



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN

SAGARPA



Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005

Análisis Prospectivo de Política Cafetalera



México, 31 de Octubre de 2006

A diagram consisting of a central rectangular box with a light blue border. A vertical line extends upwards from the top center of the box, and a horizontal line extends to the left and right from the middle of the box. A vertical line extends downwards from the bottom center of the box, ending at a solid light blue horizontal bar at the bottom of the page.

**Proyecto Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

**Análisis Prospectivo de
Política Cafetalera**

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. Simón Treviño Alcántara
Director General de Fomento a la Agricultura

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Rodolfo Trampe Taubert
Asesor Sistema Producto Café

Lic. Lorena Zapien Santoyo
Asesora Sistema Producto Café

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca

Oficial Técnico

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Estudio elaborado por:

Daniele Giovannucci

Consultor Internacional

Ricardo Juárez Cruz

Consultor Nacional

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	7
Capítulo 1 Análisis de las tendencias internacionales y la posición de México	9
1.1 Macrotendencias en el mercado internacional del café.....	9
1.2 Producción y exportación global de café.....	10
1.3 Cambios en el consumo mundial	14
1.4 Competitividad de la cafeticultura mexicana	18
Capítulo 2 La política cafetalera mexicana.....	29
2.1 Antecedentes.....	29
2.1.1 Instituto Mexicano del Café	29
2.1.2 Consejo Mexicano del Café, A.C.....	31
2.1.3 Consejos Regionales y Estatales.....	33
2.1.4 Organizaciones de productores.....	33
2.2 Formación de la política cafetalera moderna	34
2.2.1 Crisis de precios.....	34
2.2.2 Respuesta a la crisis	35
2.3 Política cafetalera	36
2.3.1 Instrumentos para la operación de la política cafetalera	37
2.3.2 Padrón Nacional Cafetalero (PNC).....	38
2.3.3 El Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional (SICN).....	39
2.3.4 Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura	40
2.3.5 Apoyo al ingreso del productor y certidumbre.....	40
2.3.6 Certidumbre y permanencia en la actividad.....	41
2.3.7 Sustentabilidad del Fondo.....	41
2.3.8 Programa de Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad del Café de México	43
2.3.9 Programa de Retiro de Cafés de Calidades Inferiores.....	43
2.3.10 Programa de Promoción del Consumo del Café de México.....	44
Capítulo 3 Experiencias internacionales de políticas públicas para el sector cafetalero	45
3.1 Estabilización de precios	45
3.2 Crédito.....	47
3.3 Impulso a la producción y calidad	48
3.4 Mercadeo e información	49
Capítulo 4 Principales lecciones de la política cafetalera mexicana: factores de éxito y de riesgo.....	51
4.1 Fortalezas y debilidades de la política: lecciones claves.....	51
4.2 Oportunidades y amenazas: lecciones claves	53

Capítulo 5 Recomendaciones para una política cafetalera a futuro.....	59
5.1 Apoyo a la calidad	60
5.2 Posicionamiento en el mercado.....	61
5.3 Manejando riesgo	65
5.4 Estándares	68
5.5 Fortalecer instituciones productivas.....	69
Referencias.....	73

Lista de cuadros

Cuadro 1. Rusia, ejemplo de crecimiento del consumo de café en un mercado emergente.....	16
Cuadro 2. Productividad agrícola relativa	21
Cuadro 3. Países exportadores e importadores de cafés certificados	28
Cuadro 4. Transferencias de gobierno para la cafeticultura (millones de pesos nominales).....	32
Cuadro 5. Recursos federales destinados a la cafeticultura en 2001.....	33
Cuadro 6. Cumplimiento de metas del programa Retiro de Cafés de Calidades Inferiores.....	44
Cuadro 7. Intervención gubernamental en el sector cafetalero	46
Cuadro 8. Consumo de café en México.....	62
Cuadro 9. Manejo de riesgo innovador.....	68
Cuadro 10. Principales factores que limitan la competitividad	71

Lista de figuras

Figura 1. Índice de precios de commodities durante el siglo XX.....	10
Figura 2. Tendencias del precio internacional del café, durante y después de la vigencia de las cláusulas económicas de los Acuerdos Internacionales del Café	11
Figura 3. Producción mundial exportable 1994-2006.....	13
Figura 4. Exportaciones de café de México.....	14
Figura 5. Demanda y producción mundial de café 1992/93 a 2005/06	15
Figura 6. Crecimiento del consumo de café en países productores	17
Figura 7. Productividad cafetalera en 2004	18

Figura 8. Competitividad internacional (precio externo / costos).....	19
Figura 9. Costos de producción y procesamiento para café arábica	20
Figura 10. Costos y productividad de la mano de obra en Brasil, Vietnam y México	20
Figura 11. Cafés de especialidad como proporción del total exportado	24
Figura 12. Evolución de las compras de cafés sustentables de Starbucks	25
Figura 13. Tamaño relativo de los segmentos del mercado mundial de café	26
Figura 14. Crecimiento del consumo de cafés sustentables en los Estados Unidos.....	27
Figura 15. Evolución del número de productores y superficie cultivada (1978–2004).....	38
Figura 16. Exportaciones e ingresos por exportaciones de los países productores.....	54
Figura 17. Consumo doméstico de café en países productores	62

Siglas

ABIC	Asociación Brasileña de la Industria del Café
ANACAFE	Asociación Nacional de la Industria del Café, A.C.
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BANCOMEXT	Banco de Comercio Exterior
BEMEX	Beneficios Mexicanos de Café
CEPCO	Coordinadora Estatal de Productores de Café Orgánico de Oaxaca
CESMACH	Campesinos Ecológicos de La Sierra Madre de Chiapas S.C.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CMC	Consejo Mexicano del Café
CNAE	Comisión Nacional para la Agricultura Ecológica de Guatemala
CONAO	Concilio Nacional para la Agricultura Orgánica
CQI	Instituto de Calidad del Café
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DO	Denominación de Origen
EUREPGAP	Organización Certificadora Europea de Buenas Prácticas Agrícolas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDA	Fideicomiso Especial Para el Desarrollo Agrícola
GIO	Indicadores Geográficos de Origen
ICA	Acuerdo Internacional del Café
ICO	Organización Internacional del Café
IDESMAC	Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica, A.C.
IFOAM	Federación Internacional de Movimientos en Agricultura Ecológica
IISD	Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable
INI	Instituto Nacional Indigenista
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
INMECAFÉ	Instituto Mexicano del Café
IPC	Programa Impulso a la Producción del Café
ISO	Organización Internacional de Normalización
OIC	Organización Internacional del Café

ONGs	Organismos no Gubernamentales
PET	Programa de Empleo Temporal
PNC	Padrón Nacional Cafetalero
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SCAA	Asociación Americana de Cafés de Especialidad
SCAE	Asociación Europea de Cafés de Especialidad
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICN	Sistema Informático de la Cafecultura Nacional
UABJO	Universidad Benito Juárez de Oaxaca
UCLA	Universidad de California en Los Ángeles
UEPC	Unidades Económicas de Producción y Comercialización
USAID	Programa de Ayuda Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América
USDA	Departamento de Agricultura del Gobierno de los Estados Unidos de América

Reconocimientos

Este documento es el resultado de un conjunto de ideas discutidas con líderes en el sector cafetalero mexicano, investigadores de la cafecultura, comercializadores y funcionarios del Gobierno Federal. La lista de estas personas es numerosa, pero entre ellos se cuentan: (en orden alfabético)

Salvador Anta (Director Ejecutivo Consejo Civil para la Cafecultura Sustentable), Josefina Aranda (Asesor CEPCO), Arturo Arreola/ Luis Villafuerte/ Luz María Saenz (Directores IDESMAC), José Luis Calvo (Director General Calvo Export), Jorge Cisneros (Director General ANACAFE), Angélica Cruz (Subdirectora de Programas de Apoyo a la Inversión SAGARPA), Sixto Cruz (CESMACH), Jesús Galguera (Gerente General de Café Finca Arabia), David Griswold (Sustainable Harvest), Félix Martínez (Vicepresidente Asuntos Corporativos Nestlé, México), Juan Martínez del Campo (Presidente Anacafé), Tadeo Mutersbaugh (Becario Fullbright en la Universidad UABJO, investigador en café), Juan Nava (Director de Fortalecimiento de Cadenas Productivas Prioritarias), Víctor Perezgrovas (Asesor Unión de Ejidos Majomut), Jason Potts (IISD), Prof. David Runsten (UCLA), José Romo (Director General de Apoyos al Desarrollo Rural SAGARPA), Miguel Tejero (Asesor CEPCO), Rodolfo Trampe (Sistema Producto Café), Simón Treviño (Director General de Fomento Agrícola SAGARPA), Prof. Matthew Warning (University of Puget Sound), Diego Woolrich (Presidente Confederación Mexicana Productores de Café), Lorena Zapién (Asesor especial Sistema Producto Café).

Resumen Ejecutivo

La situación global

La creciente globalización y la concentración y/o consolidación de firmas transnacionales en la industria del café, han influido crecientemente, tanto en la oferta como en la demanda. En ese sentido, sobresale el surgimiento de seis tendencias globales que muy probablemente marcarán el rumbo del mercado de café en los próximos años, y de las cuales no puede abstraerse la cafecultura nacional:

- 1. Crecimiento global de la demanda, impulsada por mercados no convencionales.** El aumento del comercio internacional y de los medios de comunicación globales han impulsado una mayor homogeneidad en el consumo de productos, que ha provocado que tendencias culturales occidentales, como el consumo de café, sean adoptadas crecientemente en países de reciente apertura a la globalización. El crecimiento del consumo en los importadores tradicionales es lento. Por el contrario, en países emergentes como China, Rusia, India y Corea, el consumo crece rápidamente.
- 2. Tendencia decreciente del precio.** A medida que innovaciones tecnológicas reduzcan los costos unitarios de producción y de transacción, se acentuará la tendencia decreciente del precio.
- 3. Las mayores oportunidades se encuentran en la especialización.** El más alto potencial de crecimiento comercial en la cafecultura se basa en la especialización y diferenciación.
- 4. Nuevos estándares fitosanitarios.** Crece la demanda por cafés que garantizan a través de certificaciones y estándares de calidad, la inocuidad del café –orgánicos, rastreables, “*food safety*”-.
- 5. Nuevos estándares sociales y ambientales.** En los mercados más desarrollados, los expertos pronostican una mayor preocupación por asuntos ambientales y sociales, especialmente los temas éticos que han emergido no solamente como una diferenciación competitiva, sino también como regla básica del juego y prerrequisito para la participación en ciertos sectores.
- 6. Decremento de la participación de la producción primaria en el valor de la cadena.** La porción del precio del café al detalle pagada al productor declinará a medida que aumente la agregación de valor en los eslabones de comercialización de la cadena. La industria de café al detalle, soluble, y tostado obtiene considerables beneficios al desarrollar nuevos productos y tomar ventaja de las actividades que más generan valor agregado, como la comercialización a nuevos segmentos, uso de marcas, diferenciación, y saborización.

Antecedentes de política cafetalera en México

Desde el decreto que creó al INMECAFÉ en 1957, la política cafetalera se planteó como objetivos el incremento del consumo nacional, el incremento de los rendimientos y la reconversión productiva de los predios ubicados en zonas desfavorables para el cultivo. Después de cincuenta años de tutela gubernamental, siguen planteándose esos mismos objetivos y puede afirmarse que se ha avanzado muy poco o incluso, que se ha retrocedido en la consecución en algunas áreas. Los modestos resultados se explican más por el rol pasivo del sector productivo que a la falta de recursos públicos.

La política cafetalera a futuro, exige que sea el sector productivo quien el liderazgo y sea corresponsable de las acciones y de su financiamiento, como ocurre en Colombia, Brasil, Costa Rica y Guatemala, pero para que ello sea posible, los diversos agentes de la cadena deben generar primero una dinámica de confianza mutua y corresponsabilidad con el Estado.

Retos y fortalezas del café de México en materia de competitividad

El sector cafetalero mexicano enfrenta distintos retos en materia de competitividad:

1. **El sector sufre de un bajo nivel de rentabilidad en las fincas.** Esto es causado por los bajos rendimientos, los costos de producción relativamente altos y problemas de calidad. Aunque existen variaciones significativas en el rendimiento y el costo entre las regiones y las diferentes tecnologías utilizadas, los rendimientos promedio son bajos comparados con sus competidores, mientras que los costos de producción son altos.
2. **Los productores han respondido cada vez más a su baja rentabilidad por medio de la reducción del uso de insumos y mano de obra.** Mientras esta estrategia reduce los costos a corto plazo, también reduce continuamente la calidad y el deterioro de las prácticas de cultivo, erosionando aún más la capacidad productiva. La baja inversión en las fincas es un catalizador del efecto negativo en la capacidad de generar rentabilidad y la viabilidad a largo plazo del sector cafetalero.
3. **La calidad genérica del café de México ha disminuido sustancialmente en los últimos ciclos.** Además de las prácticas perjudiciales de cultivo, los desordenados sistemas de mercadeo locales a menudo mezclan cafés de diferente calidad, lo que da como resultado que ambos vean su calidad reducida y menores incentivos para que los productores ofrezcan café de mayor calidad.

Sin embargo, la cafecultura mexicana tiene fortalezas que deben ser aprovechadas al máximo para afrontar los retos del entorno:

1. Tiene fácil acceso a mercados lucrativos con fuertes y antiguos vínculos, principalmente en los EEUU, el más grande en el mundo. Además, tiene un vasto potencial de consumo en su mercado interno.
2. Tiene un potencial considerable de calidad. La mayor parte de su café es cultivado bajo sombra en zonas de gran altura, producido por medio de variedades tradicionales, a través de prácticas ambientales seguras. Con los métodos de cultivo y procesamiento apropiados estos cafés pueden ser de alta calidad y competitivos.
3. Existe un sinnúmero de sólidas organizaciones de productores, especialmente en Chiapas, Oaxaca y Veracruz, que exportan directamente a mercados de especialidad

y reciben precios significativos. Sin embargo, sus esfuerzos requieren complementarse con asistencia técnica para que mejoren sus habilidades en temas relacionados al mercadeo y procesamiento de la calidad del café.

4. México ha sido pionero y líder productor de cafés especiales y diferenciados. Sus cafés tienen acceso exitoso a los mercados más exigentes e incluso una parte de su producción puede cumplir con los más importantes estándares de sustentabilidad emergentes, lo que significa acceso a mercados altamente lucrativos. Por ejemplo, es un líder mundial en producción orgánica y comercio justo.

Estrategias para el incremento de la competitividad del café de México

Al comparar la estructura productiva de México — concentrada en los pequeños productores, muchos de los cuales están en zonas con poca infraestructura — con la producción intensiva y los bajos costos de otros países que dominan los segmentos de cafés *commodity*, principalmente, Brasil y Vietnam, hay que concluir que la ventaja competitiva de México en el futuro no estará en la producción convencional. Las mejores oportunidades para los productores mexicanos apuntan hacia los cafés diferenciados.

Sin embargo, la realidad del sector es que la mayoría de la producción no es “diferenciada” y por consiguiente, ese segmento de la producción necesitará diferentes estrategias dirigidas principalmente a incrementar la calidad, a reducir los riesgos de precio utilizando mecanismos de mercado e incrementar el valor generado en la cadena.

La competitividad de México y el bienestar de sus productores no se desarrollará apelando a su dotación de recursos naturales, sino con la capacidad de sus instituciones para ser innovadores y ágiles en su interacción con el mercado y sustentable en la formulación y aplicación de sus políticas. Esto implica claramente que la institucionalidad cafetalera necesita establecer alianzas entre el gobierno y el sector privado, pero mantenerse como un sólido representante de los intereses de los productores.

Por otra parte, la cafecultura nacional está urgida de un claro liderazgo institucional, de continuidad en sus políticas, y de coordinación y complementariedad de los esfuerzos público-privados. En ese sentido, la estructura actual del Comité Sistema Producto Café no es suficiente para manejar las necesidades del sector. Se requiere, de un sólido, descentralizado y ampliamente representativo marco institucional, particularmente en el entorno actual de libre mercado, donde la piedra angular de los pequeños productores es detonar su capacidad de organización y coordinación para realizar los ajustes necesarios que respondan a las demandas del mercado.

En los hechos, esos ajustes requieren de esfuerzos sostenidos en el largo plazo. Pero en esos esfuerzos es indispensable la cooperación con el sector privado para concentrarse en desafíos selectos que eventualmente proporcionarán las lecciones experimentales útiles que puedan ser desarrolladas claramente en otra parte. Cualquier estrategia que México adopte debe contener un firme compromiso para mejorar la competitividad y que sea incluyente de sus pequeños productores. En términos de política, existen pocas alternativas para beneficiar en el largo plazo a los productores de café de México que promover activamente su competitividad. En ese sentido, hay varios caminos que contribuyen a este proceso renovador entre las cuales se destacan cinco:

1. Fortalecimiento de las instituciones

Al analizar las principales lecciones de instituciones cafetaleras de otros países, se concluye que una institución exitosa debe ser democrática, independiente, y descentralizada. Este es quizá el mayor desafío del sector. La institución cafetalera debe contar con un flujo propio de ingresos para contar con un personal profesional altamente capacitado e incentivado que esté vinculado con el gobierno pero que sea independiente de él. Un modesto esquema tributario en las exportaciones y en las ventas en el mercado interno proporcionaría la base para que sea capaz de realizar sus funciones en materia de asesoría de política cafetalera coherente, análisis estadístico, inteligencia de mercado, y creación de capacidades técnicas y gerenciales. En el área de la creación de capacidades por ejemplo, México puede hacer mejor uso de su fragmentada y poca difundida capacidad de investigación de café, instalada en su mayor parte dentro de las universidades. Las instituciones locales (ONGs) y las organizaciones de productores necesitan también el reforzamiento administrativo y una mayor orientación del sector privado para entrenar de manera rentable a los productores y mejorar el valor de la cadena.

2. Manejo de riesgos de mercado y productivos

Para los productores la alta volatilidad de los precios del café pone en mayor riesgo su bienestar. Dados los múltiples riesgos que enfrenta la actividad cafetalera no sorprende que el productor tienda a ser adverso al riesgo en sus inversiones productivas. Para enfrentar los riesgos del cultivo de café existen esquemas de manejo diversificado del predio y de manejo de riesgos basados en el mercado.

Aunque México ha sido uno de los países pioneros en programas para manejar riesgos de mercado a través de esquemas de mercado, ha sido complicado que los pequeños productores accedan a ellos. El Gobierno Federal debe continuar promoviendo el desarrollo de programas como el de Apoyos para la Adquisición de Coberturas de Precios de Productos Agropecuarios de ASERCA, que promueve el uso de instrumentos de manejo de riesgos basados en el mercado y que facilita el acceso a productores y comercializadores. El Gobierno Federal, al hacer asequibles estos instrumentos a los productores, les permite gestionar diversos niveles de riesgos para su actividad a menores costos fiscales.

