadores inescrupulosos de cometer prácticas irregulares como venta de comprobantes de comercialización, alteración de los datos que registran en el SICN que incumplen su compromiso de registrar en el sistema sólo datos veraces.

Persiste la multiplicidad de actores institucionales que dificulta la acción eficiente del Fondo. Ello es particularmente crítico en las fases de integración de la base de datos con la que opera el Sistema Informático y en los mecanismos de emisión y distribución de los cheques.

Por otra parte, se ha adolecido de un esquema eficaz de difusión e información a los productores sobre las características del Fondo, que a la postre se ha traducido en debilitamiento de las posibilidades de recuperación de los apoyos en ciclos de precios altos. Las encuestas a beneficiarios dejan ver que una elevada proporción desconoce su obligación de restituir los apoyos que han recibido en ciclos de precios bajos. Para contrarrestar ésta desinformación, en el ciclo 2004/2005 (ciclo de precios altos), algunos comercializadores formales contrataron temporalmente brigadas para informar y capacitar a los productores acerca del esquema de recuperaciones, y con ello disminuir la resistencia de algunos productores a vender dentro del esquema del Fondo pese a que se les retuvo una parte del pago por la venta de su café.

De otra parte, hacia los últimos meses del ejercicio 2004 se generó un clima de incertidumbre en la comunidad cafetalera sobre la continuidad de los programas públicos orientados al sector, frente al anuncio del relevo del Consejo Mexicano del Café como el responsable de la operación del Fondo, que hizo evidente la carencia de un sistema de información efectivo.

No obstante que el Fondo es un mecanismo para proveer certidumbre a los productores, él mismo enfrenta serias incertidumbres. La primera de ellas se relaciona con los vaivenes del presupuesto federal, que indefectiblemente condicionará el alcance del Fondo en producción apoyada, por ello cobra mayor importancia la definición de bandas de precios alineadas con el comportamiento del precio internacional del aromático, lo que generara menor presión presupuestal pero, sobre todo, mayores posibilidades de sustentabilidad del Fondo.

Un tema reciente que empieza a ventilarse entre la comunidad cafetalera es el referido a la apropiabilidad y uso de los recursos recuperados por el Fondo en los últimos meses del año 2004 y el primer semestre de 2005. Es muy importante que todos los involucrados, pero sobre todo los productores que aportan al Fondo en ciclos de precios altos, sepan con exactitud cuál será el destino del dinero recuperado. Este es un aspecto central para la generación de confianza y para las posibilidades del Fondo de mantenerse como un instrumento sostenible, esencial en la política cafetalera.

Finalmente, el contexto de cambio institucional en el que actualmente se desenvuelve la operación del Fondo, ofrece oportunidades importantes para su consolidación. Para ello, se estima fundamental asegurar la interlocución plena con todas las organizaciones de productores y actores en la cadena; cuanto más si se considera que en el sector cafetalero nacional, a diferencia de otras ramas de la agricultura nacional, hay una larga tradición de construcción y funcionamiento de organizaciones de productores de gran fortaleza en su legitimación, operación en el plano económico y representación política, que las hace un interlocutor fundamental en el diseño y operación de los programas públicos orientados al sector. Asimismo, se considera esencial transmitir señales claras sobre el rumbo de la política cafetalera nacional, que recoja la visión de conjunto de la cadena productiva para el fortalecimiento del sector y, en el terreno de la operatividad de los programas y del Fondo en lo particular, concentrar el mando y los instrumentos clave, Padrón y Sistema Informático, en una sola estructura administrativa.

Capítulo 4

Evaluación de resultados e impactos del Fondo

En este capítulo se analizan los principales resultados e impactos derivados del uso que hacen los beneficiarios de las transferencias del Fondo. Debe considerarse, sin embargo, que las transferencias no están condicionadas a su aplicación en el predio cafetalero.

Con el objeto de analizar el impacto diferenciado del Fondo 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 que tienen 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 a 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.

Es importante destacar que mientras los estratos I y II concentran al 97% de los productores registrados en el PNC representan el 73% de la superficie sembrada. En el otro extremo, el estrato V representan sólo el 0.1% del total de productores, pero el 7.8% de la superficie sembrada.

Cuadro 1. Estratificación de productores beneficiarios del Fondo

Rango de superficie (hectáreas)	Estrato	Productores (%)	Superficie (%)
Hasta 2	I	81.2	45.4
2.01 a 5	II	15.9	28.0
5.01 a 10	III	2.4	10.8
10.01 a 50	IV	0.6	7.9
Más de 50	V	0.1	7.8

Fuente: Elaboración FAO, con información proveniente del Padrón Nacional Cafetalero al 30 de septiembre de 2004

4.1 Cobertura de las transferencias entre estratos de productores

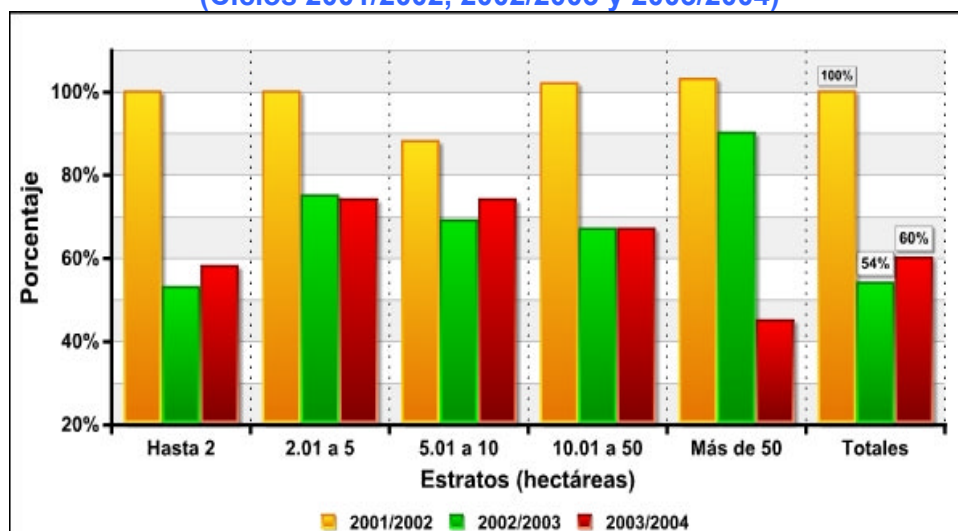
En el ciclo 2001/2002 las transferencias otorgadas por el Fondo cubrieron casi el 100% de los productores empadronados; en los ciclos 2002/2003 y 2003/2004 los porcentajes fueron respectivamente de 54% y 60 por ciento.

En el ciclo 2001/2002 fue posible apoyar casi al 100% de los productores registrados en el Padrón, gracias a que se autorizó la operación simultánea de la modalidad de comprobación de comercialización y la de promedios microregionales. En esta última

modalidad, los procedimientos para que los productores accedieran al Fondo eran más expeditos que en la de comprobación de ventas, puesto que el apoyo se determinaba a partir de la superficie registrada en el Padrón y el promedio microregional de rendimientos por hectárea. La Figura 14 muestra que en ese ciclo se apoyó al 100% de los productores registrados en el Padrón de los estratos I y II, al 88% del estrato III y rebasó ligeramente el 100% de los productores de los estratos IV y V. Esto último se entiende en un marco de construcción y actualización del Padrón y la operación simultánea del Fondo.

En el ciclo 2002/2003 accedieron al Fondo sólo el 54% de los productores empadronados, lo que se explica por una operación más rigurosa basada exclusivamente en el pago previa comprobación de comercialización, de modo que se eliminó la modalidad de promedios microregionales. En ese ciclo, los productores del estrato I accedieron en menor porcentaje (53%) debido a las mayores dificultades que enfrentan para obtener el comprobante de comercialización o de que productores registrados en el Padrón, integrantes de una misma familiar, accedieron al apoyo mediante la comercialización de un solo productor. En contraste, el 90% de los productores del estrato V accedieron a la transferencia del Fondo, y quienes no la recibieron se debió primordialmente a problemas con los registros en superficie o porque ya habían abandonado la actividad.

Figura 14. Acceso al Fondo por estrato de productores (Ciclos 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004)



Fuente: Elaboración FAO, con información proporcionada por el CMC proveniente del Padrón

* En estos estratos se rebasó ligeramente el 100% de los productores empadronados debido a que la operación del Fondo durante el ciclo 2001/2002 el Padrón continuaba registrando productores

Para el ciclo 2003/2004, el 60% de los productores recibieron apoyo. En el estrato I accedieron al apoyo el 58% de los productores registrados en el Padrón, un incremento de 4 puntos porcentuales respecto a lo registrado el ciclo anterior. Esto se explica por el aumento en el número de comercializadores registrados ante el Consejo, que generó competencia por el acopio de café, de tal forma que los propios comercializadores comenzaron a recoger el café en el predio como estrategia de acopio, lo que facilitó el acceso de los productores con menor superficie a los comprobantes de comercialización.