3. Acceso a estándares

Cada vez más, los estándares de responsabilidad social, de calidad, e inocuidad, fijan las reglas de participación en los mercados internacionales del café. Actualmente, la mayor parte de los estándares son privados, y generalmente son acordados entre el comprador y el vendedor. En ese sentido, el papel del Gobierno debe ser catalizar y apoyar una entidad profesional que maneje información básica sobre los estándares y sus requerimientos, realizar investigaciones para identificar la relación costo-beneficio de las certificaciones para aplicarlos en diferentes circunstancias, y proporcionar *inteligencia de mercado* sobre la evolución de los estándares y sus tendencias en el futuro.

4. Apoyo a la calidad

La calidad debe orientarse de acuerdo a los requerimientos del mercado objetivo, ni más, ni menos. Para cualquier mercado objetivo (convencionales o diferenciados), México debe mejorar su consistencia y detener el deterioro de la reputación sobre la calidad del café producido en el país. La condición previa y necesaria para producir mejor calidad es entenderla y saber cómo evaluarla. Existen varios enfoques probados

para la selección de herramientas y mejora de infraestructura productiva (lavado, patios de secado, beneficiado, etc.); conocimientos (catación, capacitación, concursos); para incentivar la integración de la cadena de suministros (valor agregado al productor, nivelación, estándares) y para impulsar estrategias de incremento de la calidad del café.

5. *Posicionamiento en el mercado*

Dadas las tendencias del mercado internacional, a México no le conviene ser percibido como un productor de baja calidad, aún en el caso de que tuviera bajos costos de producción. La promoción de la calidad está directamente vinculada con el posicionamiento de mercado. Para desarrollar un perfil de productor de cafés de calidad, deben posicionarse, en primer lugar, algunos de los cafés de mayor calidad en los mercados de cafés de especialidad, en el plano nacional e internacional. Particularmente el mercado doméstico de México tiene un gran potencial de desarrollo.

Introducción

Desde 1998, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), mantiene un acuerdo de colaboración con el gobierno mexicano, representado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), para llevar a cabo las evaluaciones anuales de los programas de Alianza para el Campo.

Además de las evaluaciones nacionales, FAO ha elaborado un conjunto de documentos de análisis orientados a retroalimentar al Estado Mexicano en temas relevantes de política agroalimentaria y de desarrollo rural. Por ello, durante 2004 y 2005 se realizaron estudios sobre la visión estratégica del Fondo de Estabilización del Café, la integración de cadenas agroalimentarias, análisis del desarrollo de un mercado de servicios profesionales y el proceso de construcción de consejos municipales y de municipalización de Alianza para el Campo.

En 2006, en el marco de la evaluación de Alianza 2005, se incluyó un componente denominado “Análisis prospectivo de la política agropecuaria y de desarrollo rural” con el fin de proponer y recomendar cursos de acción viables de las políticas públicas, que consideren las principales tendencias en los mercados agroalimentarios globales, el entorno socioeconómico y el desarrollo institucional del país. Para ello, FAO ha desarrollado siete documentos de análisis prospectivo para cada uno de los siguientes ámbitos temáticos de la política sectorial:

1. Desarrollo agropecuario
2. Desarrollo Rural
3. Sanidad e inocuidad agroalimentaria
4. Investigación y transferencia de tecnología
5. Integración de cadenas
6. Acuicultura y pesca
7. Política cafetalera

Este documento se refiere a la política cafetalera. Responde a la importancia que tiene el cultivo de café para el país, puesto que el aromático es cultivado por alrededor 483,000 productores, de los cuales el 66% habla al menos una lengua indígena y vive en regiones de difícil acceso con profundos rezagos en infraestructura básica y fuerte presencia de población en pobreza extrema.

Por otro lado, de las casi 700,000 hectáreas cultivadas de café, alrededor de 99% se realiza bajo sombra diversificada. Estas condiciones le confieren al cultivo de café una gran importancia ambiental, por que ayudan a conservar la biodiversidad y ofrecen diversos servicios ambientales al planeta, entre los que destacan la captura de carbono¹, conservación y recarga de mantos freáticos, conservación de biodiversidad y del paisaje natural.

¹ Por ejemplo, de acuerdo con la Organización Internacional de Café, las casi 700 mil hectáreas sembradas de café tienen capacidad de capturar 5.6 millones de toneladas de carbono al año que representan alrededor de 21.5 veces la emisión total anual de carbono de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Este documento aprovechó la experiencia internacional de FAO en el diseño y evaluación de políticas agroalimentarias, pero también se basó en la rica experiencia generada en el proyecto de evaluación de Alianza para el Campo, así como en entrevistas realizadas a funcionarios de los distintos niveles de gobierno, a expertos, productores y líderes de opinión de la cafecultura mexicana.

Este documento consta de 5 capítulos. En el Capítulo 1 se analizan las principales tendencias en el mercado internacional de café y el desempeño reciente del café producido en México. En el Capítulo 2 se analizan retrospectivamente la evolución de la política cafetalera. En el Capítulo 3 se revisa la experiencia de otros países en materia de política cafetalera, que permita derivar lecciones para robustecer la política cafetalera de México. En el Capítulo 4 se analizan los retos y las fortalezas de la cafecultura de México. Finalmente, en el Capítulo 5 se propone una estrategia de política cafetalera a futuro que considere la evolución de las principales macrotendencias del mercado internacional del café y la competitividad de la producción de café de México.

Capítulo 1

Análisis de las tendencias internacionales y la posición de México

1.1 Macrotendencias en el mercado internacional del café

Existen seis tendencias globales que muy probablemente marcarán el rumbo del mercado de café en los próximos años, y que afectan directamente la cafeticultura mexicana:

- 1. Crecimiento global de la demanda, impulsada por mercados no convencionales.** El aumento del comercio internacional y de los medios de comunicación globales han impulsado una mayor homogeneidad en el consumo de productos, que ha provocado que tendencias culturales occidentales, como el consumo de café, sean adoptadas crecientemente en países de reciente apertura a la globalización. Por ejemplo, el crecimiento en el consumo de café en China se ha movido más rápido que Japón en sus primeros años de apertura del mercado. Rusia, Corea, Vietnam e India, mantienen el crecimiento en el consumo de café más rápido en el mundo. Este crecimiento en la demanda, sin embargo, es sobre todo para los nuevos tipos de cafés solubles. Por otra parte, en los países consumidores de café tradicionales, mientras el consumo de cafés convencionales mantiene un lento crecimiento, los productos de café no tradicionales, como el café premezclado, solubles de alta calidad y bebidas “listas para beber” a base de café *express*, crecen aceleradamente.
- 2. Tendencia del precio a la baja.** Es probable que los precios internacionales del café a largo plazo, como el de otros *commodities* agrícolas, continúen su tendencia a la baja en términos reales, a medida que la tecnología reduce el costo por unidad de producción (ver Figura 1)
- 3. La oportunidad de especialización es más alta.** El más alto potencial de crecimiento comercial en la agricultura se basa en la especialización, y no en la producción de *commodities* (productos no diferenciados).
- 4. Nuevos estándares de seguridad.** Las demandas del consumidor son cada vez más exigentes a medida que mejoran su conocimiento y acceden a diferentes opciones en los distintos mercados. Además, nuevas tendencias de consumo, como el mayor cuidado en la alimentación de los niños, mayores ingresos per cápita y el interés de los medios de comunicación en temas relacionados con la contaminación de los alimentos, impulsarán crecientemente la importancia de la calidad e inocuidad de los alimentos en las prioridades de compra de las clases de ingresos medios y altos, aún en países en vías de desarrollo. La cadena de valor del café podría responder a esas demandas, a través de estándares de trazabilidad, seguridad alimentaria y productos orgánicos.

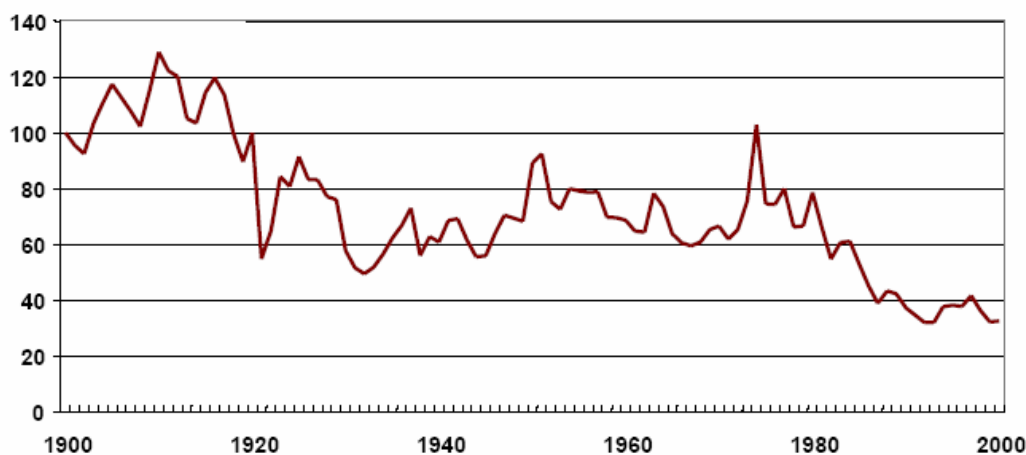
5. **Nuevos estándares eco-sociales** Los efectos sociales y ambientales de la agricultura llegarán a ser cada vez más importantes para la sociedad, en general y para grupos organizados de la sociedad civil, de tal manera que, las corporaciones que operan en el mercado mundial del aromático crecientemente buscan diferenciarse a sí mismas a través de estándares de responsabilidad social, comercio justo y estándares laborales. Tan sólo en 2005 se presentó un registro record de las compañías globales que divulgan voluntariamente sobre temas sociales y ambientales, que interfieren en la elaboración de sus productos.
6. **Decrecimiento de la porción de valor agregado captada por los productores.** La porción del precio del café al detalle pagado al productor primario, declinará a medida que aumente el valor agregado en los eslabones de comercialización de la cadena. La industria de café al detalle, soluble y tostado, obtiene considerables beneficios al desarrollar nuevos productos y tomar ventaja de las actividades que generan más valor agregado, como la comercialización a nuevos segmentos, uso de marcas, diferenciación y saborización. Puede citarse la reciente expansión de la demanda por cafés solubles, una de las áreas más lucrativas del negocio y en la cual la industria captura el mayor valor, gracias a que usa materias primas menos costosas, tales como los cafés robusta.

1.2 Producción y exportación global de café

Contexto Reciente

Los “*commodities*”, como el café, han llegado a ser progresivamente más competitivos y los precios reales han experimentado un continuo descenso, a medida que más países adquieren capacidades para producir tales productos a menores costos y con descensos en los niveles de riesgo. La Figura 1 muestra esta tendencia para una canasta mixta de *commodities* en el siglo XX.

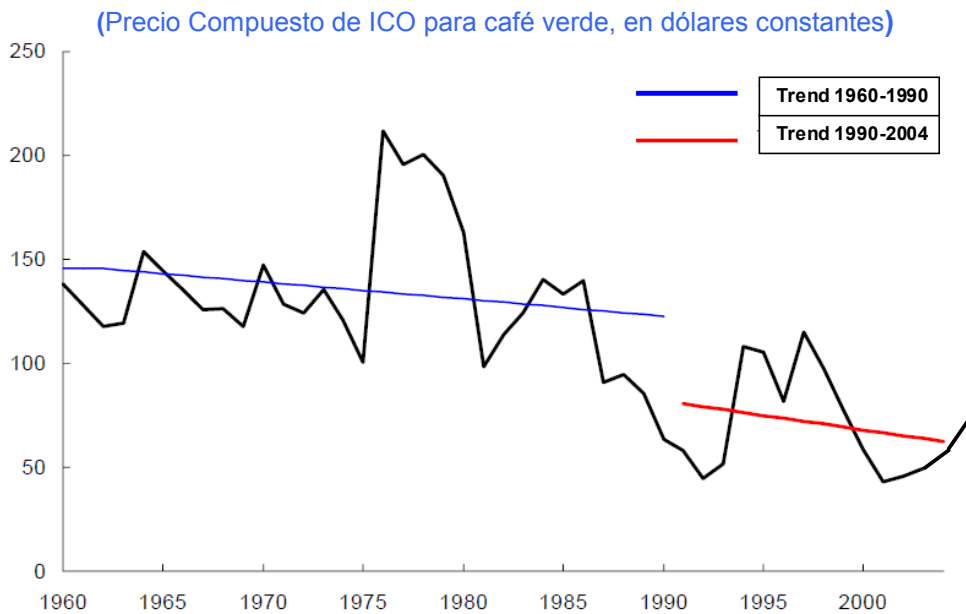
Figura 1. Índice de precios de commodities durante el siglo XX
(Base 1900=100)



Fuente: Banco Mundial, CRM Group. Precios reales de una canasta de bienes

En el caso específico del café es importante comprender la naturaleza cíclica del mercado, caracterizado por un comportamiento repetitivo, que es posible observar con el auxilio de algunos modelos analíticos. Por ejemplo, en las últimas décadas se observa que ante un aumento substancial en los precios, causado por eventos climáticos tales como las heladas o sequías en Brasil, se origina un nuevo ciclo de caída de precios, que dura mucho más tiempo que la recuperación de los mismos, típicamente 5-7 años (Figura 2). El ciclo de precios bajos es causado típicamente por el aumento de la producción seguido de una fuerte baja de precio, y por mejoras en la eficiencia agrícola, que repercuten en el próximo ciclo. Surgen dos conclusiones obvias. Primero, una disminución sustancial en el precio es probable que suceda nuevamente. Segundo, mejorar consistentemente la competitividad es un requisito previo para la sobrevivencia en el mercado internacional del café. Ni los subsidios gubernamentales, ni los esfuerzos para incrementar la demanda (doméstico u otra manera) son alternativas viables para generar un impacto a largo plazo.

Figura 2. Tendencias del precio internacional del café, durante y después de la vigencia de las cláusulas económicas de los Acuerdos Internacionales del Café



Fuente: ICO & Banco Mundial, datos adaptados de McKinsey.

Mientras los ciclos generales son importantes, es igualmente importante notar ciertos cambios estructurales en los últimos años, que han alterado de manera significativa el mercado del café. Es así como han surgido un conjunto de nuevos paradigmas que enmarcan el futuro del café. El primero de ellos, es el cambio estructural en la naturaleza de la oferta, especialmente el aumento en cantidad y calidad de Brasil y los cafés vietnamitas. El segundo incluye los cambios en la demanda, como el crecimiento del interés por productos terminados de alta especialidad, la nueva tecnología que permite gran flexibilidad en las mezclas, y los cambios generacionales en apariencia de los

diferentes tipos de productos del café. El tercero es el cambio en la institucionalidad, que en muchos países productores fueron desmanteladas a finales de la década del ochenta y a inicios de los noventa, lo que ha dejado a muchos productores en el mundo sin señales de mercado claras y sin apoyo post-cosecha.

Por el lado de la oferta, sobresale la cantidad y calidad de los cafés de Brasil, Vietnam, y Colombia. Cada uno de estos países domina un segmento diferente del mercado y en conjunto controlan 60 por ciento de la producción total y alrededor del 55 por ciento de las exportaciones globales. Si bien, la sobreoferta de grano no era del todo inesperada, sí lo fue la magnitud del impacto en la mayoría de los participantes en el mercado. Una combinación de fallas de política institucional y de mercado dejó a los productores sin acceso a información real sobre los progresos en otras regiones, mientras que en algunos casos las señales de política los aislaron de las consecuencias de la producción en expansión. Incluso, con buena información, no es del todo cierto que los productores de café tengan la capacidad de responder adecuadamente a los cambios, esto como consecuencia de los limitados recursos de la mayoría de los productores, y de las pocas alternativas viables para obtener ingresos diferentes al café en las áreas rurales más pobres.

Paralelamente con los cambios en la oferta, se han presentado cambios estructurales por el lado de la demanda, bien sea en el sector industrial, como en el sector consumidor. Cambios que incluyen, entre otros, incrementos en la demanda por productos diferenciados de alto valor, demanda creciente por café soluble, desarrollos tecnológicos que permiten mayor intercambio entre los diferentes tipos de café, y desplazamiento tanto geográfico como generacional en los diferentes tipos de productos de café.

Por su lado, los tostadores han adaptado su tecnología y aumentado el uso de cafés arábicas naturales y robustas de bajo costo. Estos cambios se han dado a pesar de la evidencia que indica que tal práctica ha sido contraproducente al generar una respuesta negativa del consumidor ante la disminución en la calidad del café.² Adicionalmente, la concentración creciente entre los tostadores, ha permitido trabajar con inventarios más bajos. Tal situación ha favorecido a las compañías más grandes y ha conducido a una considerable concentración en esta parte de la cadena de oferta.

Situación inmediata

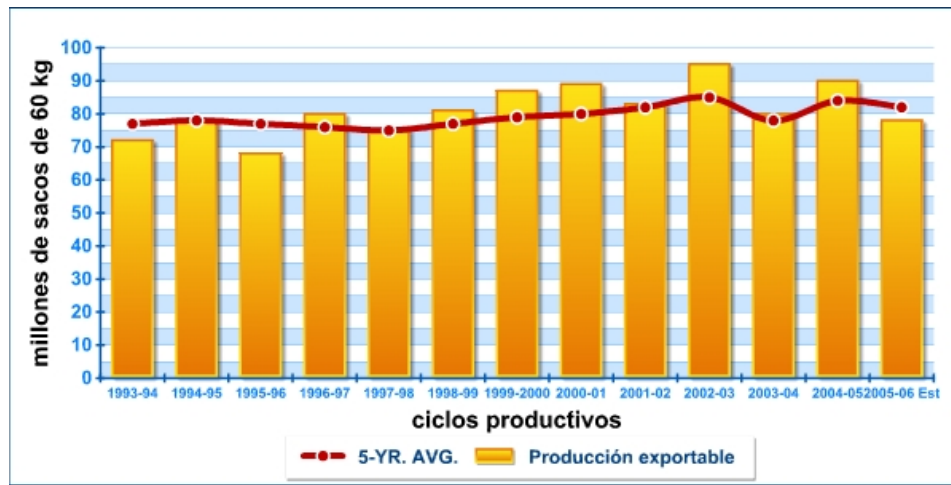
El estimado de la producción mundial de café para el periodo 2005/06 es de 113.2 millones de sacos, lo que representa una disminución de 6 por ciento respecto a la producción registrada en el periodo 2004/05 (USDA). La mayor parte de la reducción es atribuible al pronóstico de caída del 13 por ciento del nivel de la producción en Brasil en el 2005/06. Los prospectos de África y Asia continúan siendo modestos pero, a pesar de la sequía severa y las inundaciones en el 2005, la producción en Vietnam se estima en 12.3 millones de sacos, que son alrededor de 2 millones de sacos inferiores a su producción del 2004/2005. Mientras en Centroamérica, una combinación de bajos precios prolongados y repetidos desastres naturales han reducido significativamente la cosecha y la calidad de la región. La producción de México debe recuperar de algún modo el reciente descenso a 4 millones de sacos registrado en 2004/2005, con estimaciones para

² En la década de los 90, Alemania fue uno de los primeros en seguir la sustitución significativa con café de menos costo/calidad, con lo cual alimentaba una guerra de precios en los mercados de venta al por menor y aumentó aún más el enfoque de bajo costo. Aunque la causalidad no se haya estudiado ni documentado públicamente, entre los mayores países importadores, Alemania, ha sufrido subsiguientemente el descenso más grande en el consumo.

el 2005/2006 en alrededor de 4,2 millones de sacos, pero haciendo frente a los mismos desafíos de calidad como en América Central y otras regiones.

La Figura 3 muestra el comportamiento de la producción mundial exportable en el periodo 1993/94 a la proyección de la cosecha del año 2005/2006, se observa que las exportaciones pasan de 69,5 millones de sacos en 1993/1994, a 97 millones de sacos durante la producción alta y bajos precios registrados en el ciclo 2002/2003, y a los 82 millones en el presente año. El movimiento de los promedios móviles de cinco años se ha incrementado lentamente de 75 millones de sacos a 87 millones de sacos, representando un crecimiento medio anual de entre 1 y 2 por ciento.

Figura 3. Producción mundial exportable 1994-2006

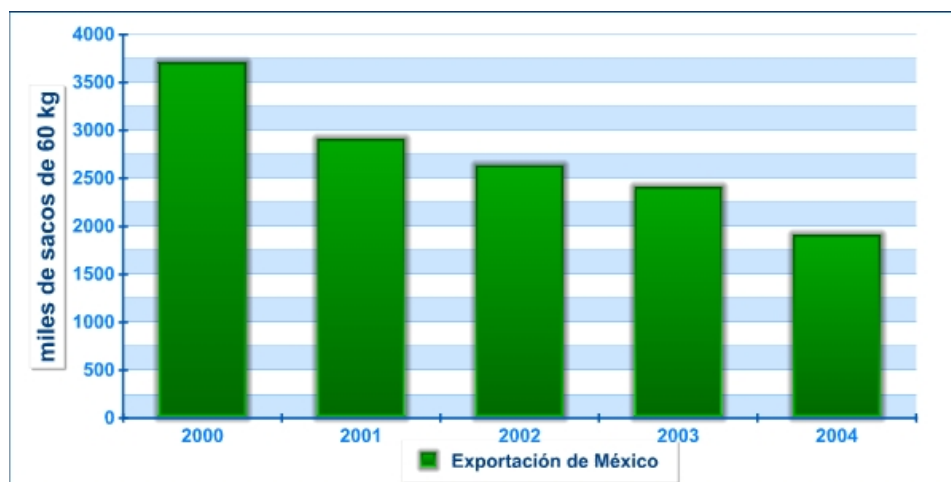


Fuente: USDA en millones de sacos de 60 kg de café verde equivalentes

El precio de mercado muestra una tendencia al alza que inició en 2002. Pero con los fundamentos del mercado y la cantidad de árboles en producción, es probable que el precio no suba de manera permanente muy arriba de US\$1.00-\$1.20 por libra en el mediano plazo, a menos que ocurran fuertes cambios (climáticos, políticos, etc.) en las zonas productoras. Es cierto que a mediados del 2004 la tendencia alcista se acentuó a raíz de una sequía en Brasil y un incremento en la participación de fondos de inversión. Esta especulación causó que los precios llegaran a niveles arriba de US\$ 1.30 por libra a principios del 2005. La inevitable y fuerte corrección de precios que siguió, registró bajas hasta de US\$ 0.85 por libra en la primavera del 2006.

El café de México ha perdido participación en los principales mercados externos y su exportación ha disminuido desde el año 2000 (ver Figura 4). Su principal cliente ha sido Estados Unidos, país que absorbe alrededor del 78% de sus exportaciones y donde ha caído de ser su primero o segundo proveedor a ser el quinto o sexto. Igualmente, entre 1997 y 2003 de 20 países a los que México vendió café, los volúmenes disminuyeron en 17 de ellos.

Figura 4. Exportaciones de café de México



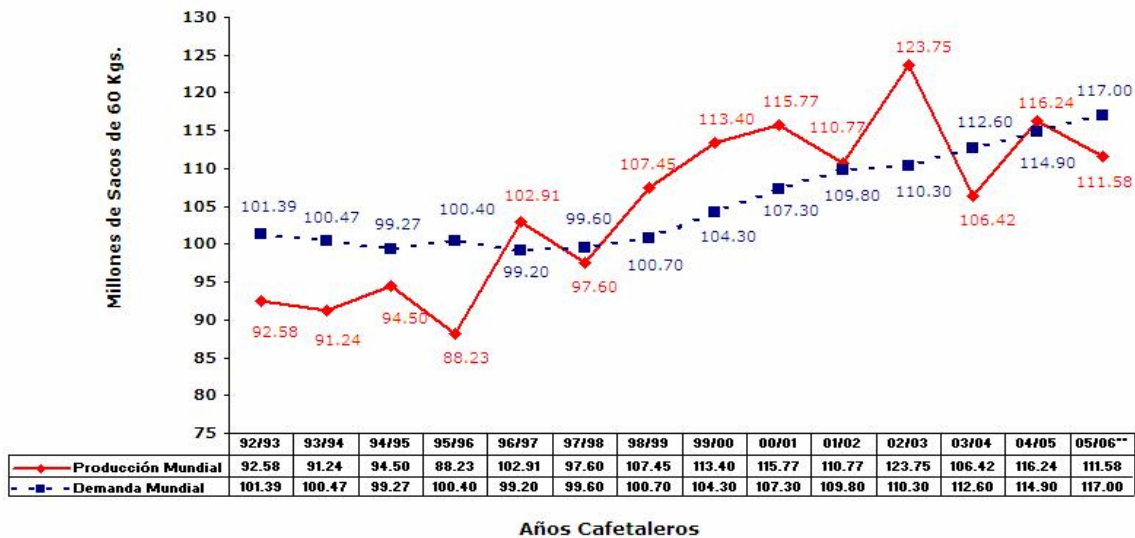
Fuente: OIC

En los años noventa México produjo un promedio de 4.7 millones de sacos y ha exportado en promedio 80% de su producción. Después de una cosecha excepcional en 1999-2000 cuando se alcanzaron 6.2 millones de sacos, en la presente década, su producción disminuyó a 4 millones de sacos en 2005 y las exportaciones han disminuido a menos de 2 millones de sacos. En 2005 aproximadamente la mitad de la producción no fue exportada. La disminución de exportación como porcentaje de la producción nacional implica un elevado uso nacional que no se ha reflejado en los datos oficiales y posiblemente una porción de la producción se ha vendido no oficialmente a través de las fronteras. Según los datos de OIC, el consumo interno rebasa ligeramente el kilogramo per cápita.

1.3 Cambios en el consumo mundial

El consumo mundial del café ha crecido constantemente, las estadísticas oficiales señalan un volumen de 116-117 millones de sacos en 2005/06, pero las estimaciones del comercio presentan sumas tan altas como 122 millones de sacos.

Figura 5. Demanda y producción mundial de café 1992/93 a 2005/06



Los datos globales del consumo no sirven lo suficiente para entender los factores de demanda pertinentes a México. Al desagregar la información se observa que la demanda se ha tornado compleja. Por un lado, se presenta un crecimiento lento del consumo o prácticamente estancado en los importadores tradicionales de café en grano más importantes, a los cuales México ha exportado históricamente. Por otro lado, se experimenta una fuerte demanda en cuatro segmentos de la demanda emergente: a) cafés diferenciados y de alta calidad; b) café soluble y nuevas formas de café soluble; c) cafés y bebidas preparados “listos para beber”; y d) cafés a base de expreso.

México, por su parte, tiene hoy en día un consumo interno dominado por el café soluble, mercado donde domina la firma trasnacional Nestlé con el 80% de participación. El mercado para café tostado y molido está creciendo fuertemente, pero todavía no rebasa el 10% del consumo nacional.

La mayor parte de la producción mexicana se distingue por su perfil de acidez. Sin embargo, en muchos mercados se presenta una preferencia creciente por los cafés de tostado oscuro, como el estilo expreso, que no dependen tanto de los perfiles de sabor de los cafés arábigos lavados de alta calidad. En este mismo sentido, y aunque los gustos están evolucionando hacia cafés con más calidad y nuevas características, como el capuchino premezclado, en muchas zonas el mayor aumento en consumo se orienta sobre todo hacia los cafés solubles. Sin duda, el café soluble es clave a la hora de desarrollar el consumo en los países que tradicionalmente han bebido té y donde la mayoría de los consumidores desconocen los métodos y parafernalia para la elaboración del café.

Estos cambios, y la respuesta competitiva por parte de los productores más grandes, particularmente el Brasil, reducen la demanda para ciertos tipos y orígenes de café. Está claro que en periodos difíciles de alta competencia y precios bajos, que los países productores de cafés suaves y otros suaves (México, entre ellos) se vieron más afectados y proporcionalmente se observó la mayor caída en este segmento de mercado. Una de las oportunidades positivas en esta categoría, es la creciente demanda de cafés de especialidad, la cual es probable que continúe creciendo a tasas aceleradas.

Es así como la demanda para el consumo global de café ha mostrado notables diferencias regionales. Mientras que en Norteamérica y Japón el consumo crece lentamente, en el norte de Europa, particularmente en Alemania, la demanda está estancada, pero en algunos países de Europa meridional se observan fuertes aumentos. A su vez, los mercados emergentes de Asia, Europa Oriental y la ex Unión Soviética, que no son consumidores tradicionales de café, muestran un rápido crecimiento de la demanda. Estos mercados emergentes crecen, en gran parte, gracias a la disponibilidad de cafés baratos en forma soluble. Al desarrollarse estas economías parecen seguir el modelo de Japón, hacia una preferencia para cafés diferenciados y de calidad elevada. Rusia es un buen ejemplo de ello (ver Cuadro 1).

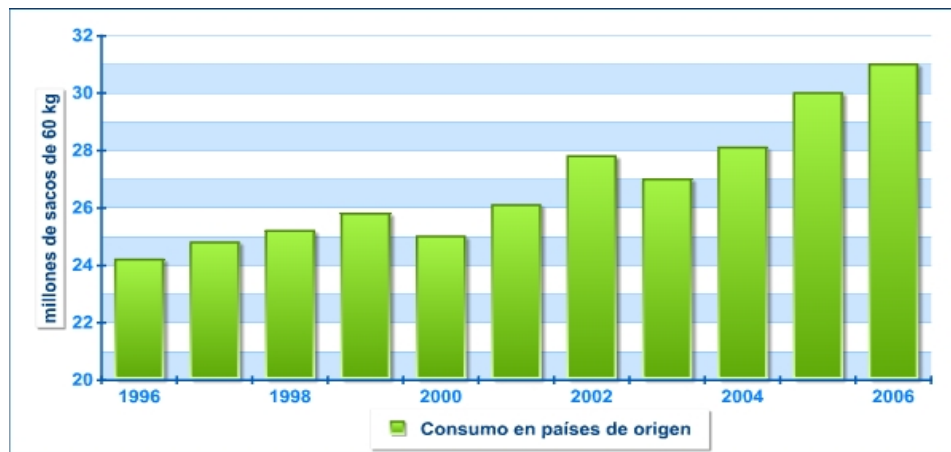
Cuadro 1. Rusia, ejemplo de crecimiento del consumo de café en un mercado emergente

El ingreso per cápita en Rusia ronda los US\$2,650, la demanda de café casi se ha duplicado en apenas 5 años a cerca 2.8 millones de sacos en 2005. Brasil, Vietnam e India suministran casi el 80% de su café, pero el crecimiento significativo viene también de los proveedores de café tostado y molido de Europa. Aunque tradicionalmente Rusia sólo consumía café soluble de baja calidad en modestos volúmenes, en los últimos años el consumo de soluble se ha encogido al 86% en 2005 y la calidad se ha incrementado sustancialmente. Las calidades más altas como “seco-congelado” y aglomerado, ahora tienen dos veces la cuota del mercado que los cafés de menor calidad. Mientras el soluble es tomado en su mayor parte en casa, el tostado y molido es la elección dominante en el consumo fuera de casa, como las cafeterías y los distribuidores de productos gourmet, teniendo un incremento del consumo de 13% anual.

Consumo en países de origen

Una parte considerable del crecimiento global del consumo de café deriva del uso doméstico en los países productores (ver Figura 6). Con un consumo interno de 16 millones de sacos anuales, Brasil figura como el principal país al consumir la mitad de lo consumido por todos los países productores y es el segundo país consumidor del mundo. El pronóstico del año 2006 para el consumo en el país de origen es de 31,2 millones de sacos, cifra superior en casi un 10% del registrado en 2005.

Figura 6. Crecimiento del consumo de café en países productores



Fuente: ICO, UNDP, LMC

Por otra parte, se observa un crecimiento consistente en el consumo de cafés diferenciados. Estos, después de haber penetrado los *outlets* de volumen alto como *Dunkin Donuts* en los EEUU y varias cadenas en Japón, ahora penetran todos los canales del *mainstream* y demuestran poca tendencia a la saturación. Por ejemplo, las ventas al por menor en EEUU se espera que aumenten más aceleradamente que el 97% de crecimiento experimentado en los últimos 5 años. Asimismo, se observa que los mejores cafés también están disponibles en más canales no tradicionales, tales como los *Mc Cafés*, tiendas de conveniencia en gasolineras y oficinas.

En los mercados de Europa también están presentes tendencias de consumo similares a las observadas en los Estados Unidos. En los países europeos del norte, que tradicionalmente consumen café filtrado, hay fuerte crecimiento en bebidas a base de expreso. También se observa mejor café en canales no-tradicionales y mejor calidad de los cafés ofrecidos en tiendas de abarrotes. Por ejemplo, en el Reino Unido la calidad del soluble sigue mejorando y es dominado por las mejores calidades. El café tostado y molido está creciendo continuamente en su participación de mercado y entre estos, los cafés diferenciados (especialmente el certificado como comercio justo) tienen una posición fuerte.

La reducción en la oferta mundial y el aumento sostenido del consumo han servido para reducir los inventarios existentes en las bodegas, e impulsar los precios de las arábicas en los recientes ciclos. En los EEUU, los lotes certificados y no-certificados, disminuyeron a 4.7 millones de sacos a finales de diciembre del 2005. La disponibilidad de los lotes de cafés lavados y suaves probablemente continuará cayendo.

Las existencias a nivel global en países consumidores se han reducido a casi el 20% durante el último año (abril-05 abril-06 NKGSTAT). El cambio más grande ha sido en los últimos años la reducción general de las existencias en el país de origen. Este cambio tiene implicaciones considerables para los mercados y ciertamente sugiere un incremento potencial para la inestabilidad. Tradicionalmente, las existencias en manos de los productores son más rápidamente liberadas cuando los precios suben. Sin embargo, las existencias retenidas en los países de consumo tienen menos probabilidades de estar disponibles, por dos razones. Primero, los comercializadores en países consumidores

tienden a obtener mejor financiamiento y garantizarse usuarios finales, de modo que tienen menos presión para vender. Segundo, la creciente incertidumbre en los mercados hace que los compradores consideren el costo potencial de reemplazar sus existencias y, como protección, su tendencia es buscar suministros frescos.

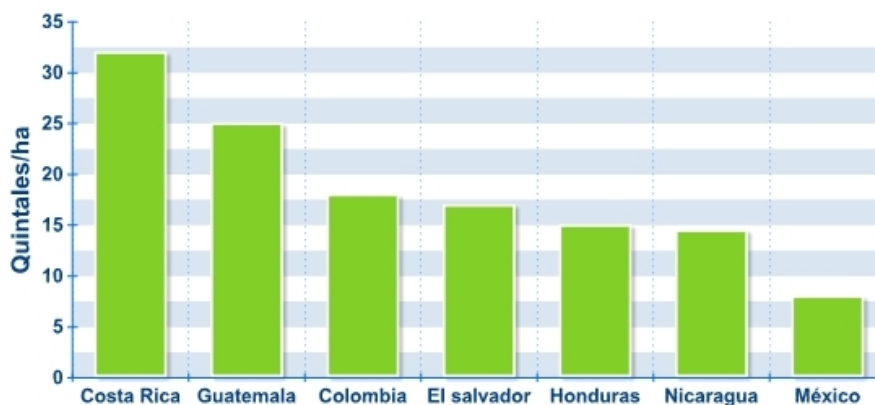
Esta combinación del crecimiento de la demanda, la reducción de la producción, y la reducción de las existencias, naturalmente ha tenido como resultado un aumento en los precios al por menor. Un estimado de los precios al por menor en el 2005 se colocó a un máximo de \$3,33 por libra en los EEUU. Comparado a \$2,80 en el 2004, los precios del café subieron casi 20%. Sin embargo, el precio promedio al por menor ha permanecido en casi 30% por debajo de \$4,67 por libra alcanzado a mediados de 1997. En Europa, los precios al por menor han subido también en muchos países. Alemania continuó el descenso en el consumo de 9,4 millones de sacos a 6,7 millones de sacos en la última década, lo que puede haber sido exacerbado por los fuertes aumentos del precio que alcanzaron a los niveles de la década del los 90's, o sea de \$4,50 por libra, a inicios del 2006.

1.4 Competitividad de la caficultura mexicana

Para plantear una estrategia que eleve la competitividad de la caficultura mexicana, primero es necesario ubicar sus fortalezas y debilidades. Por ello, en esta sección se presentan algunas formas de valorarla. Como se analiza enseguida, si se utilizan las categorías más comunes para medir la competitividad, como son la calidad, costos, eficiencia y productividad, resulta que actualmente México no está entre los líderes en ninguno de esos ámbitos.

En efecto, México está a la zaga de la mayoría de sus competidores en términos de productividad cafetalera. Como se puede ver en la Figura 7, el país tiene la productividad más baja entre los productores de cafés del tipo "Otros Suaves" en América Latina. La productividad promedio de los cafetales mexicanos ha disminuido, desde casi 12 quintales por hectárea en 1980 hasta llegar a 8 quintales por hectárea en la cosecha 2004, por debajo de los niveles de producción de los países productores más pobres.

Figura 7. Productividad cafetalera en 2004

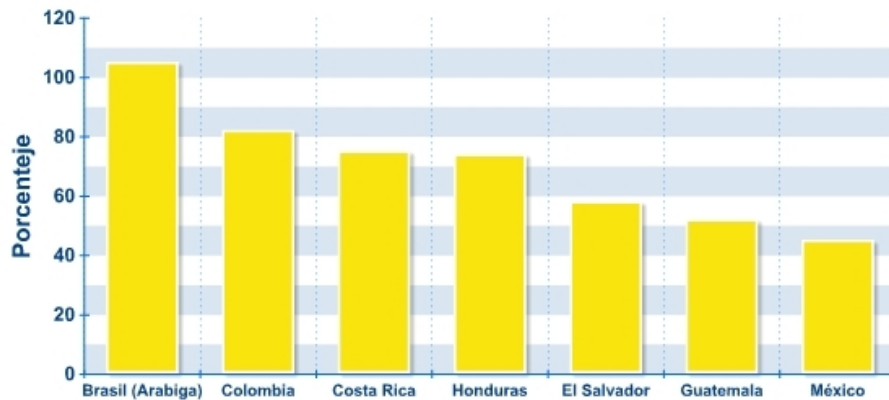


Fuente: Banco Mundial y asociaciones nacionales de caficultura.