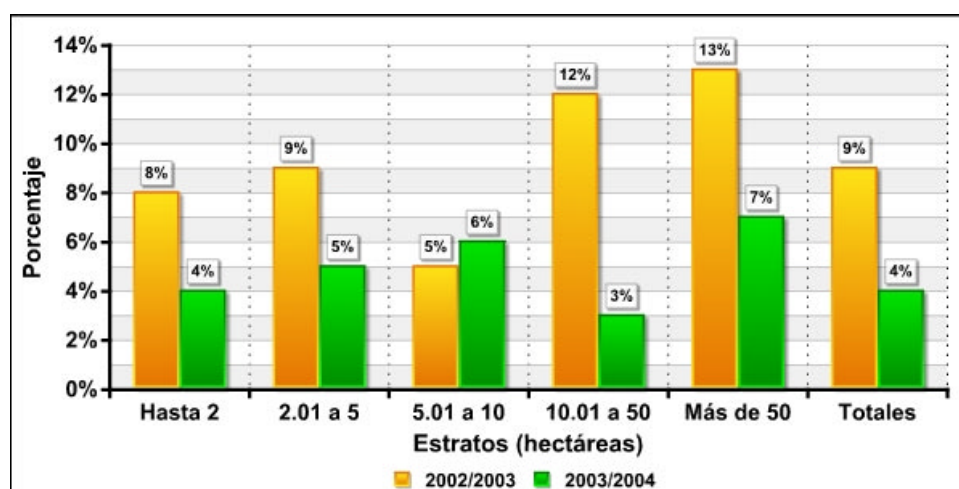
Por el contrario, el estrato V, pasó de una cobertura del 90% en el ciclo 2002/2003, a 45% en el ciclo 2003/2004. Una posible explicación es que varios de los productores de este estrato fueron objeto de supervisión de campo, a partir de la cual se les retuvo el apoyo, puesto que la verificación mostró que los volúmenes presentados en comercialización en ciclos anteriores eran sustancialmente mayores a los que su predio puede producir.

4.2 Permanencia en la actividad

La Figura 15 muestra que en el ciclo 2002/2003, el 9% de los productores encuestados manifestaron que de persistir los niveles de precios del ciclo se retirarían de la actividad; para el 2003/2004 ese porcentaje se redujo al 4% de los productores. Este decremento en las expectativas de retiro en la actividad se debe en primer término al repunte de precios suscitado durante 2005 y a la concurrencia de apoyos a los productores de café, entre los que destacan el Fondo y el programa de Fomento Productivo.

Para el ciclo 2002/2003, se observa claramente que los estratos IV y V tienen mayores perspectivas de retiro de la actividad, puesto que tienen más posibilidades de reconvertir su predio, al contar con información, capital de operación y acceso a financiamiento que les permite acceder a alternativas productivas en caso de que abandonen el cultivo del aromático. Además, el hecho de que su producción dependa predominantemente de la mano de obra contratada, los hace más vulnerables a la escasez de mano de obra. La expectativa de retiro en el ciclo 2003/2004 se redujo en estos estratos, respondiendo básicamente a la recuperación del precio internacional del café durante el 2005, año en que se aplicó la encuesta a beneficiarios 2003/2004.

Figura 15. Beneficiarios que manifestaron que se retirarían de la actividad en el siguiente ciclo en caso de persistir precios bajos por estrato (Ciclos 2002/2003 y 2003/2004)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2002/2003 y 2003/2004

En el ciclo 2002/2003, los estratos I y II, exhiben bajos porcentajes de expectativa de retiro de la actividad, 8% y 9% respectivamente. Para el ciclo 2003/2004 estos porcentajes son aún más bajos al registrar el estrato I 4% y el estrato II 5%. Los productores de estos estratos tienen pocas alternativas para utilizar su propia mano de obra o la de su familia en otras actividades, lo que implica que el costo de oportunidad de la utilización de su trabajo en la producción de café es muy bajo. Incluso, muchos de estos productores seguirían produciendo a precios por debajo de los costos en que incurren al producir, debido a que no contabilizan el costo de su propia mano de obra o la de sus familiares. Adicionalmente, el repunte de precios reduce la expectativa de salida de la actividad.

Los productores del estrato III tienen un comportamiento singular al guardar consistencia en sus expectativas de retiro con un 5% para el ciclo 2002/2003 y un 6% para el ciclo 2003/2004. El análisis retrospectivo de los impactos del Fondo mostrará más adelante que los productores de este estrato intermedio reportan mayores impactos productivos, al utilizar en mayor medida la transferencia del Fondo en su predio cafetalero y simultáneamente tener los ingresos menos diversificados.

4.3 Contribución del Fondo a la certidumbre del productor

El precio del café es el más volátil de los *commodities* agropecuarios. Ello implica que realizar inversiones en el predio es muy riesgoso. Por lo que consistentemente se realizan bajas inversiones.

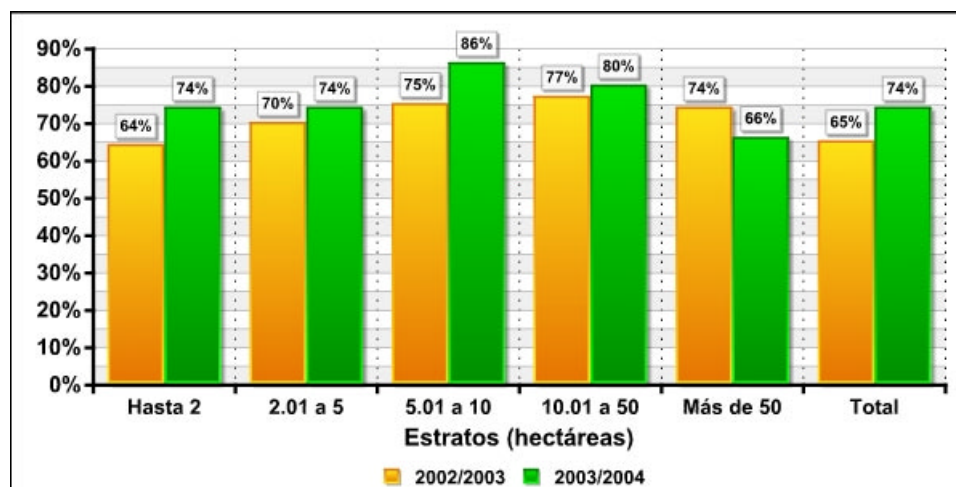
En este marco de incertidumbre, el Fondo tiene un importante efecto sobre las expectativas del productor respecto al precio que recibirá en ciclos posteriores, al funcionar como un esquema de manejo de riesgos asociados al precio y cuya instrumentación incrementa el ingreso mínimo cafetalero en crisis de precios y disminuye sus fluctuaciones en ciclos futuros. En el ciclo 2003/2004 las transferencias del Fondo significaron alrededor del 30% del ingreso que recibió el productor por la venta de su café en los tres primeros ciclos de vigencia del Fondo, lo que les permitió afrontar la mayor caída de precios de la historia reciente.

Al respecto, la Figura 16 muestra la creciente valoración del Fondo por parte de los productores como instrumento de manejo de riesgos. En el ciclo 2002/2003 el 65% de los beneficiarios, consideraban que el Fondo les otorgaba mayor certidumbre respecto a sus ingresos futuros por la venta de café; para el ciclo 2003/2004 ese porcentaje se incrementó al 74%. En los cuatro primeros estratos se reportaron incrementos en esta valoración, con mayor énfasis en el estrato 3 en el cual el incremento fue de 11%.

El estrato V fue el único que reportó decremento en ese indicador al pasar del 74% al 66%. Debido a que estos productores suponen que ante restricciones presupuestales, ellos creen que serían los primeros a quienes dejen de apoyar o los apoyarían parcialmente como ha ocurrido con el Programa de Fomento Productivo, en el cual de un año a otro, se limitó el apoyo hasta 10 hectáreas, aún cuando, ellos ya habían comenzado a realizar inversiones productivas.

Es interesante observar, que los estratos intermedios mencionan tener mayor certidumbre debido a la operación del Fondo. Esto podría explicarse por que son quienes, a la vez que están integrados al mercado, son los menos diversificados en cuanto a fuentes de ingresos, por lo que el Fondo tiene un mayor impacto en ellos.

Figura 16. Proporción de productores que consideran que el Fondo les da certidumbre en sus ingresos futuros por venta de café por estrato (Ciclos 2002/2003 y 2003/2004)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2002/2003 y 2003/2004

La información analizada en la Figura 16, respecto al objetivo central del Fondo de otorgar certidumbre a los productores sobre sus ingresos futuros, éste se ha cumplido de manera exitosa. La certidumbre otorgada por el Fondo en la producción de café es de la mayor relevancia económica y social, ya que incentiva a los productores a permanecer en la actividad y contribuye a mayor inversión en el sector. Lo anterior se expresa en el mantenimiento y/o recuperación de los predios, en el incremento de la calidad, en la mayor contratación de mano de obra en las zonas cafetaleras, entre otros impactos directos e indirectos.