En términos del costo de producción, el promedio es más alto en México que en muchos otros países productores africanos, asiáticos y aún latinoamericanos. Pero, esto no es por el tamaño de las unidades de producción. Algunos estudios han mostrado que los pequeños productores de café pueden ser tanto o más productivos que los grandes productores. Particularmente en países como México, donde el costo de mano de obra y su disponibilidad –aspectos críticos para los grandes productores- son factores decisivos en los costos de producción.

Otra forma de determinar la competitividad, teniendo en cuenta las diferencias que existen entre las variedades de café, es la relación precio/costo. Como se observa en la Figura 8, al comparar los costos para caficultores en diferentes países, México no está entre los líderes.

Figura 8. Competitividad internacional (precio externo / costos)

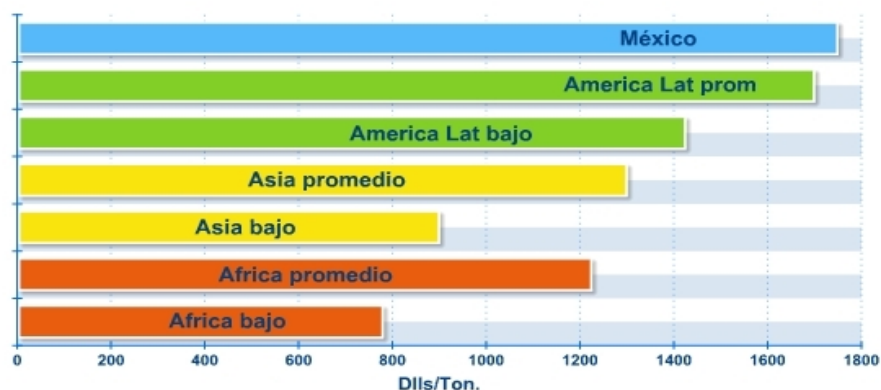


Fuente: Federacafé, Colombia, 2002

Nota: El precio externo es la cotización en Bolsa para septiembre de 2002, más o menos el diferencial FOB, menos los costos internos estimados para exportar. No incluye ajustes por impuestos, contribuciones, ni subsidios.

Por otra parte, en términos de los costos promedio de la cadena, México registra los costos más altos entre los países productores de África, Asia e incluso América Latina. Así lo muestra la Figura 9, donde se incluyen los costos de producción, poscosecha y procesamiento, lo que nos muestra de mejor modo si la deficiencia productiva se recupera de manera económica en la cadena de valor. Aún así, México es un productor con costos significativamente más altos que productores de África y Asia, y marginalmente más altos respecto al promedio de la región latinoamericana.

Figura 9. Costos de producción y procesamiento para café arábica

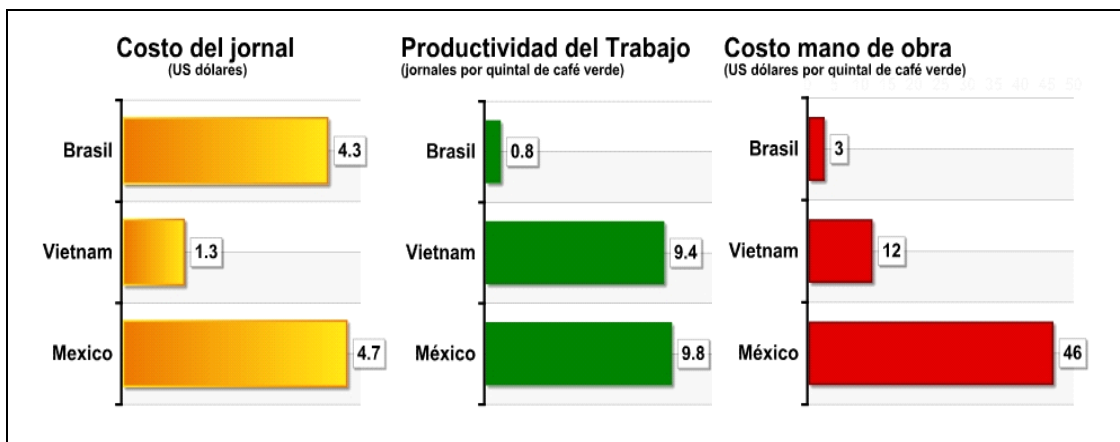


Fuente: LMC Data.

Nota: precios ex-planta son un promedio de los últimos años de la década de los 90 y primeros de esta década, incluyendo 5% tasa de interés real. Los promedios regionales son ajustados por tamaño de producción.

Por otra parte, al comparar la productividad de la mano de obra utilizada en la cafeticultura, México se encuentra muy rezagado con respecto a Brasil y Vietnam, que son los actuales líderes en la producción (ver Figura 10).

Figura 10. Costos y productividad de la mano de obra en Brasil, Vietnam y México



Fuente: Technoserve y encuesta de FAO a beneficiarios del Fondo de Estabilización del Café 2002/2003, como parte de la Evaluación Nacional de la Alianza para El Campo 2004.

Para entender mejor si este fenómeno de baja competitividad se circunscribe al sector cafetalero, se puede medir la productividad relativa agrícola general y compararla con sus vecinos y sus mayores competidores (ver Cuadro 2). De hecho, la productividad agrícola del país es mediana en esta comparación, pero ésta baja sustancialmente cuando se toma en cuenta el nivel relativo de PIB per cápita. La productividad de México se sitúa entre países cuyo PIB per cápita es significativamente más bajo.

Una gran parte del café se cultiva en zonas aisladas y pobres con pocas ventajas y donde el grano es prácticamente la única fuente de ingreso monetario. Las cuatro regiones productoras dominantes (Chiapas, Veracruz, Puebla, Oaxaca) son de las más pobres del país. En 2004 registraron un Producto Interno Bruto (PIB) entre 43% y 67% del promedio nacional.

Cuadro 2. Productividad agrícola relativa

País	Valor agregado por trabajador agrícola en dólares del 2000 (2001-2002)	Ingreso disponible per capita (2004)
Nicaragua	1934	790
Guatemala	2261	2130
México	2708	6770
Colombia	2900	2000
Brasil	3004	3090
Costa Rica	4306	4670
US	57,566	41,400

Fuente: Banco Mundial, Reporte del Desarrollo Global 2006

Por otra parte, mercados para café no diferenciado se enfocan siempre más en precio bajo y calidad mínima, pero el desarrollo de nuevos canales en muchos mercados, incluso como parte de canales *mainstream*, se distinguen por diferenciación y distribución. De hecho, diversas compañías, incluyendo las más grandes, preocupadas por su reputación y posición, buscan crecientemente la trazabilidad y certificación de “sustentabilidad”.

Si se considera la estructura productiva de México — concentrada en los pequeños productores, muchos de los cuales están en zonas con poca infraestructura — comparada con la producción intensiva y los bajos costos de varios países, hay que concluir que la ventaja competitiva de México en el futuro no estará en la producción convencional. Las mejores oportunidades para los productores mexicanos apuntan hacia los cafés diferenciados, algunas posibilidades de desarrollar ventajas competitivas en este segmento de mercado se relacionan con las líneas siguientes:

- Cafés de calidad especial
- Cafés únicamente mexicanos (Pluma Hidalgo)
- Indicaciones de origen
- Sistema Q³
- Cafés sustentables

³ La “Subasta Q” es un sistema de formación de precios por medio de subasta electrónica sostenida en una plataforma en Internet para cafés especiales o de alta calidad que han sido seleccionados por un jurado de catadores. Éste sistema es una alternativa adicional para vender café especial a precios diferenciados.

Competitividad en cafés robusta

A principios de la década de los años noventa, cuando los costos promedios globales de producción y procesamiento para cafés robusta superó los US\$ 1,000 por tonelada, México podría haber sido un productor competitivo. Sin embargo, a finales de la última década los costos de producción cayeron dramáticamente y surgieron nuevas formas de intensificación de la producción, de tal forma que en el año 2001 los costos globales habían descendido a \$850 dólares por tonelada. Mientras los costos de producción en América latina (principalmente Brasil) han caído constantemente, los costos de Asia han sido consistentemente bajos y oscilan entre US \$ 630- \$700 por tonelada.

Al examinar únicamente los costos de producción, el promedio global ha descendido por debajo de los US\$ 700 por tonelada, con grandes productores como Vietnam por debajo de US\$ 600 (Giovannucci et al. 2004). El costo de la producción de robusta en México es considerablemente más alto que este promedio y, en un mercado desprotegido, parece ser poco racional apoyar un volumen de producción más allá del 3-5% de la producción total actual, que actúa como una forma de suministro seguro para la industria doméstica del soluble. Actualmente, un acuerdo informal incluye la importación de cafés robusta cuando la producción local es insuficiente⁴ y permite la compra de la modesta producción de robusta de México a precios superiores a la cotización en la Bolsa de Londres (LIFFE) por alrededor de US\$0.15 a 0.20 por libra, una remuneración considerable, con lo cual la industria de cafés solubles busca asegurar cierto nivel de aprovisionamiento local.

Los cafés grados de mezcla y la agregación de valor

Hoy, cerca del 90% de la producción de México está dirigida a mezclarse con otras clases de café. Este mercado aunque es muy grande, también es sensible al comportamiento de las cotizaciones en la Bolsa de futuros en Nueva York y fácilmente sujeto a la sustitución. En ese entorno, la cadena de café de México, debe aprovechar mayormente la proximidad a Estados Unidos, el consumidor más grande de café del mundo, a través de medidas de agregación de valor por medio del procesamiento, tostado y empaquetado. Ya existen antecedentes de algunas de las plantas de descafeinado de México que han logrado éxito en los Estados Unidos, entre ellas sobresalen los cafés solubles de Nestlé fabricados en México. Estas acciones que incrementan el valor generado en la cadena pueden proporcionar un mercado más estable para los productores locales, pero es improbable que mejoren significativamente los niveles de ingreso de los productores.

Mientras México no sea capaz de convertir gradualmente una gran proporción de su producción a categorías más competitivas, como cafés de especialidades ó certificado, no es probable que cambie dramáticamente su posición en el corto plazo. Distintos importadores de café en los Estados Unidos opinan que México debe mejorar su calidad y ciertamente la consistencia para prevenir el grave declive de su reputación en los últimos años, y calculan que no más de 500,000 sacos pueden considerarse de calidad suficiente para entrar a segmentos de mercado diferenciados.

Tendencias a la diferenciación de mercado

Un grupo cada vez mayor de países productores y empresas han emprendido estrategias independientes a la fijación del precio de mercado en las bolsas de futuros. Estas alternativas incluyen algún grado de diferenciación del café, bien sea por calidad o

⁴ Entre 100,000 y 200,000 sacos por año

tecnología de cultivo. Estos productores han comenzado a adaptar su producción hacia los cafés diferenciados, hacia aquellos que llevan una denominación particular o que cumplen con varios estándares, como los orgánicos. Es así como algunos países buscan redefinir su posición de mercado a través de nuevas estrategias y vías que los aleje del sistema de mercadeo de materias primas, sistema que es percibido crecientemente como más oneroso y en parte responsable de la pérdida de participación en el mercado.

Actualmente los mercados de cafés diferenciados importan entre 7 y 9 millones de sacos de café verde, es decir del 9 al 12 por ciento de la importación mundial. Los paradigmas que ahora emergen en el comercio de café, pueden ofrecer alternativas a los productores al permitirles capturar el valor sostenible de largo plazo, gracias a los precios superiores que se obtienen por la adopción de avances demostrables en la calidad del café y de prácticas de cultivos y de comercio más sostenibles. Pero los cafés diferenciados no son una panacea, de modo que las encuestas efectuadas por la industria indican que para ser competitivos existen otros dos factores que son tanto o quizás más importantes en el mercado del café: calidad y consistencia.

De modo que, con el fin de ir más allá en un mercado altamente competitivo y volátil como el de bienes primarios, muchos países en vías de desarrollo se están moviendo hacia la diferenciación y suma de valor agregado de sus productos. Así, han desarrollado una posición competitiva basada en procesos más difíciles de duplicar, y que constituyen una estrategia de largo plazo más viable. De este modo, la diferenciación se convierte en una plataforma competitiva, especialmente para aquellos países que carecen de los factores necesarios para ser competitivos como productores de café tipo “*commodity*”. Tales estrategias orientadas por procesos, permite que muchos de los países productores más pobres y pequeños participen de los mercados globales, mientras que salvaguardan sus recursos naturales. Ello se basa en ofrecer cafés que puedan negociarse a través de canales más lucrativos que los cafés industriales típicos que fluyen de manera indiferenciada en el mercado de materias primas. Algunos tipos de cafés en la categoría de diferenciados incluyen:

- a. Indicadores geográficos de origen (apelaciones)
- b. Cafés especiales y gourmet (incluyen opciones como “Q” y taza de excelencia)
- c. Orgánicos
- d. Comercio justo (*fair trade label*)
- e. Amigable con la naturaleza y cultivado bajo sombra (*Rainforest Alliance* y *SMBC*)
- f. Otros cafés certificados (Utz Kapeh, Starbucks, etc.)

Aunque los segmentos diferenciados pueden otorgarles algunas ventajas competitivas y valor agregado a algunos productores, estos no son necesariamente de fácil acceso y siguen siendo relativamente pequeños; actualmente este segmento de mercado representa alrededor del 10% del consumo mundial. Sin embargo, estos segmentos son importantes debido a las tasas de crecimiento registradas en los últimos años y su potencial para proporcionar mejores ventajas sociales, económicas, o ambientales a los productores de café.

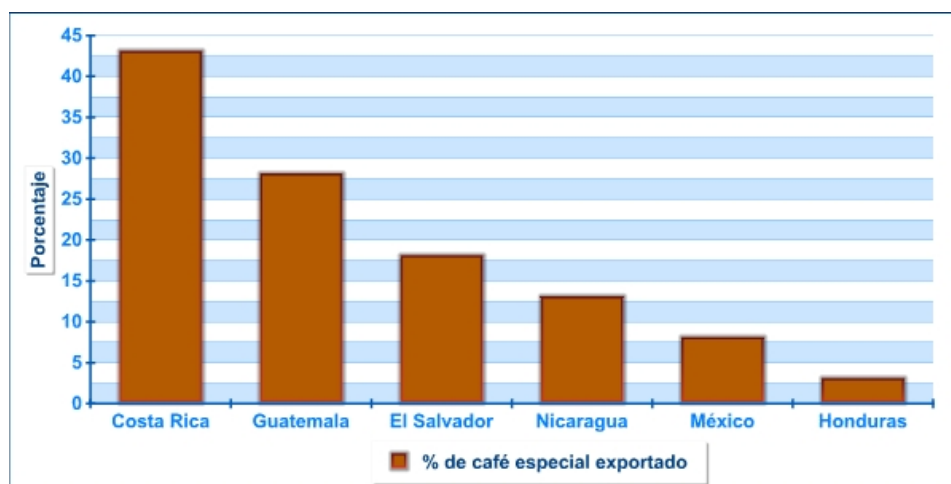
Además de premios económicos, los cafés diferenciados tienen otras ventajas adicionales a las generadas por el comercio, que benefician a los productores y las comunidades rurales. Por ejemplo, algunos pueden ofrecer:

1. Uso creciente de mano de obra rural.
2. Diversificación de las cosechas y reducción del riesgo financiero como resultado de la reducción de los costos por menor uso de insumos.
3. Mejor uso de los recursos naturales y conservación de la biodiversidad.
4. Reducción del riesgo de sequías y protección contra la erosión.
5. Resistencia de la producción como respuesta al clima adverso, como lluvias torrenciales.
6. Reducción del riesgo a la salud de las familias campesinas por mal uso de agroquímicos.
7. Desarrollo organizacional de la comunidad.

Cafés especiales

México posee atractivas regiones donde se produce café de calidad. No obstante, no más del 10% de sus exportaciones están clasificadas como de especialidad por la Asociación Americana de Cafés de Especialidad (SCAA) (ver Figura 11). Existen, oportunidades para aumentar esta proporción. Además de desarrollar los dos componentes necesarios para el éxito en cafés de especialidad (calidad y relaciones), hay otros medios útiles de diferenciación. Por ejemplo, algunas áreas ya son reconocidas por sus nombres geográficos, lo que puede proporcionar una ventaja competitiva que es difícil de atacar por otros participantes en el mercado mundial. Mientras otros países en la región (notablemente Guatemala, Costa Rica, y Perú) tienen una ventaja al diseñar y desarrollar Indicadores Geográficos de Origen, en México ya se ha realizado un trabajo preliminar⁵ y ciertamente se pueden mostrar lecciones de los países que anteriormente lo han adoptado.

Figura 11. Cafés de especialidad como proporción del total exportado



Fuente: Plática personal sobre publicación de SCAA, con J. Ganes

⁵ Entre esos esfuerzos, sobresale la cartografía geo-espacial coordinada de ciertas zonas productoras de café en Chiapas establecidos por el Instituto para el Desarrollo Sustentable en Mesoamérica.

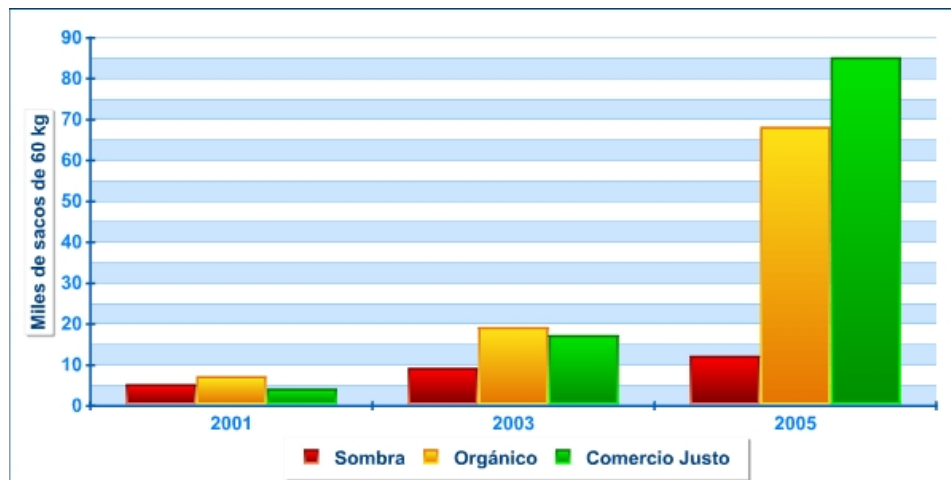
Cafés certificados

Las certificaciones del proceso de producción no son nuevas. Muchas, como la del atún-delfín seguro, la ropa fabricada libre de explotación, los alimentos *kosher* certificados, y el café orgánico, han existido ya desde hace tiempo. Ellos aseguran a los consumidores que sus valores éticos específicos han sido cumplidos en la formulación de un producto. Algunas encuestas profesionales han demostrado que más de la mitad de los consumidores norteamericanos valoran los atributos medioambientales y de salud de un producto (NFM 2003, OTA 2005).

Pero no son únicamente los consumidores los que se preocupan. Las compañías han construido sus marcas alrededor de tales estándares. Hoy, aún las corporaciones más grandes del mundo lo están haciendo. *McDonald's* quiere que los huevos que ellos sirven sean de gallinas que viven en espacios de más pulgadas cuadradas, y han introducido con éxito cafés orgánicos en centenares de sus tiendas. Por otra parte, el ejecutivo de *Wal-mart*, Lee Scout, anunció recientemente que ellos estaban sacando al mercado una cantidad considerable de productos ecológicamente puros en Canadá y duplicando el número de los productos orgánicos que ellos ofertan en los EEUU.

La mayoría de las principales compañías han aumentado sus requerimientos por cafés con prácticas de cultivo sostenibles, hecho que sin duda requerirá de la adopción y certificación de estas prácticas. Entre ellas, los supermercados *Kroger* con más de 3,500 puntos de venta establecidos en los EEUU (con US\$60 mil millones en ingresos) adquieren café con los estándares fijos de adquisiciones más altos que la mayoría de las pautas del gobierno. Varios compradores grandes, que ahora están probando el mercado con estos productos, tales como *McDonalds*, han tenido éxito y han revelado sus intenciones de seguir ampliando su uso de estos cafés. Uno de los líderes, *Starbucks*, está creciendo su participación vigorosamente (ver Figura 12).

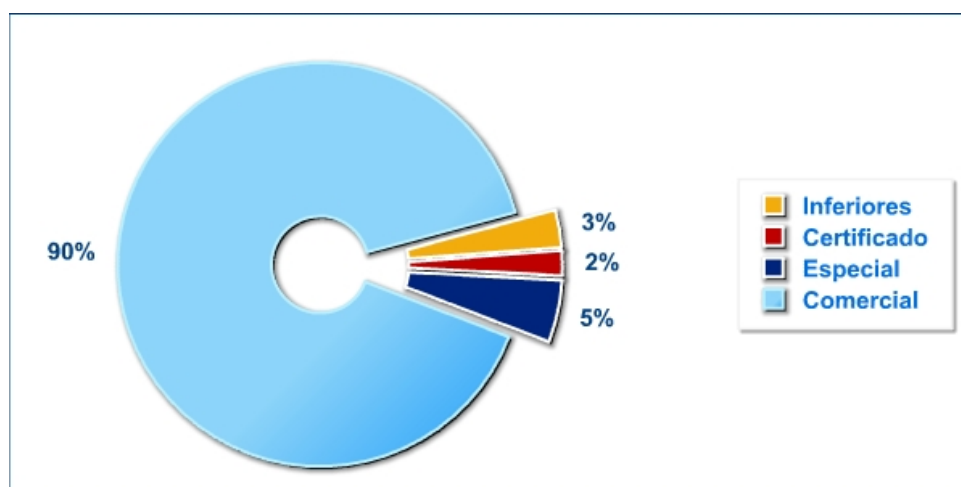
Figura 12. Evolución de las compras de cafés sustentables de Starbucks



Fuente: Starbucks 2006

Por su parte, el comercio justo certificado, cafés orgánicos y amigables con el medioambiente mantienen un modesto nicho de mercado de un poco menos del 2% del consumo en los mercados más desarrollados. Sin embargo, sus productos y las tasas de crecimiento los hacen imposibles de ignorar. Los cafés que son de un grado comercial convencional todavía están en el orden del 90% del mercado. Varios de los llamados cafés sostenibles, tales como los orgánicos, incorporan para su certificación una mejoría tanto en estándares como en trazabilidad, y cumplen con las demandas de los consumidores por productos seguros y especializados.

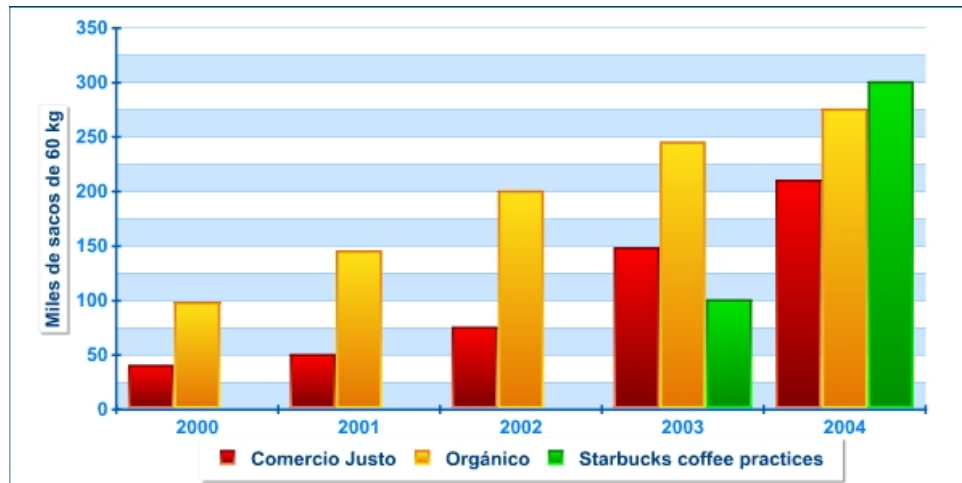
Figura 13. Tamaño relativo de los segmentos del mercado mundial de café



Fuente: Daniele Giovannucci, Transfair, Starbucks, CIMS

Los cafés orgánicos son los líderes certificados de café en los EEUU, seguidos por el comercio justo. Ambos mercados crecen aceleradamente y cada vez más los compradores demandan las dos certificaciones (Giovannucci y Villalobos 2006). Los mercados europeos de cafés sostenibles están dominados por el comercio justo y orgánico, por otra parte, las certificaciones amigables con el medioambiente, principalmente de Alianza por las Selvas (*Rainforest Alliance*), han comenzado últimamente a alcanzar a Europa y muestran un crecimiento significativo como resultado de asociaciones con algunas compañías líderes. En Japón y Norteamérica, los cafés orgánicos tienen el crecimiento más dinámico y existe un fuerte crecimiento en los cafés de *Utz Kapeh* y los amigables con el medioambiente (ver Figura 14). Se estima que el tamaño del mercado mundial en el 2005 es de 700,000 sacos.

Figura 14. Crecimiento del consumo de cafés sustentables en los Estados Unidos



Fuente: Daniele Giovannucci, Transfair, Starbucks, CIMS

Mercados de nicho

Comercio Justo. Proviene principalmente de Latinoamérica, pero está creciendo en África y Asia. México es un líder exportador de café de comercio justo contribuyendo con más del 20% del total mundial. Alrededor de 32,000 productores de México participan en este nicho de mercado, con una capacidad de casi 200,000 sacos. No hay estadísticas oficiales disponibles de las exportaciones, pero se estima que cerca de 4,000 toneladas de café de comercio justo fueron exportadas en el 2001, representando más del 3% del total de las exportaciones de café de México. En el caso del café orgánico, México tiene las condiciones para aumentar las exportaciones de café de comercio justo, asumiendo que la demanda para dicho café sigue aumentando en EEUU y Europa.

En los Estados Unidos está entrando en *mainstream* (tiendas de víveres, tiendas de especialidad, servicio de comidas) y ha sostenido una tasa de crecimiento superior al 50% anual durante los últimos cinco años. Mientras tanto, en los mercados maduros de Europa, como Alemania y Holanda, se registra poco o ningún crecimiento, en contraste, en otros países como el Reino Unido y Francia, se registra fuerte expansión.

Rainforest Alliance. Está creciendo en todos los mercados. Sin embargo, el crecimiento viene principalmente de un limitado número de tostadores muy grandes con lo cual se crea una preocupación menor por el riesgo. En Europa, las ventas se concentran en Alemania, Holanda, Dinamarca, Reino Unido, Francia, Bélgica. Los mayores proveedores son Perú, Brasil, Colombia, Guatemala, México, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá. Recientemente Etiopía e Indonesia empezaron programas para sumarse a este mercado. El estimado del tamaño del mercado para el 2005 fue de 250,000 sacos.

Utz Kapeh. Esta modalidad se adapta más a las características de productores de más alto volumen y actualmente sus proveedores primarios son las fincas medianas y grandes en Brasil, Vietnam y Colombia aunque certifique a otros países, inclusive de África y Asia. De hecho certifica cafés en 18 países productores. Aún es relativamente desconocido en

los EEUU, con la mayor parte de sus ventas entrando al norte de Europa debido a su alianza original con el mayor tostador de los detallistas europeos. Ha mostrado también un rápido crecimiento en Japón. Se estima que en el 2005 el tamaño de este mercado es de 500,000 sacos

Starbucks. Con más de 12,000 tiendas en el mundo (tres cuartas partes de ellas en los EEUU) es la compañía privada más grande que certifica para su propio uso. Ha experimentado un crecimiento dramático con la mayoría de las demás certificaciones sostenibles, pero ha hecho un compromiso más grande con sus propias prácticas C. A. F. E. Del total de 2.37 millones de sacos comprados en el 2005, 584,000 sacos cumplieron con las C. A. F. E. prácticas de estándares, representando cerca del 25 por ciento del total.

Código Común (4Cs). Es un estándar que se originó en la industria tostadora alemana y ha crecido hasta incluir tostadores de otros países. Pretende eliminar las peores prácticas ambientales y sociales para los cafés convencionales. Por varios años ha operado en forma piloto y nadie lo utiliza para sus compras todavía. Sin embargo, si logra ser aceptado significa que en pocos años todos los productores tendrán que cumplir con sus estándares aún para los cafés para mezcla.

Cuadro 3. Países exportadores e importadores de cafés certificados

Países	Exportadores	Importadores
Comercio Justo	24	19
Orgánico	28	23
Rainforest Alliance	11	17
Utz Kapeh	18	18

Fuente: Daniele Giovannucci y certificadoras

Capítulo 2

La política cafetalera mexicana

2.1 Antecedentes

El cultivo de café llegó a México por tres rutas comerciales. La primera en 1796 de Cuba a la región de Córdoba, Veracruz; la segunda fue en 1823 desde la región de Moka, Arabia a Morelia, Michoacán y la tercera, en 1847, desde Guatemala a Tapachula, Chiapas. Desde estas regiones, a lo largo del siglo XIX se extiende su cultivo a diversas regiones de México, principalmente de los estados de Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Tabasco y Michoacán⁶.

En 1942, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., que fue establecida por el Gobierno Federal en 1937 para regular los precios de los productos básicos, creó la empresa Cafés Tapachula S. A., con la finalidad de adquirir y administrar beneficios de café. Tres años más tarde, esta empresa se convirtió en Beneficios Mexicanos del Café (BEMEX), que tenía como objetivo comprar café, beneficiarlo y exportarlo.

En 1949, se formó la Comisión Nacional del Café, la cual tenía por decreto tres objetivos: primero, transferir las tecnologías más avanzadas a los productores de café, segundo, realizar investigación aplicada en laboratorios y campos experimentales, para crear variedades de cafeto mejoradas y adaptadas a las condiciones edafo-climáticas del país y, tercero, gestionar con los bancos líneas de crédito para los productores.

En 1957, ante la profunda caída de precios internacionales del café de la posguerra, México y otros países productores acordaron tomar medidas para estabilizar el mercado a través de tres estrategias principales, que fueron: a) promoción del consumo interno; b) reducción de la superficie plantada; y c) incremento de la productividad de las zonas cafetaleras.

En 1958, para cumplir con los compromisos internacionales e imponer controles de oferta, se creó el Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ), a partir de la fusión presupuestal y operativa de BEMEX y la Comisión Nacional del Café. Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) transfirió al INMECAFÉ la facultad de expedir permisos de exportación de café y otras atribuciones fiscales.

2.1.1 Instituto Mexicano del Café

El decreto que creó al INMECAFÉ en 1957, le confirió funciones que ya realizaban BEMEX y la Comisión Nacional del Café, como el desarrollo y transferencia de tecnologías, la asistencia técnica para el incremento de los rendimientos y el financiamiento del ciclo productivo. Además, con el fin de otorgar un mayor control de la

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

producción y comercialización del café, le adicionó otras atribuciones como el control de precios internos, la protección del suelo, control de plagas y enfermedades y la dotación de fertilizantes.

Esta ampliación de atribuciones significó que, desde fines de los años sesenta, el INMECAFÉ desempeñara un múltiple y ambiguo papel de representante y mediador de los productores en los mercados internacionales, de asesor técnico-financiero de los mismos y comprador de la producción.

En 1973, el INMECAFÉ redefinió y expandió su estrategia en el sector y para lograrlo comenzó a organizar a los productores en Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC). Estas organizaciones recibían insumos, servicios técnicos y anticipos de dinero, que se recuperaban con parte de la cosecha producida por los productores.

Bajo este esquema, los productores miembros de las UEPC recibían los anticipos bajo un compromiso solidario, donde todos ellos debían liquidar sus adeudos individuales mediante la entrega de parte de la cosecha, pues de otra forma, la UEPC no volvería a ser apoyada y ninguno de sus miembros recibiría más recursos. Por ello, los niveles de recuperación se mantuvieron cercanos al 90% de los apoyos entregados.

Esta estrategia detonó un crecimiento acelerado de la participación estatal en el sector. Por ejemplo, entre los ciclos 1970/1971 y 1972/1973, los centros de recepción de café se incrementaron de 17 a 63, y las compras directas a productores pasaron de 265,500 a 1,000,000 de quintales. En términos relativos, el café comprado por INMECAFÉ pasó de 6.4% a 18.8% de la cosecha nacional en ese periodo. Por otra parte, en lo que respecta a las UEPC, el INMECAFÉ organizó a 1,030 UEPC con 24,903 socios en 1973, para 1982, las UEPC se incrementaron a 2,500, con 95,000 productores asociados, que significaban el 56% del total de productores en el país.

A partir de 1982, en un contexto nacional de estancamiento económico e hiperinflación, el INMECAFÉ redujo gradualmente su participación en el mercado de café. En el mismo sentido, disminuyeron las compras directas de café, los niveles de operación de los beneficios a su cargo, los créditos otorgados a los productores, y la transferencia de insumos y servicios a los productores. Hasta que, en 1989, en respuesta al rompimiento del Acuerdo Internacional de Café (ICA por sus siglas en inglés) y al alto costo de su estructura operativa, se decretó la liquidación del INMECAFÉ e inició un proceso de transferencia de sus activos al sector social cafetalero, que fue operado por el Instituto Nacional Indigenista (INI).

Ante la liquidación del INMECAFÉ en 1989, durante el gobierno de Salinas de Gortari (1989-1994), los apoyos al sector se entregaron a través de dos vías. A los productores de más de 10 hectáreas se les apoyó a través del acceso a programas de capitalización y financiamiento operados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Por otra parte, a los productores de 10 hectáreas o menos que cumplieron puntualmente con sus obligaciones crediticias con el INMECAFÉ, se les entregaron subsidios directos para fines productivos y de consolidación organizativa, a través del INI, con recursos del Subprograma de Apoyo a Cafeticultores del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Para entregar los recursos, se utilizaron los

Comités de Solidaridad⁷, desplazando con ello a las UEPC instauradas anteriormente por el INMECAFÉ para el mismo fin.

Finalmente, el 1 de junio de 1993 se decretó la abrogación de la ley que había creado al Instituto Mexicano del Café. Cuatro semanas después se creó el Consejo Mexicano del Café, que más tarde sería el responsable de operar los programas de apoyo a los productores de café.

2.1.2 Consejo Mexicano del Café, A.C.

El Consejo Mexicano del Café (CMC) se formó como una asociación civil con personalidad jurídica y patrimonio propio constituida en 1993 e integrada por los titulares de la Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Economía (SE) y de Desarrollo Social; los gobernadores de los 12 estados que producen café; los titulares de los bancos de desarrollo y representantes de asociaciones de los distintos eslabones de la cadena, como productores, comercializadores, exportadores y solubilizadores.

Parte de las actividades que realizaba el INMECAFÉ fueron transferidas al CMC, como la representación internacional de México ante la Organización Internacional del Café (OIC), la promoción y mejoramiento de la calidad del café de México, el seguimiento operativo administrativo y control de las estadísticas de exportaciones nacionales y, finalmente, el impulso y promoción de actividades relacionadas con el fomento productivo de la cafeticultura nacional. Además, en 1994 y 1995 dentro del subprograma de “Apoyo a Cafeticultores” a cargo del INI, el CMC coadyuvó de manera marginal a algunos procesos operativos y coordinó algunas acciones con los miembros de la cadena para presentar propuestas de equipamiento productivo y de infraestructura básica ante los Comités de Solidaridad⁸. Varios de los servicios públicos tal como los de extensión, investigación, transferencia de tecnología, etc. desaparecieron, dejando un vacío institucional.

En el nuevo arreglo institucional, al CMC no se le asignaron funciones para intervenir en el mercado a través de compras directas, como lo hacía el INMECAFÉ, en apego tanto a las políticas de ajuste del Estado Mexicano de la década de los noventa, como al término del mecanismo de control de la oferta internacional de café a través de cuotas de exportación, instrumentado por los países miembros de la OIC hasta 1989. En consecuencia, el CMC comenzó a jugar un papel fundamentalmente propositivo y, en este sentido la política cafetalera redujo sustancialmente su acción directa sobre los procesos de producción, beneficiado y exportación.

En 1996, con el inicio de la Alianza para el Campo, se introdujo el Programa de Impulso a la Producción de Café (IPC), con el cual el CMC comenzó a fungir como agente técnico de la operación de los programas de apoyo al sector cafetalero, en coordinación con los Consejos Estatales y Regionales del Café⁹. El programa inició operaciones en un entorno internacional de precios muy altos –de hasta 300 dólares por quintal en mayo de 1996-

⁷ Los comités de Solidaridad eran las instancias elegidas por las comunidades beneficiarias de las obras del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOLI)

⁸ Otras actividades que realizaba el Inmecafé, como la investigación y el financiamiento, se transfirieron al INIFAP y al PRONASOL, respectivamente; pero la escala y el alcance de estos servicios productivos se redujeron drásticamente.

⁹ Los Consejos Estatales del Café son organismos descentralizados de los gobiernos estatales para la atención a los productores de café, a través de diversos servicios o de la operación directa de programas de apoyo al sector

provocado por las intensas sequías y heladas que en 1995 afectaron a extensas zonas de cultivo de Brasil.

En el periodo 1996-2000, motivado por los altos precios internacionales, el programa se orientó al incremento de la productividad y de la producción, principalmente a través del pago de jornales, mejoramiento y renovación de las plantaciones. Por ejemplo, en el año 2000 se destinó el 80% del presupuesto a estos rubros (ver Cuadro 4), el resto se distribuyó en equipamiento para el beneficiado de café y a financiar diversos proyectos, muchos de ellos, ni siquiera vinculados directamente con la producción de café, entre otras razones, porque no se contaba con un padrón de productores que asegurara que los apoyos se proporcionaban a productores de café y no por la filiación partidista en los Comités de Solidaridad.

Cuadro 4. Transferencias de gobierno para la cafecultura
(millones de pesos nominales)

Componentes	años					
	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Fomento a la producción de café	80.94	78.9	110.66	101	170.2	541.7
Capacitación y extensión	5.3	4.8	17.3	38.13	35	100.53
Apoyos al desarrollo rural	18.5	8.38	24.7	18.6	40	110.18
Programa de Empleo Temporal (PET)	0	0	80	119.14	123.4	322.54
Total	104.74	92.08	232.66	276.87	368.6	1,074.95

Fuente: Elaboración FAO con información de CMC

En el año 2001, que fue el último año en que operó el programa de IPC, se ejercieron 281 millones de pesos, a través de cinco componentes, uno de ellos denominado *Desarrollo de Instrumentos de Apoyo a la Política Cafetalera* que canalizó recursos para el levantamiento del Padrón Nacional Cafetalero, que como veremos más adelante, será la plataforma para instrumentar la política cafetalera a partir de 2002.