4.4 Destino de las transferencias y recuperación del predio cafetalero

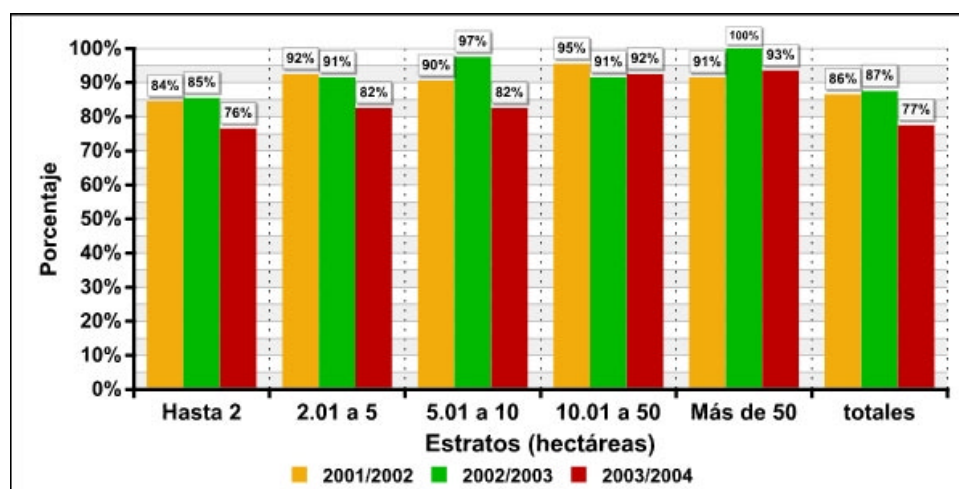
La transferencia otorgada por el Fondo es utilizada por la mayoría de los beneficiarios en la producción de café. Así lo muestra la Figura 17, donde se observa que para el ciclo 2001/2002, el 86% de los productores entrevistados manifestaron que utilizaron la transferencia del Fondo en la producción cafetalera; en los dos ciclos subsecuentes los porcentajes fueron de 87% y 77% respectivamente. Estos altos porcentajes indican que el Fondo contribuye a la recuperación del predio y la permanencia en la actividad, como se analizó anteriormente.

En los tres primeros ciclos de operación, los productores del estrato I fueron quienes utilizaron en menor medida la transferencia del Fondo en la cafeticultura. Esto ocurre, porque una parte considerable de ellos utiliza la transferencia para resolver necesidades más urgentes que incrementar el cuidado del predio, como son la compra de alimentos, medicinas, vestido y calzado. Además, el monto del apoyo que reciben es tan bajo, que en algunos casos ni siquiera cubre los costos de traslado al CADER a recoger el cheque correspondiente.

En contraste, los productores de los estratos superiores que se supone tienen satisfechas sus necesidades básicas, utilizan el apoyo en mayor medida en la cafecultura con la expectativa de generar en el mediano plazo la recuperación de la finca y mayores ingresos en ciclos posteriores.

Esta alta utilización en el cultivo en los tres primeros ciclos de operación, parece responder al incentivo por cantidad producida en que está basado el apoyo. Lo cual, contribuye con el objetivo planteado en el Fondo de preservar la capacidad productiva e incentivar a la permanencia en la actividad de los productores, pero también, podría generar sobreoferta de café en ciclos posteriores, presionado con ello los precios a la baja. Es probable que si fuera un apoyo desacoplado de la cantidad producida, la utilización en la cafecultura sería sensiblemente menor.

Figura 17. Beneficiarios que utilizaron la transferencia del Fondo en la cafecultura (por ciclo y por estrato)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004

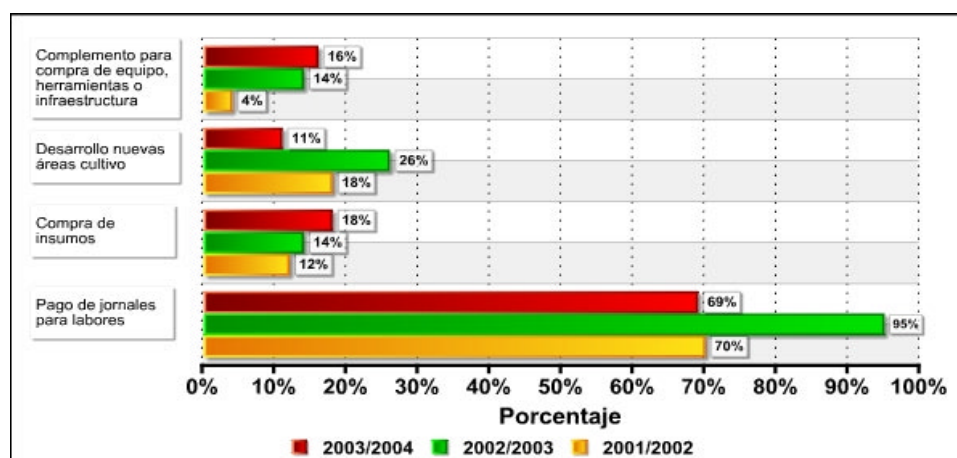
La producción de café es altamente intensiva en la utilización de mano de obra. Por ello, consistentemente en los tres primeros ciclos de operación el principal destino de las transferencias dentro de la cafecultura, fue el pago de jornales para labores culturales como lo son el control de malezas, poda, manejo de sombra, deshije y cosecha. Al respecto, la Figura 18 muestra que en el ciclo 2001/2002 el 70% de los productores que manifestaron aplicar la transferencia en la cafecultura lo hicieron para la realización labores culturales, para el ciclo 2002/2003 el porcentaje se incrementó a 95%, principalmente, porque en ese ciclo se intensificaron las acciones para desarrollar nuevas áreas de cultivo. Para el ciclo 2003/2004 el porcentaje bajó a 69%, nivel similar al registrado en el ciclo 2001/2002.

Por otro lado, la transferencia del Fondo se ha venido utilizando crecientemente en la compra de insumos como los fertilizantes (químicos y orgánicos) y herbicidas que tienen impactos mediatos en el incremento de los rendimientos en la producción de café. En el ciclo 2001/2002 el porcentaje de productores que utilizaron la transferencia del Fondo a la compra de insumos fue de 12%, 14% en el ciclo 2002/2003 y 18% en el ciclo 2003/2004.

En cuanto al desarrollo de áreas de cultivos dentro del predio cafetalero, en el ciclo 2001/2002 el 18% manifestó utilizar el apoyo para ese fin en el ciclo 2002/2003 se elevó al 26%, y en el siguiente decreció al 11%. Este decremento puede deberse al hecho de que los beneficiarios se estarían acercando a los límites asignados al cultivo de café dentro de su predio.

La compra de equipo complementario para la producción de café, ha tenido un incremento consistente en los tres primeros ciclos de operación del Fondo, al pasar del 4% en el ciclo 2001/2002 al 14% y al 16% en los ciclos subsecuentes. La evolución de este indicador permite inferir un proceso de capitalización por parte de los productores, dada la certidumbre que les proporciona el Fondo.

Figura 18. Uso específico de la transferencia dentro de la cafeticultura en los ciclos 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004* (Porcentaje de beneficiarios)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004

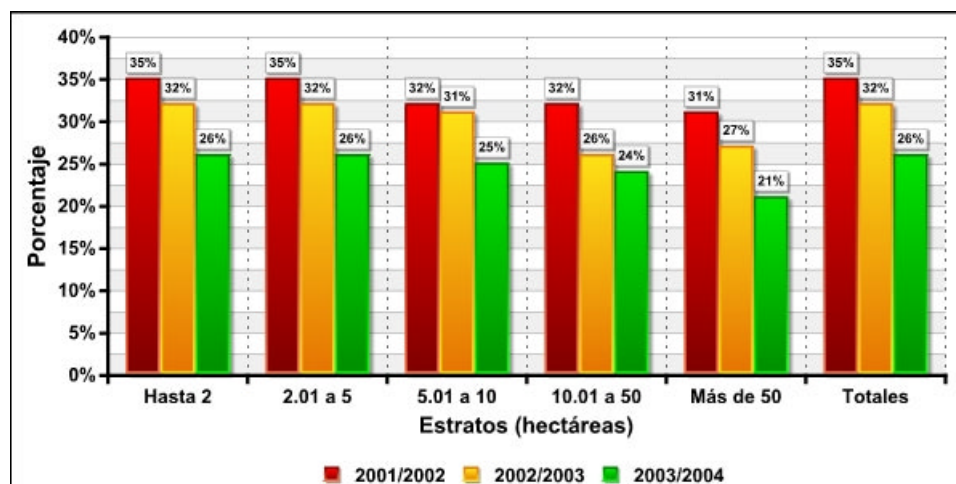
*La suma de porcentajes puede exceder el 100% ya que los productores entrevistados podían elegir más de una respuesta.