Además, ante el continuo desplome de los precios durante el 2001, el Gobierno Federal transfirió cuantiosos recursos adicionales a los productores de café a través de dos programas emergentes. El primero fue el Programa Especial a la Inversión en Café, que consistió en otorgar, por única ocasión, transferencias directas a los productores con predios de hasta 5 hectáreas, a razón de 750 pesos por hectárea, el programa significó la erogación de 383.1 millones de pesos al Gobierno Federal. El segundo, fue el Programa de Apoyo para el Levantamiento de la Cosecha 2001/2002, que consistió en transferir otros 900 pesos por hectárea, hasta un máximo de 5 hectáreas por productor, para apoyar a los productores en el corte y acarreo de la cosecha, se destinaron un total de 533 millones de pesos del Programa de Empleo Temporal (PET 2001). Sólo en 2001, se destinaron alrededor de 1,197.4 millones de pesos, más que los 1,074.95 millones de pesos transferidos entre 1996-2000 (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Recursos federales destinados a la cafeticultura en 2001

Programas Cafetaleros	millones de pesos nominales
Apoyo Especial a la Producción de Café	281.3
1. Promoción y desarrollo del Mercado del Café Mexicano	18.0
2. Impulso a la Producción de Café	55.7
3. Servicios Tecnicos Profesionales	63.6
4. Apoyo a la Capitalización	115.9
5. Desarrollo de Instrumentos de Apoyo a la Política Cafetalera	28.1
Apoyo al Levantamiento de Cosecha	383.1
Programa Especial a la Inversión en Café	533.0
Gasto Total	1,197.4

Fuente: Elaboración FAO con información de CMC

2.1.3 Consejos Regionales y Estatales.

Cada uno de los 12 estados productores de café tiene su propio consejo de café. La principal función de los Consejos Estatales de Café es canalizar los fondos gubernamentales e instrumentar políticas y programas dirigidos a los productores de café y recolectar información referida al sector cafetalero en los estados. Los consejos estatales de café mantienen una gran importancia para el desarrollo de los programas, aunque existen grandes diferencias entre estos respecto a sus ámbitos de competencia. Algunos consejos estatales tienen además consejos regionales que reproducen las funciones de los consejos estatales pero en las micro regiones.

2.1.4 Organizaciones de productores

En las comunidades cafetaleras existe una desarrollada cultura de participación en organizaciones. Algunos elementos locales de la política cafetalera se aplican a través de las organizaciones de productores. De acuerdo con algunas estimaciones, alrededor de 190,000 de un total de 280,000 productores registrados en el último censo levantado por el INMECAFÉ (1992) eran miembros de alguna de las 13 organizaciones nacionales de productores de café. Existen organizaciones nacionales integradas por pequeñas organizaciones locales de productores. Sin embargo, se observan sustanciales diferencias en los niveles de organización productiva entre dichas organizaciones. Algunas organizaciones están tan desarrolladas que actualmente participan con gran éxito en los mercados de café de especialidad y venden directamente a comercializadoras internacionales y nacionales, también hay organizaciones que han logrado realizar las inversiones necesarias para vender café en presentaciones de tostado, molido y liofilizados con sus propias marcas. De cualquier modo, el número de productores que se encuentran efectivamente organizados para realizar actividades productivas y comerciales

no rebasa el 10% del total de los productores de México. Este ámbito se constituye como una gran oportunidad para dirigir los esfuerzos en la extensión de la organización para que los pequeños productores puedan participar crecientemente en los segmentos de cafés de calidad. De hecho, la producción y comercialización de cafés de especialidad, junto con atributos sociales y ambientales, requiere del buen funcionamiento de grupos de productores.

2.2 Formación de la política cafetalera moderna

La formación de la política cafetalera de la actual Administración Pública Federal, se generó en un entorno caracterizado por la más profunda crisis de precios internacionales de la historia. Por ello analizaremos brevemente en este apartado, en primer lugar, las principales causas que explican la profundidad de la crisis de precios, que podríamos situar entre 1999 y 2004, en segundo lugar, examinaremos los efectos internos de la crisis y, por último, analizaremos el proceso de formación de la política actual.

2.2.1 Crisis de precios

La última y más grave crisis de precios de la historia se generó primordialmente por el débil crecimiento de la demanda y el crecimiento acelerado de la oferta de café. El estancamiento de la demanda se explica fundamentalmente 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 precios, mediante procesos de vaporización que les permite disminuir riesgos en los volúmenes de suministros de café y utilizar en mayor medida cafés baratos de mala calidad. El segundo hecho es la concentración en la cadena mundial del café a partir de la etapa de comercialización de café verde, y hasta las ventas en anaquel, que evita 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.

Por otro lado, el aumento acelerado de la oferta mundial de café en los últimos años se explica primordialmente por los sustanciales incrementos de la producción, especialmente en Brasil y Vietnam. Para dimensionar ese incremento, basta mencionar que en el ciclo cafetalero 1988/1989 la oferta mundial de café fue de 94 millones de sacos de 60 kilos, de los cuales Brasil produjo 25 millones de sacos y Vietnam solo 0.9 millones de sacos. Para el ciclo 2002/2003 la oferta mundial fue de 122 millones de sacos, de los cuales Vietnam logró una producción de 11.5 millones de sacos y Brasil obtuvo 48.8 millones de sacos, alrededor del 50% de la producción mundial en conjunto.

En Vietnam, este abrupto crecimiento se explica primordialmente por la enorme capacidad de su sector rural para construir capacidad productiva de vanguardia en diversos productos agropecuarios como camarón, arroz, pimienta, caucho, te y café. También influyó la asistencia técnica y económica proporcionada por la República Democrática Alemana y Francia a principios de los años ochenta, la posterior apertura de las actividades agrícolas al sector privado, el proceso de liberación de los mercados, las líneas de crédito proporcionadas por organismos multilaterales para la apertura de nuevas zonas de cultivo y, por último, los bajos costos de producción¹⁰.

¹⁰ En México el pago de un jornal diario en la cafeticultura es de 4 a 7 dólares, en Vietnam es de 1.5 dólares.

Por otra parte, a partir de las heladas y sequías que padecieron a mediados de los años 1990, Brasil ha incrementado su predominio en el mercado a través de 2 conjuntos de medidas principales:

- Aprovechando la liquidez derivada del incremento en los precios internacionales del café en la segunda parte de la década 1990, se abrieron nuevas zonas de cultivo más protegidas de las heladas. Estas nuevas zonas han sido equipadas con sistemas de riego y cosechadoras mecánicas, que les han permitido disminuir el riesgo e incrementar los rendimientos y los costos de producción
- Avances agronómicos que adaptan distintas densidades de arbustos de café según las condiciones edafo-climatológicas del entorno para maximizar el excedente económico.

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

Adicionalmente, en el trienio 1995-1997, en mayor o menor medida, el resto de los países productores, también incrementaron sus volúmenes de producción, a través de la ampliación de la superficie de cultivo en varios países y/o la intensificación de la producción, y dado el carácter perenne del cultivo, esto implicó un crecimiento sostenido de la oferta, provocando una sobreoferta que derivó en la mayor crisis de precios de la historia (1999-2004).

2.2.2 Respuesta a la crisis

Al nivel internacional, casi todos los países productores sufrieron los efectos negativos de la crisis. En México, la crisis de precios redujo sustancialmente el ingreso por venta de café de los productores de café, lo que generó a su vez, amplios y diversos efectos negativos. En primer lugar, dejaron de realizarse, total o parcialmente, algunas labores culturales, lo que generó incremento de plagas y enfermedades, de granos dañados y el envejecimiento de los cafetos, y por ende, decremento de la calidad y de la productividad.

Además, la crisis de precios internacionales comenzó a afectar severamente a otras ramas económicas, como el transporte, el comercio local y los agroservicios. A la par, en algunas zonas de producción de café se caracterizan por ser cultivados por indígenas en pobreza extrema creció el descontento social. De tal forma que comenzaron a realizarse movilizaciones masivas en las zonas cafetaleras, que generaron un clima de inestabilidad social.

Ante esta emergencia, los distintos agentes económicos involucrados, consideraron que era de la mayor relevancia para la economía y la paz social del país apoyar a los productores de café a través de una respuesta institucional de la escala que la crisis ameritaba, y así, mitigar los efectos de la crisis de precios en términos económicos, políticos y sociales. De tal forma, que en octubre de 2001, se celebró el Congreso Nacional Cafetalero, convocado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA, para acopiar propuestas de los distintos agentes de la cadena productiva y simultáneamente, generar consensos en torno a ellas.

En este encuentro, se tomaron dos definiciones especialmente relevantes, que perfilarían la estrategia de apoyo a los productores del café en México. La primera fue que el Consejo Mexicano del Café A. C. sería el agente técnico responsable del manejo de los instrumentos y programas dirigidos al sector cafetalero, así como el órgano de concertación entre los agentes económicos y sociales vinculados al cultivo. La segunda fue que se buscaría en adelante que todos los programas que otorguen apoyos, lo hagan de manera directa al productor, sin la intermediación de organizaciones, en ese sentido, se rechazaron las múltiples iniciativas que buscaban que el CMC retomara las funciones de intervención del mercado que realizaba el INMECAFÉ, o la creación de organizaciones desde el estado para la gestión de los recursos, como las UEPC y los Comités de Solidaridad.

De este y otros encuentros, surgen las propuestas que formarían la política cafetalera actual, que analizaremos en el siguiente apartado.

2.3 Política cafetalera

La política cafetalera de México de la actual Administración Pública Federal consideró apoyos principalmente por dos vías:

- Apoyos directos al productor, en dos líneas: uno, como una compensación a su ingreso en periodos de precios bajos que son recuperables en periodos de precios altos mediante una retención en el momento de la comercialización y, dos, para fortalecer su base productiva a través de transferencias para apoyar las labores culturales y la capitalización del predio. La primera línea es atendida a través del Fondo de Estabilización de Precios del Café, y la segunda, a través del Programa de Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad del Café de México.
- 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.

Estas dos vías de apoyo que formaban parte de Alianza para el Campo, fueron dirigidas de manera específica para el sistema producto café y operadas por el CMC. Adicionalmente, los productores, también pudieron acceder a la amplia gama de programas de apoyo para el sector rural de México y a los dirigidos para el combate de la pobreza extrema, enumeramos enseguida sólo algunos de los más importantes:

1. Fondos Concursables de Desarrollo Rural, operado por SAGARPA, se accede a ellos mediante la presentación de proyectos productivos que busquen incrementar la capitalización física, humana y gerencial de las organizaciones.
2. Programa de Coberturas de Precios, operado por ASERCA, programa que subsidia el 50%, y en algunos casos el 75%, del costo de la prima para la compra de opciones (*put y call*) para el manejo de riesgos de mercado asociados al precio.
3. Programa Oportunidades, operado por la SEDESOL, a través del cual se entregan subsidios directos al ingreso de las familias más pobres del país, condicionados al incremento de acciones por parte de las familias que mejoren la nutrición, la salud y la educación de las familias.

4. PROCAMPO, operado por ASERCA, que son transferencias directas al ingreso de los productores agrícolas, vinculadas a las hectáreas cultivadas, o fracción de hectáreas, de cualquier producto lícito.

Además, los gobiernos estatales, principalmente en Chiapas, Puebla, Veracruz y Oaxaca, tienen diversos programas de apoyo al sector cafetalero, algunos de ellos son:

1. Renovación integral de cafetales (Puebla y Chiapas)
2. Denominación de origen (Chiapas, Oaxaca y Veracruz)
3. Diversificación del ingreso cafetalero (Veracruz y Puebla)
4. Campañas fitosanitarias
5. Distribución de fertilizantes químicos y orgánicos (Veracruz)
6. Campañas publicitarias para el incremento del consumo de café (Veracruz)
7. Inclusión del café de calidad en los desayunos escolares y en despensas distribuidos por el DIF (Veracruz y Oaxaca, respectivamente)

Por eso no extraña, que algunos estudios señalen que el ingreso de los productores de café en los últimos ciclos productivos, se compone en un 50% en promedio por las transferencias monetarias del gobierno y remesas, eso sin contar, el acceso subsidiado a otros servicios como insumos, asistencia técnica, y financiamiento, entre otros.

Desde el decreto que creó al INMECAFÉ en 1957, la política cafetalera se planteó como objetivos el incremento del consumo nacional de café mexicano, el incremento de los rendimientos y la reconversión productiva de los predios ubicados en zonas desfavorables para el cultivo. Después de cincuenta años de programas gubernamentales, siguen planteándose esos mismos objetivos y puede afirmarse que se ha avanzado muy poco o incluso, que se ha retrocedido en su consecución. Los modestos resultados se explican más por el rol pasivo del sector productivo que a la falta de recursos públicos. La política cafetalera a futuro, exige que sea el sector productivo quién tenga la iniciativa y sea corresponsable de las acciones y de su financiamiento, como ocurre en Colombia, Brasil, Costa Rica y Guatemala, pero para que ello sea posible, los diversos agentes de la cadena deben generar primero una dinámica de confianza mutua y corresponsabilidad con el Estado.

Por lo pronto, analizamos enseguida, los instrumentos indispensables para la operación de la política cafetalera, después, los programas de apoyo directo a los productores y finalmente, los apoyos indirectos.

2.3.1 Instrumentos para la operación de la política cafetalera

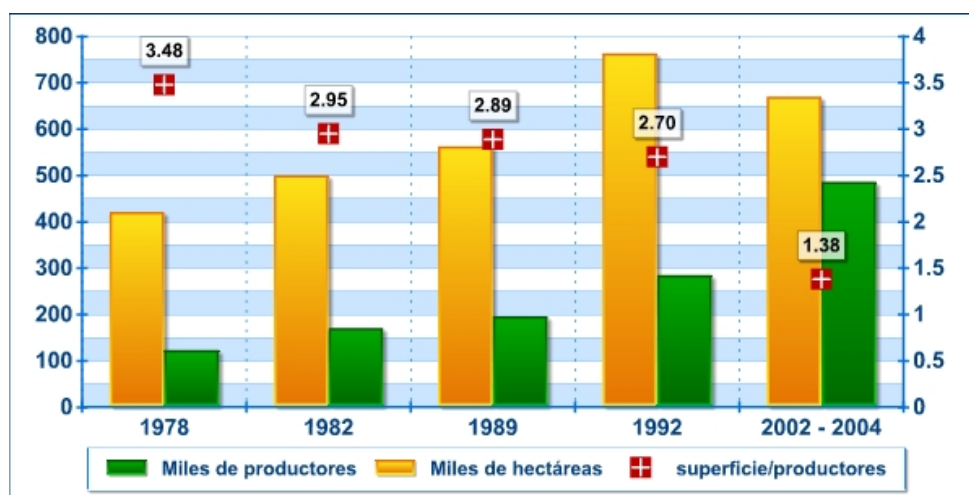
Para hacer posible los apoyos directos al productor, y asegurar que sean justamente distribuidos, es necesario, en primer lugar, identificar individualmente a quienes producen café y ubicar sus predios. En segundo lugar, es indispensable contar con un sistema informático que sea capaz de registrar *en línea* las ventas que realizan los productores de café, para focalizar a las transferencias a quienes producen y venden su café y otorgarles apoyos en razón a la cantidad exacta de café vendido y al precio de mercado. Por ello, se decidió tanto el levantamiento de un Padrón Nacional Cafetalero, como el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional, que analizaremos enseguida.

2.3.2 Padrón Nacional Cafetalero (PNC)

El padrón es un instrumento que puede identificar individualmente a los productores cafetaleros a través de un registro georeferenciado de cada productor. Además, cuenta con datos técnicos y socioeconómicos de su predio, lo que posibilita su utilización en, por ejemplo: el apoyo directo al productor; el fortalecimiento de la transparencia en la asignación de los recursos fiscales al sector; el apoyo de la planeación, operación, supervisión y el diseño de políticas en el sector, el estudio de microregiones y regiones que permita pronosticar los niveles de producción esperados, los periodos de floración y pronósticos de cosecha, entre otros muchas utilidades.

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 CMC, 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 generó una subdivisión artificial de predios de productores empadronados, que hasta la fecha introduce distorsiones en la operación del Fondo y de otros programas. Esto se nota en el número de productores que en años anteriores era alrededor de 280,000 y que en el último Padrón el número subió a 488,000 mientras que la producción nacional disminuyó y una gran parte de los supuestamente nuevos productores (un número casi igual a la diferencia entre 488,000 y 280,000) nunca comercializaron café.

Figura 15. 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)

En condiciones óptimas, la entrega de los apoyos debe ejecutarse hasta que el padrón se encuentre plenamente conformado. En este caso, la integración del PNC se dio en paralelo a la entrega de los apoyos a los productores del Fondo de Estabilización de Precios 2001/2002. Adicionalmente, hubieron diferentes metodologías de levantamiento y en la administración logística del proceso entre estados; por ejemplo, de acuerdo a las entrevistas realizadas con funcionarios, en Veracruz se presentó la mayor incidencia de problemas operativos, en comparación a Puebla, donde se realizó una planeación rigurosa de las tareas de levantamiento, lo que repercute actualmente en diferencias notables en la calidad de la información entre ambos estados.

La utilización de tecnología de punta para la medición de los predios con el sistema de *Geoposicionamiento Global* (GPS), supervisiones posteriores y la decisión de SAGARPA de establecer nuevos criterios de medición para productores de 0.5 hectáreas o menos, han fortalecido el proceso de actualización del Padrón. Para el presente ciclo, según SAGARPA se estima que sólo el 2% de los productores registrados tienen algún problema en su registro como la altura de su predio, predios sin medir o que son productores de nuevo ingreso sin poligonización de GPS, que no pueden acceder a los apoyos de la política cafetalera.

2.3.3 El Sistema Informático de la Cafecultura Nacional (SICN)

El SICN posibilita, que de manera remota y “*en línea*”, se registre integralmente el proceso comercial de exportación desde la venta de primera mano por parte del productor, hasta la salida en aduanas y puertos de salida, proceso en el que intervienen productores, comercializadores, agencias aduanales, de seguros, transportes, entre otros. El SICN, genera documentos en cada uno de los procedimientos, entre ellos, Comprobantes de Venta, Auto Facturas, Avisos de Venta, Certificados de Origen. Esto permite la actualización permanente de la base de datos y la trazabilidad comercial del café producido en el país.

Además, en la operación del Fondo de Estabilización del Café, el SICN posibilita el registro de las compras de café a los productores, en los que se registran los datos principales de las transacciones, y a partir de estos registros calcula el monto del apoyo directo al productor o de la retención correspondiente en ciclos de precios altos.

El SICN comenzó a utilizarse en el ciclo 2002/2003, una vez que se habían integrado 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 el SICN 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 con indicios de posibles irregularidades.

2.3.4 Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura

El Fondo es un mecanismo de manejo de riesgos de mercado -o de estabilización de ingresos a lo largo de los ciclos- asociado a la evolución del precio internacional. Su funcionamiento consiste en la fijación de una banda de precios de referencia¹¹, ante la cual, se puede presentar tres situaciones: la primera es que el precio internacional se cotice en el momento de la comercialización por debajo de la banda de precios, en tal situación el Fondo transfiere la diferencia hasta un máximo de 20 dólares por quintal de café y hasta 20 quintales por cada hectárea registrada; la segunda es que el precio se cotice dentro de la banda de precios, situación en la que el Fondo ni transfiere recursos ni los retiene; y, la tercera, es que el precio internacional supera a la banda de precios, por lo que el Fondo retiene parte del ingreso del productor por venta de café en el momento de la comercialización para integrarla al patrimonio del Fondo, se aspira con ello, a que el Fondo sea un mecanismo de manejo de riesgos autosostenible a lo largo de los ciclos.

El Fondo está dirigido a todos los productores de café inscritos en el Padrón Nacional Cafetalero, que de manera individual u organizada, hayan registrado la venta de su café en el SICN, a través de un comercializador inscrito en el Padrón de Comercializadores administrado por el CMC.

En términos económicos, tres son los principales objetivos del 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

Analizaremos enseguida, en qué medida el diseño del Fondo contribuye al logro de esos objetivos.

2.3.5 Apoyo al ingreso del productor y certidumbre

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 elaboradas¹² 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 dispares¹³. Estos factores determinan que en la práctica el productor de café no alcanza los 85 dólares establecidos como ingreso objetivo, hasta el ciclo 2004/2005, por cada quintal producido.

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 100 dólares, la retención del Fondo significa a lo sumo el 20% del ingreso obtenido por la venta de café.

¹¹ Tomado de la cotización del "Contrato C" más cercano de la Bolsa de Nueva York

¹² Van desde el café cereza hasta el pergamino.

¹³ 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.

2.3.6 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.

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 en 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 evaluación del Fondo en su ejercicio 2003/2004, realizada por FAO, alrededor del 30% de los productores entrevistados manifestaron que sin el apoyo otorgado por el Fondo se habrían retirado del cultivo de café.

2.3.7 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 del Fondo 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 altos¹⁴. 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.

¹⁴ 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*.

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, aunado a los anteriores riesgos, el Fondo enfrenta riesgos por bajas tasas de recuperación en periodos de precios altos, como lo veremos 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 que norman al Fondo dejan espacios para que productores y comercializadores se coordinen para maximizar las transferencias 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 Bolsa de Nueva York, 2) la tabla de apoyos y/o retenciones¹⁵, 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 exógenas al productor y al comercializador, pero ellos pueden manejar la cantidad de quintales reportados, para influir 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 se ha apoyado el equivalente a 20 quintales, el doble del rendimiento promedio nacional estimado que es de 9.6 quintales por hectárea¹⁶, es decir, se evidencia la maximización de las transferencias del Fondo.

En contraste, en ciclos de precios altos se han reportado volúmenes de café comercializado consistentemente menores a lo 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.

Esto ocurre 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.

¹⁵ Ver Reglas de Operación del Fondo

¹⁶ FAO, "Informe Nacional de Evaluación del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura 2002/2003"

Como resultado de lo anterior, en los cinco ciclos en operación del Fondo, tres de los cuales han sido de precios bajos, se han transferido alrededor de 300 millones de dólares, en contraste, en los dos ciclos de precios altos, se han realizado recuperaciones del orden de 29 millones de dólares.

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

2.3.8 Programa de Fomento Productivo y Mejoramiento de la Calidad del Café de México

Es un programa de transferencias directas al productor con base en superficie, su objetivo es el 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 Padrón Nacional Cafetalero (PNC) 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.) reciben 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 es 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 PNC predios cuya suma sea menor a 1 hectárea, a quienes se les otorga un apoyo por productor y no por superficie. El apoyo es de 300 pesos para productores con predios de hasta 0.5 hectáreas y de 600 pesos para productores con predios mayores a 0.5 y hasta 1 hectárea.

Como es de suponerse, de acuerdo a la evaluación externa de este programa, las transferencias monetarias de baja denominación se destinaron, en primer lugar, a solventar gastos familiares y, en segundo lugar, al pago de jornales, la mayor parte de ellos familiares. El efecto sobre la reconversión productiva de predios por debajo de los 600 m.s.n.m es prácticamente nulo.

En el 2003, este programa operó por primera vez, ya que se originó en el marco del Acuerdo Nacional para el Campo, realizado en marzo de ese año, y desde entonces se han transferido alrededor de 138 millones de dólares.

2.3.9 Programa de Retiro de Cafés de Calidades Inferiores

Con base en acuerdos adquiridos en el año de 2001 con otros cinco países en el seno 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.

Este programa consistía en que el productor en el momento de vender su café, voluntariamente decidía participar en el programa, éste aceptaba un descuento equivalente al 2% del valor de su venta por parte del comercializador, el cual a su vez, entregaba en las bodegas designadas por el Consejo el equivalente al 5% del volumen del café adquirido al productor participante en el retiro. Posteriormente, al productor participante se le retribuía hasta 1.5 veces el valor descontado por el comercializador.

Sin embargo, diversos problemas operativos, retrasos sustanciales en la emisión de las reglas de operación, la escasa difusión del programa entre productores y comercializadores, el rechazo de algunos comercializadores a entregar el café dañado y el prolongado retraso en la retribución al productor, entre otras razones, provocaron que la operación del programa fuera diluyéndose.

El Cuadro 6 muestra la evolución de la consecución de metas en los tres ciclos en los que operó el programa. Para el ciclo 2001/2002, el retiro del 5% del café de peor calidad de la oferta exportable significaba alrededor de 188,500 quintales de café, de los cuales se retiraron efectivamente 50,082 quintales, es decir el 26.6% de la meta establecida. Sin embargo, los problemas operativos ya señalados, hicieron que el cumplimiento de metas se redujeran sustancialmente al 0.6% y 0.2% en los subsiguientes ciclos. Ante estos resultados, el programa dejó de operar al finalizar el ciclo 2003/2004, al igual que en el resto de los países que habían asumido el mismo compromiso.

Cuadro 6. Cumplimiento de metas del programa Retiro de Cafés de Calidades Inferiores

Ciclo cafetalero	Equivalente al 5% de la Oferta (qq)	Retiro Efectivo (qq)	Cumplimiento de metas
2001/2002	188,500	50,082	26.60%
2002/2003	169,000	960	0.60%
2003/2004	156,000	317	0.20%

FAO, con información del CMC

2.3.10 Programa de Promoción del Consumo del Café de México

Este programa contempla acciones dirigidas a incrementar el consumo interno y al mejoramiento de la imagen del café de México en el mercado internacional. La meta establecida fue incrementar el consumo de café de un promedio de 0.6 kg (promedio de los últimos años de los 90) 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, el posicionamiento del sello "Café de México", el diseño, producción y distribución de material publicitario 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 programa y se ha trasladado la responsabilidad de su ejecución a ASERCA quién no reportó, durante 2005, ninguna acción en la materia.

Capítulo 3

Experiencias internacionales de políticas públicas para el sector cafetalero

Las funciones principales de la política pública en el sector cafetalero se definen típicamente en tres áreas: a) la representación y la regulación; b) la provisión de servicios institucionales específicos, como extensionismo o investigación, y c) la estabilización de los ingresos por venta de café. En ese sentido, es útil revisar la experiencia de otros países en materia de política cafetalera, que permita derivar lecciones para robustecer la política cafetalera de México.

Estas políticas internacionales han sido instrumentadas con distintos sesgos y con diferentes niveles de éxito alrededor del mundo. No obstante, las organizaciones responsables de la política cafetalera en los países productores comparten algunas características y objetivos. Por ejemplo, generalmente representan los intereses de los productores de café en foros internacionales, donde se negocian políticas a nivel internacional como en la Organización Internacional de Café. La mayoría de estas organizaciones ha intentado facilitar tecnologías de producción ya sea por medio de investigación o servicios de extensión. El *marketing* es una meta política común entre ellos. Proveen diversos esquemas de crédito o de financiamiento. Algunas de las más pudientes han intentado seriamente reducir la inestabilidad y aumentar la certidumbre para los productores. La mayoría de las organizaciones son financiadas por un impuesto específico, lo cual aumenta la transparencia, en comparación a recursos derivados del presupuesto fiscal; el impuesto a menudo es reunido de los exportadores.

3.1 Estabilización de precios

En el pasado ha habido varias tentativas internacionales para estabilizar los precios mundiales del café, principalmente a través del Acuerdo Internacional de Café (ICA) que operó hasta el año de 1989. El ICA tuvo éxito al mantener estables los precios del café, aunque la estabilización benefició mayormente a los países exportadores con altas cuotas establecidas, y penalizó a los nuevos participantes (Akiyama y Varangis 1990). Desde 1989, el ICA no ha incluido cláusulas económicas que regulen el mercado del café, teniendo como resultado mayor inestabilidad en el precio mundial y sobretodo bajos precios durante la década de los noventa. De 1993 hasta su reciente finalización, la organización de productores, la Asociación de Países Productores de Café trató de regular el suministro de café mundial por medio de un esquema de retención.

Siendo indiscutiblemente el agro-producto comercializado más importante para muchos productores en el mundo, no sorprende que el café reciba una atención específica de la política agroalimentaria, apoyo o subsidio de los países productores. El café es de gran importancia porque es a menudo no únicamente lucrativo sino también es uno de los pocos bienes fácilmente comercializables con el cual aún los productores y minifundistas de los sitios más remotos pueden ser competitivos. En apenas los primeros seis años de

esta década por lo menos 18 países han ofrecido subsidios o intervenciones directas a sus productores (ver Cuadro 7). Algunos están designados para mejorar la productividad o la competitividad, pero la mayoría son medidas temporales para reducir las presiones financieras sobre los productores.

Cuadro 7. Intervención gubernamental en el sector cafetalero (2000-2006)

Sudamérica	Centroamérica y México	Asia	África
Brasil	Costa Rica	India	Angola
Colombia	El Salvador	Tailandia	Camerún
	Guatemala	Filipinas	Costa de Marfil
	Honduras	Vietnam	Kenya
	México	Yemen	Uganda
	Nicaragua		
	Panamá		

Fuente: D. Giovannucci, LMC, Banco Mundial

Mientras las medidas temporales pueden ser útiles en emergencias para reducir las dificultades, aminorar el impacto masivo, prevenir la migración, o mantener las exportaciones, muchas veces se extienden innecesariamente y pueden conducir a la creación de un sector cafetalero dependiente de los subsidios, antes que incentivar la competitividad del sector. Por ejemplo, aún en un país que está cada vez más orientado al mercado y ciertamente entre los más competitivos, el programa de retención del gobierno de Brasil supuestamente ha conducido a los productores a continuar esperando la intervención del gobierno para ayudarles a manejar el suministro y los precios. Los productores de México también esperan subsidios del gobierno o programas de apoyo.

La estabilización del ingreso de los caficultores ha sido una política popular en países tan diversos como Papúa Nueva Guinea, Colombia, y Costa de Marfil. Dichos esfuerzos han sido costosos. Colombia es el ejemplo principal. No sólo tuvo los fondos más grandes de estabilización – con diversas fuentes de ingresos – sino también una estructura institucional sólida para manejar y entregar recursos. La Federación Nacional de Productores de Café de Colombia es legendaria por su amplio alcance rural, por su administración profesional, y su extraordinaria eficacia al elevar la calidad de vida de las familias productoras de café. Si existe alguna organización nacional de café que podría manejar exitosamente la estabilización de fondos es ésta. Sin embargo, la más reciente crisis del café no sólo disminuyó los Fondos sino también parte de los recursos adicionales de la Federación, obligándola a solicitar préstamos privados y una línea de crédito para continuar sus operaciones.

El incremento cada vez más rápido de la inestabilidad de los mercados puede estropear el sustento de los más pobres. Los fondos de estabilización proporcionan una alternativa aparentemente racional; actuando, de hecho, como un esquema del seguro del precio. Hasta el presente, el registro de esquemas de estabilización no ha sido bueno. Además de su considerable costo público, los esquemas de estabilización se consideran

generalmente fracasados en términos de su impacto en el bienestar del productor. La estabilización de los precios ha sido típicamente menos que el equivalente de la certeza que sería aceptado por los productores (McIntire & Varangis 1999), el canje parece injustificable. El costo de la reducción de la inestabilidad así ha sido percibido por los productores como más grandes que el beneficio desde que muchos esquemas de estabilización son financiados por impuestos o cuotas en las exportaciones que reducen efectivamente las ganancias de las fincas.

Las diversas experiencias globales con esquemas de apoyo de precios y fondos de estabilización proporcionan las lecciones siguientes:

- La mayoría de los esquemas de estabilización de precios se proponen apoyar los precios domésticos mientras los precios mundiales disminuyen - y a menudo son establecidos durante la crisis. El objetivo de elevar precios interno por arriba de los del mercado es casi imposible de mantener (Wright y Williams 1990; Deaton 1992; McIntire y Varangis 1999; entre otros).
- Si el apoyo se estima absolutamente necesario, el mejor enfoque es el de apoyar los ingresos y/o la diversificación de los productores de café en vez de apoyar los precios. Dando apoyo vinculando las hectáreas plantadas y las ventas ofrece incentivos menos distorsionados para aumentar la producción con el objetivo de obtener más.
- Cualquier esquema de apoyo de precio que mantiene un nivel de precios más alto quita los estímulos prácticos para los ajustes necesarios en términos de la diversificación y reduce la producción en áreas marginales.

3.2 Crédito

Otra intervención popular es el crédito. Esto implica generalmente ofrecer los préstamos a bajo costo, reprogramando la deuda existente, congelando la devolución o anulando la deuda. Esto ayudó a productores en la India y Vietnam a evitar los efectos de la crisis en 2002. El crédito permitió también una reinversión considerable en Brasil, Honduras, y Guatemala. El rápido crecimiento de Vietnam lo ha convertido en uno de los productores de café más exitosos en el mundo. El Ministerio de Finanzas de Vietnam abandonó efectivamente sus medidas de estabilización de precios en 1998, y no intenta apoyar un precio mínimo para el café (aunque ellos lo intentan para el arroz, debido a su base de seguridad alimentaria). En vez de eso, ellos han preferido estimular la inversión en el desarrollo competitivo, antes que un enfoque protector de apoyo a los precios. La habilidad del Estado para asignar las tierras y proporcionar líneas de crédito, fue la fuerza que impulsó el gran aumento del país tanto en la producción como en la productividad.

Aunque la responsabilidad por la expansión de Vietnam a menudo descansa en las agencias multilaterales de desarrollo, la inmensa mayoría de su progreso en el café -- más del 90% -- fue auto financiado y nacionalmente manejado¹⁷. El aspecto de las políticas de crédito de Vietnam ha contribuido más a su crecimiento extraordinario en la

¹⁷ El mérito o la culpa – dependiendo del punto de vista — para el crecimiento rápido del sector se imputa típicamente a varios actores externos, usualmente la República Democrática Alemana, Francia, o el Banco Mundial. Según los datos (de inversión, etc.) estos contribuyeron muy poco. Como confirmación, se puede notar el mismo tipo de reciente crecimiento en varios otros cultivos (pimiento, cajú, camarón, etc.) donde es claro que los Vietnamitas sólo han logrado dominar mercados con productos de bajo costo. Para datos y un discusión mas amplia, vea Giovannucci et al (2004).

década de los noventa. Hizo que el crédito rural estuviera disponible y accesible en tasas razonables. Muchos países han hecho lo mismo pero con mucho menos éxito. Una de las diferencias notables en Vietnam era su consentimiento temprano para invertir seriamente en áreas rurales. La mayor parte del subsiguiente crecimiento de su café y otros cultivos son un resultado de la inversión masiva en zonas rurales.

Enfocándose en el crédito razonable para propósitos productivos -por ejemplo, programas de replantación, estaciones de lavado, patios de secado, y beneficios para el procesamiento- es más probable obtener efectos sostenibles en un sector competitivo, que reprogramar la deuda cíclica que las empresas en algunos países han esperado regularmente. La Federación de Colombia tiene un esquema, nominado Plan Florecencia, de ventas anticipadas para facilitarle al caficultor la consecución de recursos para el sostenimiento del cultivo y asegurarle un precio mínimo por medio de un mecanismo de financiación ágil y oportuna.

3.3 Impulso a la producción y calidad

Esto es quizás la aplicación más común de diferentes políticas de medidas especialmente para los países más pobres. Por ejemplo, Uganda ha desarrollado una política sencilla y el co-financiamiento parcial para estimular el replantamiento de las fincas con variedades más productivas y resistentes a las enfermedades. Ruanda, por su parte, ha utilizado apoyo de donantes para mejorar transparencia en la cadena de suministro y proporcionar la inversión para la infraestructura orientada a la calidad, especialmente en las estaciones para el lavado. El Salvador y Guatemala, a su vez, han sobresalido también en esta área. El Salvador a través de su servicio de extensión semiprivado Procafé, y Guatemala por Anacafé, han ofrecido consistentemente asesoría para la producción de alta calidad y servicios de extensión a productores de café. En Asia, Yemen se ha enfocado principalmente en el desarrollo de invernaderos regionales que proporcionan material genético a bajo costo a sus productores y servicios de irrigación.

Para dos de los mayores productores, Brasil y Colombia, los programas para mejorar la calidad son una constante en sus políticas. Ambos han invertido mucho más que cualquiera en investigación y desarrollo tecnológico para complementar sus esfuerzos de calidad y producción. Los esfuerzos de ambos países tienen gran alcance que incluyen las necesidades de producción en pequeña escala, investigación genética, y los métodos ecológicos de producción y procesamiento. Estos esfuerzos proporcionan las ventajas competitivas que coloca a sus productores entre los más productivos y mejor remunerados en el mundo.

En el área de sustentabilidad, varias naciones en las diversas regiones cafetaleras han empezado a promover activamente varios enfoques. Los consejos nacionales para la agricultura orgánica desempeñan un papel en la preparación e indican la implementación de políticas y la legislación. Ellos también promueven activamente marcos institucionales capaces de promover el desarrollo del sector. En Guatemala, la Comisión Nacional para la Agricultura Ecológica (CNAE), una entidad interinstitucional que incluye al gobierno, el sector privado, y la academia tiene amplias responsabilidades en el campo de los estándares y la elaboración de políticas para la agricultura sostenible. Honduras, bajo SENASA, tiene un Comité Nacional Independiente de Agricultura Orgánica. La República Dominicana creó recientemente el Concilio Nacional para la Agricultura Orgánica (CONAO) El Salvador, también tiene una Comisión Nacional de Agricultura Orgánica y ha ofrecido una pausa en el impuesto para la exportación a cafés certificados (incluyendo a

Rainforest Alliance, Comercio Justo, Orgánico, etc). En Costa Rica se han creado dos departamentos dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería: uno para el control (el Departamento para la Acreditación y el Registro de la Agricultura Orgánica) y otro para la promoción (Programa Nacional de Agricultura Orgánica).