4.5 Impactos en el ingreso del productor

Si se define el ingreso total cafetalero como la suma del ingreso obtenido por venta de café, más el apoyo del Fondo, este último representó en el ciclo 2001/2002 el 35% del ingreso percibido por el productor, para el 2002/2003 el 32% y para el siguiente ciclo el 26%. Esta tendencia decreciente entre ciclos se explica por la recuperación paulatina del precio del contrato "C" a lo largo del periodo de análisis, que significó incrementos en el ingreso por venta para el productor y simultáneamente una reducción de la transferencia del Fondo por quintal comercializado.

La Figura 19 muestra que además de la tendencia decreciente entre ciclos del porcentaje que representa la transferencia del Fondo también decrece el porcentaje conforme se incrementa el tamaño del predio. Estas diferencias se explican porque productores de estratos superiores acceden a mayores precios de venta debido a los mayores volúmenes comercializados y a la venta de café en niveles de procesamiento más elaborados (verde u oro, tostado y molido).

Figura 19. Porcentaje que representa el Fondo en el ingreso cafetalero (por ciclo y por estrato)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004

Los productores con predios de hasta 5 hectáreas (estratos I y II) obtienen su ingreso monetario a través de distintas fuentes además del ingreso cafetalero, como la venta de jornales, remesas, transferencias de programas de gobierno. Complementan sus ingresos monetarios con actividades agropecuarias de autoconsumo para asegurar el abastecimiento de alimentos al núcleo familiar.

Generalmente, los productores de estos estratos se apoyan en la mano de obra familiar para producir café, no utilizan fertilizantes ni pesticidas, y los costos se reducen a reponer cestos para la recolección y herramientas rústicas para las labores de cultivo. La venta de su café la realizan en niveles elementales de procesamiento. Por lo anterior, los estratos I y II presentan consistentemente los mayores porcentajes en los tres ciclos, con el 35% en el 2001/2002, el 32% para el 2002/2003 y el 26% para el 2003/2004⁴⁷.

Por contraparte, los productores del estrato V, realizan la producción de café utilizando mano de obra contratada y en los últimos dos ciclos productivos, han intensificado la recuperación de capacidad productiva a través de la compra de insumos como fertilizantes y herbicidas, herramientas para labores de cultivo, y sobre todo intensificación de labores culturales, que les ha permitido incrementar sus niveles de procesamiento.

4.6 Rendimientos

El rendimiento en el ciclo 2001/2002 fue de 11.5 quintales por hectárea y, para los dos siguientes ciclos los rendimientos promedio fueron respectivamente de 10 y 9.5 quintales por hectárea. Ésta baja en los rendimientos se ha dado pese a la liquidez de recursos que representa el Fondo de los cuales como se dijo anteriormente una parte considerable de ellos se destina a la caficultura. Varias razones influyen en ello, entre las cuales están:

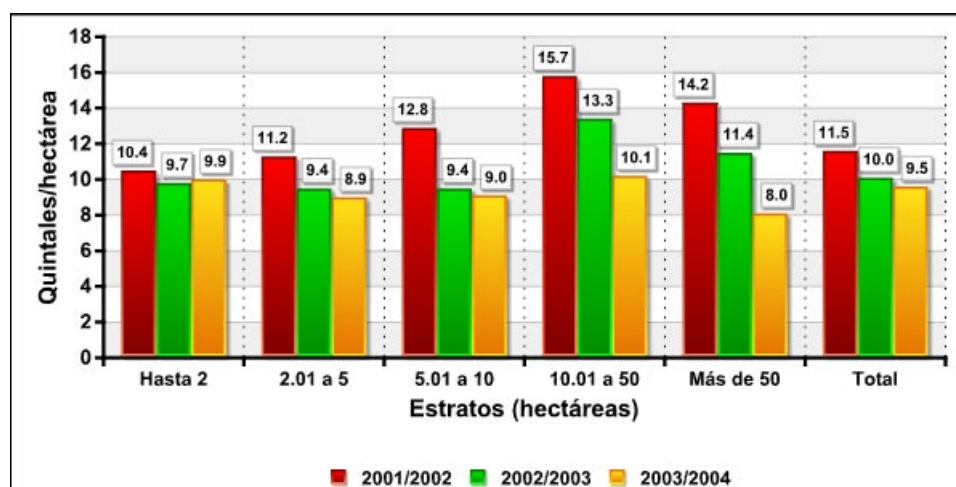
⁴⁷ En el ciclo 2002/2003, el ingreso anual promedio por venta de café para el estrato I fue de 3,192 lo que refleja las condiciones de subsistencia de los microproductores.

- Ante la persistencia de precios bajos, la estrategia de los productores de realizar culturales dirigidas no a incrementar los rendimientos, sino a mantenerlos o a detener su caída; minimizando los daños a los cafetos con la menor cantidad de jornales.
- El perfil agronómico de la plantación. Factores como la edad promedio del cafeto, las densidades de siembra, las variedades, precipitaciones pluviales, las curvas de nivel, determinan fuertemente los rendimientos que pueden alcanzarse. Este conjunto de factores no puede modificarse en el corto plazo y tiene un gran peso específico en la determinación de los rendimientos.
- Incrementos en los rendimientos en el corto plazo son producidos a través de la intensificación de labores culturales y la aplicación de fertilizantes y herbicidas y, aún en estos casos, es muy probable que los efectos en la planta se manifiesten hasta dos años después de que se hayan aplicado.

La Figura 19 muestra que entre los ciclos 2001/2002 al 2003/2004 a medida que se incrementa el tamaño de productor, el decremento en los rendimientos es mayor. La mayor caída en los estratos superiores se debe principalmente a dos causas:

1. Ante precios bajos, el salario que pueden ofrecer a jornaleros agrícolas es insuficiente para atraerlos, y por tanto, enfrentan escasez de mano de obra lo que impacta negativamente en los cuidados del cultivo.
2. La segunda causa es que los productores de los estratos superiores son quienes en mayor medida utilizan fertilizantes químicos y herbicidas para incrementar el rendimiento por hectárea. La insolvencia derivada de la persistencia de precios bajos provocó en muchos casos una interrupción del plan agronómico de aplicaciones de fertilizantes y herbicidas, provocando con ello un colapso en los nutrientes del cafeto y la proliferación de maleza que provocan caídas en la producción, incluso por debajo de las que se tenían antes de iniciar el plan de fertilización.

Figura 20. Comportamiento de los rendimientos por ciclo y estratos (Quintales por hectárea)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2002/2003 y 2003/2004

4.7 Impacto en agregación de valor

La liquidez que otorga el Fondo a los productores y el uso de esos recursos en labores culturales y en cosecha, puede contribuir a la obtención de granos de calidad adecuada para incrementar el nivel de procesamiento en que vende el productor, lo que le permite recibir una mayor porción del valor generado en la cadena.

Considerando los tres primeros ciclos de operación, el 31.5% de los beneficiarios manifiesta que el Fondo contribuyó a que realizaran acciones de agregación de valor en su producción de café, así lo muestra la Figura 21. El 53.6% de los productores del estrato V reportaron haber agregado valor gracias a la transferencia del Fondo, en contraste, en el estrato I ese porcentaje fue de sólo el 29.4%.

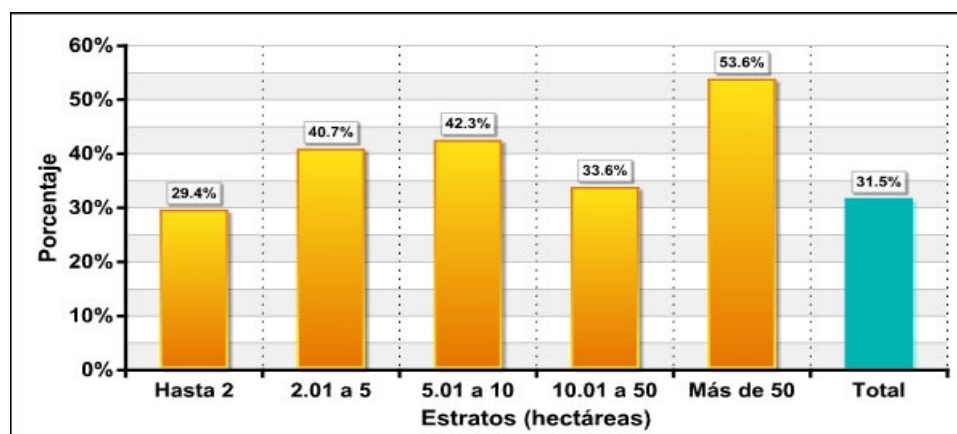
Los productores de los estratos I, II y III típicamente venden una parte de su cosecha en el nivel más elemental de procesamiento que es el café recién cortado, llamado cereza o uva, para financiar en el mejor de los casos, posteriores cortes de café, despulparlo y retirar el mucílago, obteniendo así, café pergamino⁴⁸.

En estos estratos el apoyo del Fondo les posibilita procesar hasta café pergamino una mayor porción del café cosechado o la totalidad de éste, y así acceder al mercado en mejores condiciones. Al respecto, el 29% de los productores del estrato I reportan haber incrementado el valor agregado de su café; pese a ser el estrato con el menor porcentaje,

Por su parte, los productores de los estratos II y III incrementan ese porcentaje en un 41 y 42%. Esto se debe principalmente a razones de escala y a que el apoyo del Fondo complementa en mejores condiciones las inversiones necesarias para incrementar el valor agregado del café.

Para los estratos IV y V, la transferencia del Fondo posibilita la incorporación y/o reparación de equipos de beneficiado, y en productores de mayor escala, permite llegar a café verde u oro y hasta tostado y molido, niveles de procesamiento que contribuye a obtener mayores niveles de valor y por tanto mayor ingreso.

Figura 21. Productores que consideran que el Fondo ha contribuido a la agregación de valor en la producción de café por estrato (Ciclos 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2003/2004

⁴⁸ Para mayor detalle del procesamiento del café hasta la presentación de venta en anaquel véase el anexo 2

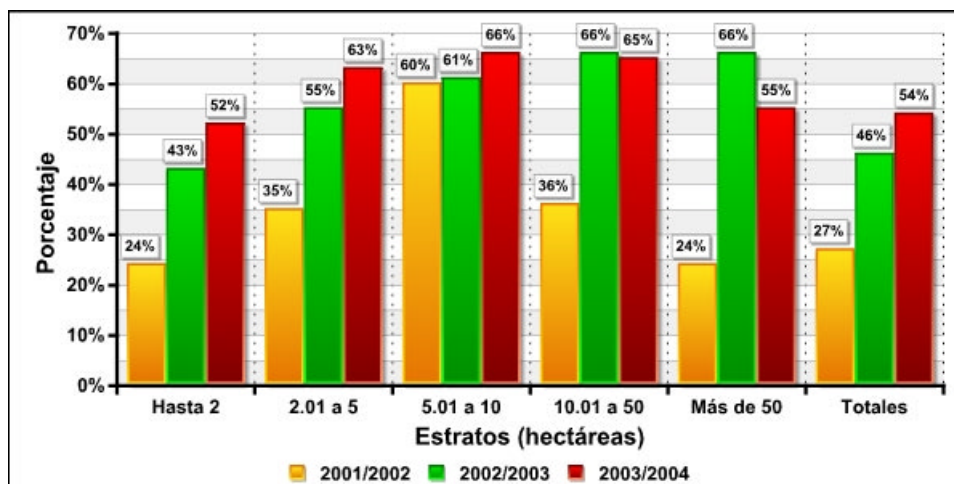
4.8 Impacto en calidad

El Fondo también ha incidido en el incremento de la calidad del café producido, a través de la liquidez otorgada por la transferencia de recursos, que permite incrementar la contratación de mano de obra para labores culturales, fertilización, cosecha y beneficiado del café.

La Figura 22 muestra los sustanciales incrementos en el porcentaje de productores que manifiestan que el apoyo del Fondo les ha permitido incrementar la calidad, ya que mientras en el ciclo 2001/2002 ese porcentaje fue del 27%, en los 2 ciclos subsecuentes se incrementó a 46% y 54%, respectivamente.

En general puede afirmarse que en la medida que los estratos tienen una mayor dependencia de la mano de obra contratada, la liquidez otorgada por el Fondo impacta mayormente en la calidad. Motivo por el cual los estratos III, IV y V son los que registran los mayores incrementos en este indicador.

Figura 22. Productores que consideran que el Fondo ha contribuido al incremento de calidad en la producción de café por estrato (Ciclos 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004

Este incremento de la calidad de café producido en el país, ha sido impulsado por la demanda de tostadores internacionales, que ante la escasez de cafés de calidad en los mercados internacionales, han ofrecido mayores precios. Los productores de café han podido responder a esta demanda dados los efectos acumulados de una mejor atención a sus predios, propiciada por las transferencias en tres ciclos consecutivos.

Lo anterior se corrobora al observar una recuperación en los precios a que se cotiza el café mexicano en los mercados internacionales; en este sentido, durante el ciclo 2004/2005 el precio pagado por el café mexicano (prima lavado), comienza a acercarse a los que se pagan por los cafés de Guatemala y Costa Rica.

Sin embargo, no hay que olvidar que aunque la liquidez inyectada por el Fondo a los productores ha incentivado la calidad, en realidad incentiva en mayor medida incrementos en la cantidad, al estar la transferencia calculada con base en cantidad producida y no en calidad producida de ese café. Si se establece que el incremento de la calidad es un objetivo de la política cafetalera, el Fondo debería diferenciar montos de apoyo según calidades, con el objeto de premiar la producción de cafés de mayor calidad, que es donde el país tiene mayores perspectivas competitivas.

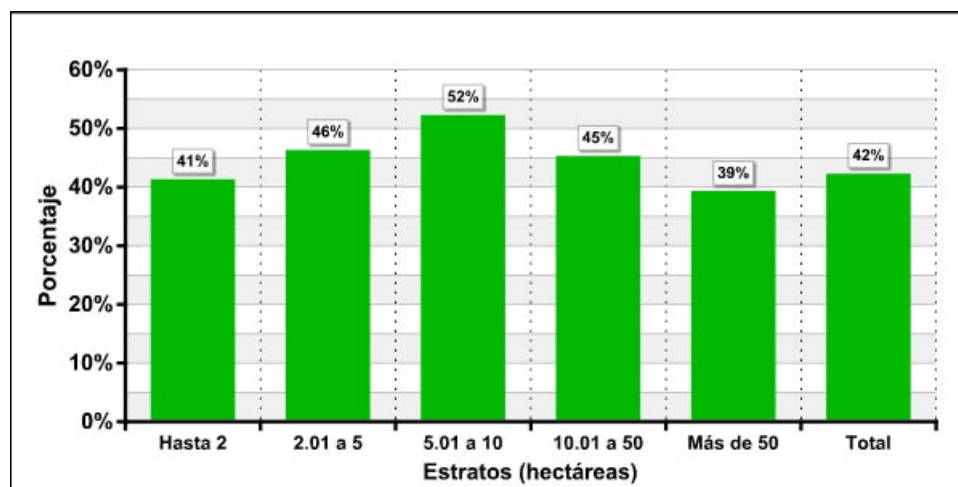
4.9 Ordenamiento del mercado

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, lo que contribuye a una mayor competencia en el acopio que a su vez, posibilita mejor precio y mayor información de mercado al productor. Indirectamente permite fortalecer la recaudación fiscal en las zonas cafetaleras, además de proporcionar un marco legal a las transacciones entre productores y comercializadores.

Debido a la importancia de la transferencia del Fondo en el ingreso de los productores, en los tres primeros ciclos de operación los productores buscaron vender exclusivamente a comercializadores inscritos ante el CMC por que ellos podían expedir el comprobante de comercialización, imprescindible para obtener el apoyo del Fondo. Esto provocó que el número de comercializadores empadronados casi se triplicara, al pasar de 292 en el ciclo 2001/2002 a 869 en el ciclo 2003/2004.

Aunado a lo anterior, la Figura 23 muestra que el 42% de los beneficiarios entrevistados, consideran que el Fondo ha contribuido a reordenar la comercialización. Esa percepción es diferenciada entre estratos; así, los productores del tercer estrato son quienes perciben en mayor medida la contribución del Fondo en el reordenamiento de los canales de comercialización.

Figura 23. Productores que consideran que el Fondo ha contribuido a ordenar la comercialización por estrato (Ciclos 2001/2002, 2002/2003 y 2003/2004)



Fuente: FAO encuestas a beneficiarios del Fondo 2003/2004

Este proceso de reordenamiento se ha revertido en el presente ciclo cafetalero al registrarse cotizaciones del contrato "C" mayores al precio de referencia desde diciembre de 2004 y accionarse el mecanismo de recuperación de recursos al Fondo. En estas circunstancias los productores tienen incentivos a vender a comercializadores fuera del esquema del Fondo, y con ello eludir la retención. Para el ciclo 2004/2005 sólo 487 de los 869 comercializadores registrados, han comprado dentro del esquema del Fondo. Esta situación podría poner en riesgo los avances en reordenamiento de los canales de comercialización, la efectividad del Fondo para efectuar las recuperaciones y su sustentabilidad.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Luego de tres ciclos de operación del Fondo, es posible afirmar que fue un acierto su lanzamiento como respuesta a la más grave crisis de precios enfrentada por el sector en los últimos cien años. Éste es un mérito conjunto de las organizaciones de productores, que plantearon a la SAGARPA la urgencia de la medida, y de ésta al desplegar rápidamente las decisiones clave para la instrumentación del Fondo, con el respaldo del Consejo Mexicano del Café y de los Consejos Estatales del Café.

En este tramo de operación han sido cuantiosos los recursos canalizados al Fondo para compensar el ingreso de los productores. El uso de tales apoyos en los predios cafetaleros hizo posible que se atemperase el desmantelamiento de la capacidad productiva nacional, lo que ahora posibilita el repunte de la producción en mejores condiciones.

El diseño del Fondo ha mostrado efectividad y al presente se aprecia la maduración de su esquema básico de gestión a través de la modalidad de comprobación de la comercialización. Atrás quedó la emergencia del primer ciclo en el que casi dos tercios de los apoyos se determinaron a través del mecanismo de promedios de rendimientos por microregiones, que si bien propició mayor cobertura, también significó la entrega de apoyos a quienes probablemente no son productores de café.

Este logro está asociado a la rápida construcción del Padrón Nacional Cafetalero y a la puesta en marcha del Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional, herramientas esenciales para el despliegue del Fondo y de los demás instrumentos de la política cafetalera.

No obstante, luego de este trayecto, quedan aspectos centrales del Padrón y del Sistema que es necesario atender. Particularmente, la depuración del Padrón y su actualización mediante procesos ágiles y sistematizados. En el primer caso, es vital que en el Padrón solamente se incluyan los productores que efectivamente realizan comercialización, lo que supondría revertir el proceso de fraccionamiento artificial de predios que en un principio se dio.

En cuanto a la actualización del Padrón, si bien éste ha ganado mucho en confiabilidad, es importante que se asegure la rápida atención a productores que solicitan cambios en datos primarios. Por otra parte, en lo relativo al Sistema Informático, es fundamental explotar en mayor medida su potencial para cubrir tareas de planeación, de supervisión de comercializadores y de información directa a productores sobre el estado que guarda su situación ante el Fondo.

Asimismo, uno de los propósitos centrales del Fondo es constituirse en un esquema autosustentable tiene al presente serios riesgos, los principales se asocian a la desvinculación de su banda de precios respecto del comportamiento del precio internacional y, a por la carencia de instrumentos complementarios de administración de riesgos que protejan su presupuesto y el nivel de precio objetivo, sobre todo si consideramos que en el largo plazo, dados los largos ciclos de precios bajos y el actual esquema de transferencias, éstas superarán las recuperaciones de manera estructural.

De otra parte, la sustentabilidad tiene también como correlato la necesidad de un eficaz sistema de supervisión sobre los comercializadores y productores, que disuada de conductas irregulares. Esta es un área clave que aún presenta vulnerabilidad. El diseño mismo del Fondo genera incentivos para que comercializadores y productores busquen maximizar el subsidio en ciclos de precios bajos y eludir la restitución al Fondo en los periodos de precios altos. Esto se corrobora plenamente al observar que en los primeros ciclos el promedio de pagos al productor se situó en niveles cercanos a 20 quintales por hectárea, es decir el máximo permitido, siendo que el rendimiento promedio nacional se estima en 10 quintales por hectárea. Por el contrario, en el reciente ciclo de precios por arriba de 85 dólares por quintal, el rendimiento promedio reportado en el SICN es de 11 quintales por hectárea.

Recientemente, al eliminar como requisito la comprobación de comercialización para productores con predios menores a una hectárea en el Programa de Fomento Productivo, la SAGARPA ha debilitado los incentivos para la restitución al Fondo en periodos precios por arriba de 85 dólares el quintal. Esta medida va en contrasentido del objetivo de fortalecer el mecanismo de recuperación de recursos al Fondo. En parte por ello, al 30 de junio de 2005, es decir prácticamente concluido el ciclo 2004/2005, se observa un registro de volúmenes comercializados inferior en 55% al registrado en el ciclo 2002/2003, sin que haya evidencia de una caída en producción en tal proporción. Esto permite inferir que aproximadamente la mitad del café fue comercializado por fuera del esquema para eludir la restitución al Fondo.

Un rasgo importante que ha condicionado la operación eficiente del Fondo es la complejidad del arreglo institucional sobre el cual opera, lo que dificulta la homogenización de procesos y la coordinación en las distintas etapas operativas: desde la conformación del Padrón de productores con el que se opera en cada ciclo, hasta la emisión y distribución de cheques a beneficiarios.

Por su parte, el arreglo institucional ha tenido ajustes en el despliegue del Fondo a nivel de las entidades federativas, especialmente en lo relacionado con la presencia de los Consejos Estatales del Café en los procesos de integración y mantenimiento del Padrón de productores y con su participación como ventanilla de distribución de cheques a los beneficiarios. El relevo de los Consejos Estatales en esta última tarea generó reacciones encontradas entre las organizaciones de productores, algunas que alegaban prácticas discriminatorias por parte de los Consejos, saludaron la medida de SAGARPA de cubrir estas tareas a través de su estructura territorial de DDR y CADER, en tanto que otras han seguido viendo al Consejo Estatal como su ventanilla de atención. En la mayoría de los estados esta situación se ha solventado a través de la gestión personal de los Delegados de SAGARPA y de los funcionarios de los Consejos Estatales del Café.

El mecanismo de pago tiene en un sesgo en contra de los microproductores con predios menores a 2 hectáreas, no organizados, para los que es común que el monto del apoyo no compense los costos de transacción en que incurren para acceder a él. Este es un tema de atención prioritaria.

La operación del Fondo durante el ciclo productivo 2003/2004 estuvo marcada en la mayor parte del periodo por la presencia de precios ligeramente por arriba de los experimentados en el ciclo inmediato anterior. Solamente hacia finales de 2004 se observó una tendencia clara a la recuperación de precios que, incluso, llegaron a rebasar la barrera de los 85 dólares por quintal, dando inicio a las recuperaciones al Fondo. Este comportamiento determinó que aún con un presupuesto inferior en 11% al operado en el ciclo 2002/2003, se tuviese un incremento del 14% en producción apoyada y del 16% en el número de productores apoyados en el ciclo 2003/2004.

Por lo que se refiere a la operación del Fondo en el ámbito de los apoyos indirectos, el balance a tres años de operación es desfavorable. La definición misma de los objetivos y metas en materia de promoción del consumo interno de café y de retiro de cafés de calidades inferiores, fue imprecisa y carente de significancia en los recursos y la continuidad de las acciones para propiciar el logro de resultados relevantes. Actualmente, estas líneas de acción están totalmente desarticuladas y sin un referente de orientación estratégica para los próximos ciclos cafetaleros.

A partir del 1 de enero de 2005, el Fondo se desempeña en el marco de una transición institucional asociada al cambio en su adscripción dentro de la SAGARPA, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural a la de Agricultura, y al relevo del Consejo Mexicano del Café como Agente Técnico por la Coordinación del Sistema Producto Café. En esta transición es fundamental preservar los logros del Fondo en sus últimos tres ciclos de operación y consolidarlo como un instrumento esencial de la política cafetalera del país.

Asociado a los cambios institucionales mencionados y en el marco de la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable, desde finales del año 2004 se avanza en la constitución de los Comités Sistema Producto Café en los niveles nacional y estatal, cuyos miembros están analizando actualmente los reglamentos que normarán su operación. Una de las tareas centrales de tales Comités es la formulación de planes rectores, que deberán orientar las acciones e inversiones públicas y privadas en la actividad y en cuya elaboración se registran avances de importancia.

En este escenario, es fundamental asegurar la representatividad y legitimidad de quienes representan a los diferentes eslabones en los comités, el equilibrio entre productores primarios, comercializadores e industriales, y el consenso en torno a los planes rectores. En lo que a productores se refiere, a diferencia de otras ramas productivas, en el café hay gran solidez y legitimidad de sus organizaciones, que las convierten en interlocutores fundamentales de estos procesos.

En este nuevo contexto institucional, también se abren oportunidades y retos para la consolidación del Fondo. De una parte, se aprecia la oportunidad de avanzar hacia el empoderamiento de los actores en la cadena productiva respecto de la orientación estratégica y la operación del Fondo, ello exige dilucidar el tema de la apropiabilidad y uso de los recursos que desde fines de 2004 han empezado a retornar al Fondo; lo que requiere señales contundentes de transparencia y fidelidad al objetivo central del Fondo; que es dar certidumbre al ingreso del productor. Por otra parte, en la agenda inmediata del Fondo deben estar los temas asociados a la sustentabilidad de largo plazo y al despliegue de efectivos mecanismos de supervisión a comercializadores.

Para el ciclo 2001/2002 se apoyó casi al 100% de los productores registrados en el Padrón, gracias a la operación adicional de la modalidad de promedios microregionales. Para el ciclo 2002/2003 accedieron al Fondo el 54% de los productores empadronados, lo que se explica por una operación basada exclusivamente en el pago previa comprobación

de la comercialización, lo que impidió que “no productores” empadronados que habrían recibido apoyos el primer ciclo, pudieran acceder al Fondo.

Para el ciclo 2003/2004 el 60% de los productores recibieron apoyo, lo que es consistente con los resultados del ciclo 2002/2003. Este incremento se explica primordialmente por el aumento en el número de comercializadores registrados ante el CMC, que generó competencia en el acopio, de tal manera que los comercializadores comenzaron a ofrecer el recoger el café en el predio del productor y entregar ahí mismo los comprobantes de comercialización. Esto facilitó el acceso de los productores a las transferencias del Fondo, particularmente de los productores con menores superficies.

Las transferencias del Fondo, han representado alrededor del 30% del ingreso que por concepto de venta de café recibe el productor. Adicionalmente, su diseño otorga mayor certidumbre a los productores ya que disminuye la variación de los precios que recibe el productor e incrementa el precio mínimo de largo plazo.

El impacto conjunto del Fondo en estos dos ámbitos (ingreso y certidumbre), incentivan al uso de los recursos transferidos en el predio cafetalero. En los tres primeros ciclos, entre el 77% y el 91% de los productores ha mencionado que el apoyo lo destinó a la actividad cafetalera. Principalmente para financiar la aplicación de labores culturales, comprar insumos, desarrollar o recuperar áreas de cultivo dentro de la finca, y comprar o reparar equipo para el beneficiado del café.

La utilización de los apoyos del Fondo por parte de los productores en el predio cafetalero, ha contribuido a:

- Disminuir la expectativa de retirarse de la actividad. Mientras en el ciclo 2002/2003 el 9% habían manifestado que se retirarían de la actividad de permanecer los mismos niveles de precios, para el ciclo 2003/2004 ese porcentaje bajó al 4%.
- Atemperar la caída de los rendimientos por hectárea. Los rendimientos por hectárea han venido decreciendo. En el ciclo 2001/2002 se registró un rendimiento de 11.5 quintales por hectárea y para los dos siguientes ciclos los rendimientos fueron de 10 y 9.5 quintales por hectárea, respectivamente. Sin embargo, con la inversión que han hecho los productores con el apoyo del Fondo, particularmente en la reposición de cafetos, se espera que se recuperen los rendimientos en ciclos posteriores, debido a la naturaleza perenne del cultivo y al periodo de maduración de las inversiones en la actividad.
- Realizar acciones para incrementar el valor agregado de la producción. El 31% de los productores manifestaron que la liquidez que otorga el Fondo en los tres primeros ciclos de operación ha contribuido a que puedan realizar más cortes de café, disminuir la cantidad de granos dañados e incrementar el nivel de procesamiento en que venden su café.
- Incrementar la calidad del café. El porcentaje de productores que manifestó que el apoyo del Fondo ha contribuido a que incrementen la calidad del café que producen pasó del 27% en el ciclo 2001/2002, al 54% en el ciclo 2003/2004, derivado primordialmente de la mayor liquidez que les ha otorgado el Fondo para realizar en tiempo y forma las acciones que redundan en la obtención de café de mejor calidad.
- Ordenar la comercialización. El 42% de los productores consideran que el Fondo ha contribuido a reordenar los canales de comercialización. La modalidad de

comprobación de la comercialización provocó que los productores buscarán vender únicamente a comercializadores que expidieran el comprobante, para acceder a la transferencia del Fondo. Esto incentivó un incremento en el número de comercializadores registrados ante el Consejo, lo que ha creado competencia en el acopio, que ha derivado en la reducción de los costos de transacción para acceder al apoyo del Fondo y en último término en un mayor precio al productor.

5.2 Recomendaciones

La experiencia de operación del Fondo en los últimos tres ciclos cafetaleros deja lecciones fundamentales para la mejora integral de éste en sus aspectos de diseño, arreglo institucional y operación, que ya han sido analizadas en los capítulos precedentes. Las recomendaciones aquí planteadas se presentan como las de mayor impacto para la consolidación del Fondo, al tiempo que se estiman factibles de llevar a la práctica.

5.2.1 Sobre el diseño del Fondo

Considerando la pulverización y descapitalización de los predios cafetaleros del país, la extrema volatilidad de los precios internacionales, la concentración en la cadena mundial del café por parte de exportadores, tostadores y detallistas, los desarrollos tecnológicos aplicados a la producción de Brasil, los bajos costos de mano de obra de Vietnam; se recomienda mantener la operación del Fondo y consolidarlo como el principal instrumento de la política cafetalera.

Ahora bien, para el mejor desempeño del Fondo, dos son los elementos centrales sobre los que se considera importante ajustar elementos en su diseño: de una parte, su sustentabilidad del Fondo en el largo plazo y, por la otra, su reforzamiento con un esquema complementario de administración de riesgos.

En cuanto a la sustentabilidad, una acción que resulta clave es anular la colusión entre comercializadores y productores para sobrer registrar los volúmenes comercializados en ciclos de precios bajos, es decir, cuando el Fondo entrega apoyos, y minimizarlos en periodos de precios altos, o sea cuando el Fondo realiza retenciones, como ya se constató en los primeros meses del ciclo 2004/2005. Una forma práctica de neutralizar tal comportamiento, es vincular el monto del apoyo a un promedio de los volúmenes comercializados por el productor en ciclos de precios altos. Esta medida fue adoptada por Costa Rica en años pasados, y se logró que su Fondo de Estabilización alcanzara niveles importantes de recuperación de los apoyos otorgados.

De igual forma, es indispensable que se promueva el consenso entre los actores en la cadena del café, para que la banda de precios con la que opera el mecanismo de entrega/retención de apoyos, se mantenga alineada con el comportamiento de largo plazo del Contrato "C" en la Bolsa de Nueva York ya que, de otra manera, más temprano que tarde el Fondo será inviable por la incapacidad de sostenerlo con recursos fiscales.

El otro tema clave en el ajuste del diseño del Fondo es complementarlo con un esquema de administración de riesgos. Esto tendría que realizarse en dos ámbitos: a) dado que el Fondo tiene como referente un precio expresado en dólares, es esencial que se proteja su presupuesto contra variaciones en el tipo de cambio, ya que ante una eventual devaluación del peso, el efecto sería una merma en su cobertura de atención; y, b) ante la posibilidad de enfrentar precios internacionales por debajo del nivel mínimo de la banda

de precios, es pertinente proteger el ingreso objetivo ofrecido por el Fondo. En el primer caso, se puede recurrir a la toma de posiciones en los mercados de futuros del peso; en tanto que para proteger el nivel de ingreso objetivo, existe la posibilidad de usar contratos de opciones en la Bolsa de Nueva York. En ambos casos, existe experiencia institucional en Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) para trazar una estrategia de administración de riesgos como la que se apunta.

5.2.2 Sobre el arreglo institucional

En este ámbito, se considera que la acción fundamental debe apuntar a la concentración de los instrumentos clave que le dan soporte a la operación del Fondo, Padrón Nacional Cafetalero y Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional, en manos de un único responsable de la operación. De esta manera se eliminarían los problemas de coordinación entre múltiples instancias y se aseguraría unidad de mando en los procesos de gestión del Fondo. Dados los recientes cambios en el arreglo institucional, se recomienda que ese operador único sea la Coordinación del Comité Nacional Sistema Producto Café, para lo cual será necesario fortalecer sus capacidades.

En esta misma línea, se recomienda la exclusión de ASERCA en la actualización del Padrón y en la emisión de cheques. En el primer caso, de la Coordinación del Comité Nacional del Sistema Producto Café como el operador del Fondo, debe asumir la tarea de mantener un Padrón confiable, en el que se eficiente la atención a los productores para incorporar los cambios que demanda un instrumento dinámico. Por lo que se refiere a la emisión de cheques, es recomendable analizar la posibilidad de que el banco operador del fideicomiso del Fondo cubra esta función.

Asimismo, se estima conveniente acordar con los Consejos Estatales del Café que sean ellos quienes se encarguen de las tareas operativas para la actualización permanente del Padrón, para ello se podrían destinar recursos para cubrir gastos operativos en un esquema justo para los Consejos y para el nuevo ente operador del Fondo.

En lo que corresponde a la distribución de los cheques, ésta se seguiría realizando a través de los CADER. En este sentido, para que esta tarea se realice de manera eficiente, es fundamental que se ordene la emisión por áreas geográficas, para lo cual el Banco debería recibir también de manera ordenada la relación de beneficiarios con sus correspondientes montos de apoyo.

En otro orden de ideas, se enfatiza la importancia de preservar los logros del Fondo en la actual coyuntura de transición institucional. Dentro de la SAGARPA es esencial que la Subsecretaría de Agricultura se fortalezca con un área específica de análisis del sector cafetalero, que profile líneas de política en el sector y mantenga capacidad normativa para el eficiente desempeño del Fondo. A su vez, en la Coordinación del Comité Sistema Producto Café como nuevo ente operador del Fondo, es fundamental que se cuente con las capacidades necesarias para asegurar el mantenimiento de un Padrón actualizado y la plena operatividad del Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional.

Asimismo, en la construcción de las nuevas figuras organizativas previstas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es fundamental que la SAGARPA tenga interlocución con todos los actores en la cadena, para que los Comités Sistema Producto estén plenamente legitimados. Es vital que los Planes Rectores surgidos de estos Comités, alcancen el máximo consenso entre dichos actores para que se constituyan en una guía efectiva de desarrollo del sector.

5.2.3 Sobre la operación del Fondo

A efecto de tener una base real de la dimensión y estructura del sector cafetalero nacional, que provea el marco para la operación del Fondo, se estima de la máxima importancia la depuración del Padrón Nacional Cafetalero, de tal manera que en éste únicamente se incluya a los productores que efectivamente realizan ventas comprobables. Esta es una tarea que debe ser consensuada con todos los actores en la cadena productiva. Asimismo, su ejecución exigiría de procedimientos muy expeditos para realizar los ajustes de datos en el Padrón que, en su caso, derivaran de la reunificación de predios.

Una alternativa de muchas posibles, sería dar de baja del Padrón de beneficiarios a los productores que no comercialicen durante, por ejemplo, 2 años consecutivos. Esto podría realizarse utilizando el SICN para detectar estos productores, y a través de verificación de campo que valide que han incumplido con el Fondo. Es conveniente que estos procedimientos, deben ser consensuados con las organizaciones de productores y con los Consejos Estatales.

Se recomienda realizar un diagnóstico integral de la productividad en las distintas regiones del país y establecer un mecanismo sistemático de estimaciones de cosecha (al menos en dos momentos, época de floración y granos a sol). Tales elementos vendrían a fortalecer las tareas de planeación en el sector y a respaldar los mecanismos de supervisión del Fondo.

En adición a lo anterior, se considera necesario capturar y procesar la información del censo cafetalero que debe ser parte esencial del Padrón. Esta información debería ser ampliamente difundida entre la comunidad cafetalera nacional, de tal manera que se disminuyan las asimetrías de información que actualmente lesionan a los productores de menores recursos en la toma de decisiones productivas y de comercialización de sus cosechas.

Un elemento central en la consolidación del Fondo es la institucionalización de un mecanismo efectivo de supervisión a comercializadores y productores, que le dé confiabilidad al transmitir señales disuasivas sobre la comisión de irregularidades en la obtención de los apoyos del Fondo y en la restitución de recursos en los periodos de precios altos. El mecanismo de supervisión operaría de manera aleatoria y se dispararía a partir de datos dudosos que arrojará el SICN, contrastados con los datos socioeconómicos del Padrón. Las sanciones deben ser creíbles para los infractores y se le daría la máxima difusión a los casos detectados y penalizados.

En lo relacionado con la oportunidad en la entrega de los apoyos es fundamental que se abatan significativamente los largos lapsos que han caracterizado ese proceso en los pasados ciclos. Al respecto, sería conveniente analizar y asimilar las lecciones que dejó la buena experiencia del Programa de Fomento Productivo en su última entrega de apoyos. Este aspecto es clave para ampliar las posibilidades de uso de los apoyos del Fondo en el predio cafetalero.

De otra parte, se estima de la máxima prioridad evitar las señales encontradas entre estos dos programas eje de la política cafetalera (Fondo y Fomento Productivo) en cuanto a la eliminación del requisito de presentar comprobante de comercialización a los productores de menos de 1 hectárea para acceder a los apoyos del Programa de Fomento Productivo. Esa decisión contribuyó a que se registrara una caída del 70% en el registro de volúmenes comercializados en el estrato de productores de menos de 2 hectáreas entre

los ciclos 2002/2003 y 2004/2005, el mayor descenso entre todos los estratos de productores.

La operación del Fondo en la actual etapa de recuperación de los apoyos, debe poner el énfasis en una estrategia de información a los productores en la que se busque su concientización sobre la necesidad de contribuir al Fondo más allá de la restitución del monto recibido en ciclos pasados. Esto fortalecería la sustentabilidad de largo plazo del Fondo ya que se trataría de maximizar la formación de reservas para hacer frente a los ciclos de precios bajos. Naturalmente, una acción en este sentido debe tener sustento en la transmisión de confianza a los productores sobre el uso de esos recursos. En ello también resulta esencial que el SICN genere estados de cuenta individualizados, para que el productor conozca en todo momento su saldo ante el Fondo.

Se considera que la coyuntura de la transición institucional hacia el esquema de Comité Sistema Producto es el momento adecuado para poner en manos de los productores y sus organizaciones la operación del Fondo, con una normatividad que asegure eficacia y transparencia en el uso de los recursos. Una acción de tal envergadura constituiría una señal contundente de la voluntad del Gobierno Federal de respaldar la consolidación de figuras autogestivas como los Comités Sistema Producto.

En lo relacionado con el componente de apoyos indirectos se recomienda la revaloración de su diseño, esquema operativo, financiamiento y alcances, en el contexto del Plan Rector del Comité Sistema Producto. De esta manera, dicho componente sería excluido del Fondo, el cual operaría únicamente en la vertiente de apoyos directos al productor.

Finalmente, la construcción de los comités sistema producto debe realizarse buscando la mayor legitimidad, que sus reglamentos busquen ser eficaces, definiendo con precisión las líneas de mando en la toma de decisiones facilitando la operación de las decisiones consensuados con los representantes de los eslabones.

Debe definirse y construirse el mayor consenso y legitimidad en torno a un Plan Rector que oriente las inversiones privadas y públicas del sector y dé marco a la política cafetalera en el corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, debe definirse a la Coordinación del Comité Sistema Producto Café, como una instancia transitoria, cuyo principal objetivo sea coadyuvar a poner en manos de los productores la operación del Fondo y de otros programas, fortaleciendo la capacidad autogestiva de los productores de café, evitando con ello, que la Coordinación se convierta *de facto* en una instancia gubernamental más.

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) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en el marco de la Evaluación Nacional de la Alianza para el Campo 2004. 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 9 al 27 de mayo de 2005, se entrevistó a 708 productores registrados en el Padrón Nacional Cafetalero⁴⁹ que fueron beneficiarios del Fondo en el ciclo cafetalero 2003/2004, de los 4 estados productores del país que concentran el 83% 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.

2. Diseño y planeación de la encuesta

En el diseño de la encuesta se consideraron tanto las necesidades de confidencialidad y el tiempo disponible para obtener los primeros resultados.

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

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

⁴⁹ Actualizado al 30 de septiembre de 2004

Definición de los marcos muestrales. Con base en los datos del Padrón al 30 de septiembre de 2004 se definió el marco muestral: beneficiarios del Fondo en el ciclo cafetalero 2003/2004 de los estados de Chiapas, Puebla, Oaxaca y Veracruz donde se concentran el 83% 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 las encuestas aplicadas para la evaluación del Fondo en los ciclos 2001/2002 y 2002/2003, con la finalidad de dar seguimiento y comparar entre evaluaciones la evolución de variables clave. Este cuestionario se organizó en 7 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, la recuperación de los recursos otorgados por el Fondo y la información que tienen los productores con respecto al funcionamiento del mecanismo del Fondo

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 realizó 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 un fuerte problema 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 3 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 principal, se procedió a analizar la información cuidadosamente, contrastando con las hipótesis de trabajo planteadas, dando inicio a la labor de detectar el comportamiento de las principales variables que puedan dar sustento a 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 las últimas modificaciones 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.

3. Muestreo

De acuerdo a la información sobre el número de cafecultores y su distribución por entidad federativa y DDR contenida en el Padrón Cafetalero Nacional, se determinó un tamaño de muestra representativo a nivel nacional 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 83% de los cafecultores y el 85% 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.

ESTRATO (hectáreas)		CHIAPAS	OAXACA	PUEBLA	VERACRUZ	TOTAL
Hasta 2	N	97,702	42,912	23,809	43,715	208,138
	%N respecto al Total	47%	21%	11%	21%	100%
	n	149	51	33	55	334
2.01 a 5	N	16,295	7,357	4,781	12,471	40,904
	%N respecto al Total	40%	18%	12%	30%	100%
	n	66	9	7	18	77
5.01 a 10	N	2345	918	596	1,777	5,636
	%N respecto al Total	42%	16%	11%	32%	100%
	n	32	7	5	15	44
10.01 a 50	N	503	251	137	381	1,272
	%N respecto al Total	40%	20%	11%	30%	100%
	n	17	37	22	63	180
Más de 50	N	82	36	21	32	171
	%N respecto al Total	48%	21%	12%	19%	100%
	n	31	9	6	8	73
Total n por estado		295	175	80	158	708

DONDE: N= Número de productores beneficiados por el Fondo

n= Tamaño de muestra

Los tamaños de muestra para los cuatro primeros estratos se seleccionaron con un nivel de confianza del 95% y un margen de error de 5%, y para la selección de la muestra del quinto estrato se seleccionaron con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 0.07 por ciento. Con los parámetros elegidos resultó un tamaño de muestra de 708 productores.

Anexo 2

Procesamiento del café⁵⁰

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.

⁵⁰ 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" páginas 95-99

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 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 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.