3.4 Mercadeo e información

Una de las funciones más importantes de las instituciones cafetaleras es acercar más a los productores con la información del mercado, y no solo de precio sino también de tendencias de productos con quienes compiten. Este elemento contribuye de manera importante a la mayor transferencia del ingreso al caficultor porque no solo disminuye los costos de transacción sino que puede también reducir el comportamiento especulativo. Aunque varias instituciones cafetaleras diseminan precios del día o del anterior, son pocas las que tienen esta política y la cumplen con precios corrientes e inteligencia de mercado. Entre estas se destacan la de Colombia por ofrecer precios corrientes varias veces por día y por varios medios, con interpretación de cómo los precios FOB se afectan por los costos internos.

La Federación también ofrece ser un comprador de última instancia (pero solo si un café cumple con sus estándares) y ha establecido un precio de referencia que necesariamente es acatado por los agentes privados en varias zonas. En las zonas marginales en donde la Federación no ofrece este servicio, los precios internos del productor se reducen entre 20% y 40%, a favor de otros comercializadores quienes compran y trasladan el café.

Varias instituciones nacionales se formaron originalmente para propósitos de comercialización. Muchas se originaron para llenar las necesidades de las cláusulas económicas establecidas en el Acuerdo Internacional del Café y se desarrollaron dentro del ámbito del *marketing*. Actualmente muchas de estas instituciones llevan a cabo las políticas promocionales, pero pocas son realmente capaces de realizar un mercadeo serio. Dos naciones se distinguen en este tema: Colombia y Guatemala.

Colombia es el único país que ha creado exitosamente una marca de venta al por menor para su producción y su icono (Juan Valdez) y logo es muy conocido. En el 2004 decidió proveer su marca desarrollando una serie de cafés de venta al por menor en Colombia y en algunos de sus mayores mercados. Guatemala ha desarrollado coherentemente su propia marca principalmente entre compradores comerciales pero cada vez más también entre los consumidores. Uno de sus logros primarios ha sido el desarrollo de indicadores geográficos del origen para sus regiones distintivas y del registro de éstos. Ha seguido una efectiva y consistente campaña de *marketing* a largo plazo para diferenciar sus diferentes áreas de producción. Su éxito, tal como el de Colombia, es extraordinario tanto que es difícil de copiar y ambos probablemente continuarán acumulando ventajas por ser los primeros.

Capítulo 4

Principales lecciones de la política cafetalera mexicana: factores de éxito y de riesgo

Desde la creación del INMECAFÉ en 1957, la política cafetalera nacional ha tenido como común denominador tres objetivos centrales: a) incremento de rendimientos; b) incremento del consumo interno; y, c) reconversión productiva. Después de cincuenta años, siguen planteándose esos mismos objetivos, toda vez que se han tenido pocos avances en su consecución.

4.1 Fortalezas y debilidades de la política: lecciones claves

En síntesis, al analizar la evolución de la política cafetalera mexicana desde 1957 de manera formal e informal, encontramos fortalezas y debilidades críticas en elementos de gran importancia. Por ello, estos deben ser tomados en cuenta antes de formular una propuesta integral.

Falta de estrategia

Las modificaciones más sustanciales de la política cafetalera mexicana se han caracterizado más por haber sido reacciones de corto plazo a una caída abrupta de los precios, que producto de un análisis minucioso de las tendencias del mercado internacional y del diagnóstico productivo del país para establecer líneas de acción de largo plazo. También se han caracterizado por haberse iniciado en el primer año de gobierno de las administraciones federales correspondientes, como en 1958, 1989 y 2001.

Discontinuidad institucional

En los procesos de redefinición institucional se han desmantelado las instituciones creadas anteriormente, aunque sean para el mismo fin, como ocurrió con los Comités de Solidaridad que reemplazaron a las UEPC, y, más recientemente, en la creación del Comité Sistema Producto Café, que reemplaza al CMC. Como consecuencia, se ha perdido el aprendizaje institucional, provocando con esto que se generen vacíos institucionales, duplicidades y disputas entre las partes, y que la transferencia de funciones sea poco efectiva al no contar con antecedentes.

Subsidio más que fomento

La política cafetalera mexicana ha considerado apoyos para fortalecer a la cadena productiva. Por ejemplo, acciones para el incremento de la calidad y productividad, reconversión productiva, y de la promoción del consumo, sin embargo, estas estrategias

poco contribuyeron a un desarrollo, o bien su impacto fue poco significativo. Lo anterior sugiere que los recursos públicos canalizados al sector han sido vistos como subsidios, más que como oportunidades de desarrollo de capacidades. Puede afirmarse que poco han contribuido a la integración de la cadena de café y por ende al desarrollo competitivo del sector.

Sustentabilidad

Uno de los temas sectoriales más dinámicos e importantes de esta década ha sido la sustentabilidad. México goza de varios antecedentes positivos en esta área:

1. Los productores mexicanos fueron pioneros en la exportación de café orgánico certificado hace más de 50 años.
2. Lograron ser el más grande país exportador de cafés orgánicos por varios años y es el líder en Comercio Justo.
3. Desarrollaron la primera instancia para un código nacional para producción sustentable.
4. Realizaron esfuerzos de intensificación en la producción sin fertilizantes.

Después de un temprano auge a mediados de la década de los noventa, la tierra certificada orgánica ha crecido casi al triple. Aproximadamente 147,000 hectáreas, de las cuales la mitad corresponde a plantaciones de café. Hay 80,664 productores certificados, la mayoría de ellos con pequeñas unidades productivas. México reconoce la ley de productos orgánicos en octubre de 2005 que regula los criterios y exigencias para su producción. Aunque lo anterior se encuentra en una etapa inicial, hay planes para la conformación de un consejo nacional y la creación de un sello para productos orgánicos de México. Hay tres áreas donde el gobierno podría apoyar y mejorar:

1. Fomentar la capacidad de los sistemas de control internos. Este componente de cumplimiento de normas es un acercamiento a favor de la reducción considerable en gastos y mejora la aceptación de mercado.
2. Mejorar la investigación y difusión sobre los costos reales y las ventajas de diversas iniciativas de sustentabilidad. Mensajes contradictorios acerca de gastos, producciones y exigencias de mercado, hacen difícil que los productores tomen una decisión sobre cual iniciativa es conveniente para ellos.
3. La promoción de prácticas de sustentabilidad ofrece bienes públicos y puede estimular un área de ventaja competitiva en México, que rápidamente puede deteriorarse. Todas las naciones líderes en la producción de café, incluyendo Brasil, Vietnam, y Colombia, han difundido públicamente sus intenciones de usar estándares para mejorar su sustentabilidad. Costa Rica, por ejemplo, realiza acciones sobre sustentabilidad ecológica a nivel nacional.

Las tecnologías óptimas para la producción necesitan tomar en consideración condiciones agro-ecológicas de regiones específicas, condiciones socioeconómicas y organizacionales de los productores. Particularmente, para la mejora en productividad y calidad, ante el cambio en tecnologías de producción puede generar impactos directos significativamente en el ingreso y bienestar de los pequeños productores de México. Para lograr estos cambios sociales y ecológicos es necesario que los productores sean apoyados por instituciones locales (Organizaciones No Gubernamentales) o bien organizaciones de productores para:

- ✓ Incrementar la capacidad local para capacitación a nivel productivo
- ✓ Fortalecer las instituciones productivas y transferir conocimiento y análisis de mercado
- ✓ Disminuir los gastos de certificación y cumplimiento de los estándares

Manejo de riesgos

La alta volatilidad de los precios del café pone en mayor riesgo el bienestar de los productores. Dados los múltiples riesgos que enfrenta la actividad cafetalera no sorprende que el productor tienda a ser adverso al riesgo en sus inversiones productivas. Para enfrentar los riesgos del cultivo de café existen esquemas de manejo diversificado del predio y de manejo de riesgos basados en el mercado.

Aunque México ha sido uno de los países pioneros en programas para manejar riesgos de mercado a través de esquemas de mercado, ha sido complicado que los pequeños productores accedan a ellos. El Gobierno Federal debe continuar promoviendo el desarrollo de programas como el de Apoyos para la Adquisición de Coberturas de Precios de Productos Agropecuarios de ASERCA, que promueve el uso de instrumentos de manejo de riesgos basados en el mercado y que facilita el acceso a productores y comercializadores. El Gobierno Federal, al hacer asequibles estos instrumentos a los productores, les permite gestionar diversos niveles de riesgo para su actividad a menores costos fiscales de rescatar al sector en caso de crisis.

Cultura organizativa

La política cafetalera en México ha contribuido a la formación y maduración de una cultura organizacional, por ello, algunas de estas se encuentran como líderes en segmentos de mercados de cafés especiales.

Capacidades locales

La formación de capacidades técnicas y gerenciales ha servido especialmente a quienes hoy encabezan las principales organizaciones de productores y Consejos Estatales del Café, los cuales han alcanzado capacidad de generar y gestionar programas oportunos.

Acceso al mercado

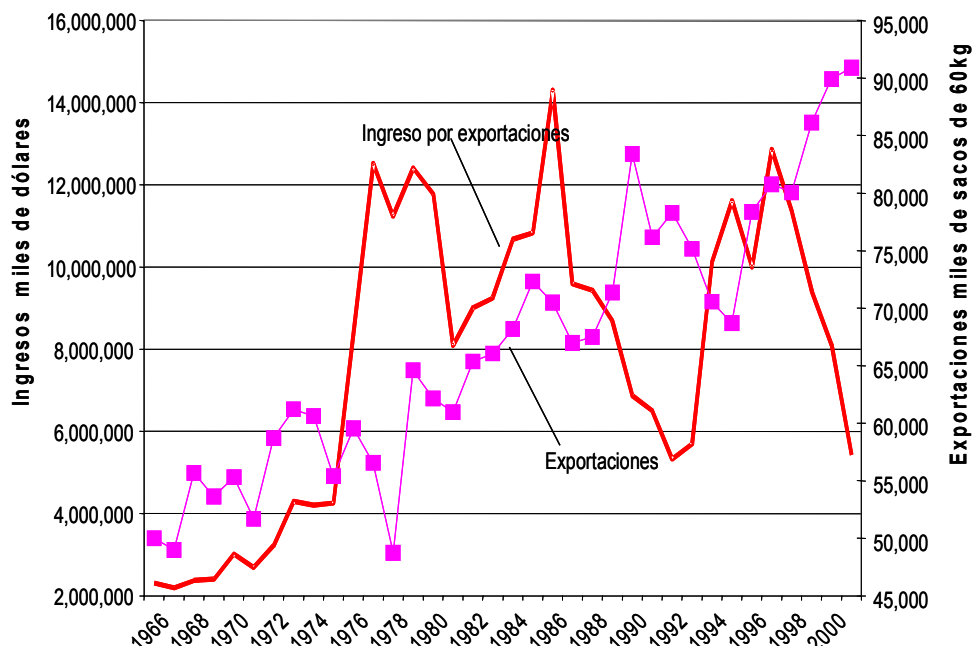
México goza de una gran ventaja comparativa ya que por su posición geográfica cuenta con el acceso al mercado de EEUU, el más grande del mundo, además el potencial que puede ofrecer su mercado doméstico el cual alberga a cerca de 101 millones de consumidores.

4.2 Oportunidades y amenazas: lecciones claves

Es necesario distinguir entre el objetivo del Estado y los objetivos propios del sector cafetalero, esto para establecer las acciones que deben de impulsar un desarrollo competitivo de la cadena de café. En ese sentido, el objetivo principal de la política cafetalera no debería ser incrementar los niveles de producción o del consumo, sino incrementar los niveles de bienestar o del ingreso del productor, porque el incremento a la producción o del consumo no es equivalente a la meta de contribuir a la mejora de las

condiciones de vida de los productores. Es decir, elevando la producción puede incrementar los ingresos de corto plazo, pero estos no necesariamente se transforman en beneficios directos al productor. Hay experiencias claras que muestran que el incremento en producción provoca la disminución de precios, por esto se busca que el productor avance en la agregación de valor de su producto. En épocas de alta producción, los países productores obtuvieron ingresos mayores, sin embargo solo fue por periodos breves y en seguida se presentaron ciclos de precios bajos (ver Figura 16).

Figura 16. Exportaciones e ingresos por exportaciones de los países productores



Fuente: USDA; F.O. Licht, OIC

Análisis profesional orientado hacia el mercado

Para enfrentar las cambiantes condiciones de mercado es necesario implementar una fuerte base analítica y una guía profesional. Con ello se busca obtener la mayor cantidad de información posible que permita crear inteligencia de mercado, que ayude a los productores y a los diseñadores de políticas del sector, con carácter continuo en el sentido de que traspase las administraciones federales e incorpore las lecciones a través del tiempo. Esto puede ser alcanzado con un pequeño grupo de analistas, los cuales serían los alimentadores de información oportuna contando tanto con consultores expertos nacionales e internacionales.

La política cafetalera tiene la oportunidad de consolidar acciones que permitan integrar procesos de mejora en la competitividad del sector. Las cadenas que han alcanzado éxito es debido al trabajo desarrollado conjuntamente, lo cual le ha permitido desarrollo en competitividad y obtención de mejores ingresos

Estructura institucional

La política cafetalera de México ha estado llena de contradicciones y cambios institucionales. La creación de una institución fuerte, la cual dé dirección a una política cafetalera aún es un tema sensible, para lograrlo es necesario contemplar algunos elementos que han permitido el éxito en algunos países, estos son:

- Debe ser manejada profesionalmente, con un sistema interno en el que se encuentren el sector público y el privado.
- Es auto-gobernada, así que puede dar una consistencia política a través del tiempo, sin importar cambios en las administraciones federales.
- Debe tener representatividad de todos los eslabones de la cadena de café, concebido en un proceso democrático y descentralizado.
- La institución debe tener lazos fuertes y formales con cada uno de los eslabones que permita el avance de un bienestar común para el sector.

A finales de 2004 se impulsó la conformación de los Comités Sistema Producto, los cuales buscan constituirse bajo un esquema 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. Sin embargo, las lecciones de las organizaciones más exitosas en otros países indican que debe existir una representatividad democrática, ya sea de distrito o región del sector productivo. Una organización únicamente con miembros designados, sin antes haber elegido algunos de ellos por un proceso democrático, puede experimentar una politización continua. Por ello, aun no está claro como funcionará el Comité y si tendrá credibilidad y representatividad.

Manejo de crisis

Las experiencias de fondos de estabilización de precios en algunos países muestran que estos inhiben los ajustes necesarios para que el sector mejore sus niveles de competitividad y enfrente los períodos prolongados de precios bajos. Además, los fondos de estabilización requieren recursos significativos, especialmente desde que los precios de café tienden a la baja ya que históricamente estos incluyen periodos más largos que los períodos de precios altos. Una opción ante el ciclo de precios bajos es el pago directo a través de programas sociales que proporcionen al productor ingresos suplementarios. Por lo anterior, el Gobierno de México debe ser cuidadoso con cualquier tentativa de estabilizar precios locales.

Un claro nivel de apoyo -- muy diferente de una red de seguridad social -- debe concentrarse directamente en demostrar la competitividad de los productores o ayudando a los marginados para diversificarse y transitar a otras formas de producción.

Un enfoque alternativo para proteger a los productores de la incertidumbre causada por la inestabilidad de precios es el uso expandido de los diversos instrumentos de precios e instrumentos de seguridad disponibles en el mercado comercial. Estos instrumentos, - ya sean las opciones expuestas (*put*) u otros tipos de contratos de seguro - pueden proporcionar a los productores o a cualquiera en la cadena del *marketing* con una protección de corto plazo contra la caída de los precios. México es pionero en algunos trabajos en esta área, pero necesita estructurarse mejor para llegar a la mayoría de los productores que lo necesitan. Aunque más del 40% de la producción de México se cubre

supuestamente en el mercado, esta administración de riesgo es realizada típicamente por compañías y organizaciones. La mayoría de los productores de café -- y casi todos aquellos que son más vulnerables -- no se cubren aún de las maneras más simples.

Por ejemplo, si un grupo de productores quisiera asegurar un precio mínimo (digamos \$0.65/libra que cubriría probablemente sus costos de producción), la compra de una opción que garantice ese precio durante tres meses, costaría probablemente entre \$0,015 y \$0,035 centavos/lb si fue comprado cuando los precios estaban a \$1,00, dependiendo de otras condiciones del mercado. Lo que se traduce en alrededor de \$2,00 a \$4,00 por saco de 60 kg. Mientras el costo de asegurar tal precio para cantidades muy grandes será más alto, al nivel nacional, la mitad del café -- 2 millones de sacos -- podría estar protegido en el rango de los US\$6-15 millones, un precio mucho más alejado que los gastos públicos ejercidos por el Fondo en periodos de precios bajos.

Por supuesto, esto no es una panacea completa pues varios factores pueden limitar su utilidad. Si los precios caen y permanecen bajos por períodos prolongados, las soluciones alternativas llegan a ser necesarias.

Estándares orientados hacia los mercados

El comercio global está más orientado a estándares de calidad, los cuales hoy día son quienes determinan la entrada hacia los distintos mercados, que son los más exigentes. Las características que enmarcan estos estándares principalmente son en tres áreas: seguridad, calidad y sostenibilidad. Lo anterior, permite la diferenciación de los productos, la mayoría de los estándares son privados, como ejemplo pueden incluirse a EUREPGAP, ISO, IFOAM, CSR, entre otros. Por ello, el papel de los estándares han sufrido cambios fundamentales por reducir los costos de la transacción y servir como:

- Herramientas estratégicas para la coordinación del sistema
- Herramientas para la penetración del mercado o ser una barrera para su incursión
- Certificar calidad y seguridad
- Diferenciación de nichos de productos
- Un seguro de equidad

La producción y calidad de café de México se ha visto afectada por la última crisis de precios bajos, y como consecuencia una disminución en la calidad, lo que implica un riesgo de deslizarse hacia la competencia con la más baja calidad en mezclas de cafés. Opuestamente, los productores líderes, como Brasil y Colombia, se han movido cada vez más hacia estándares más altos como una forma de diferenciación¹⁸. Sin algunos esfuerzos concertados para mejorar los estándares, México está amenazado de ver reducida su reputación.

La evolución en los estándares es de gran importancia para el sector cafetalero, como también para el sector agropecuario en general. En décadas recientes México era realmente innovador en algunas de estas áreas. Por ejemplo, varios estados tienen estándares de calidad aunque estos son ignorados en su mayor parte. México fue el primer país en el mundo en formular un conjunto de *Principios de Conservación de Café* y pionero de esfuerzos en Oaxaca y Chiapas de café orgánico y comercio justo. Más

¹⁸ Desde el interés brasileño en la certificación "C" y su compromiso con el café orgánico tanto como con otras certificaciones a la creciente atención creciente de Colombia hacia un amplio menú de estándares individuales y su posicionamiento en los nichos diferenciados con sus marcas.

recientemente, algunos proyectos en Chiapas sirvieron como base para algunos de las primeras experiencias exitosas de *Starbucks* en este escenario.

Aunque México ya demostró liderazgo en lo que se ha conocido como cafés sostenibles, en los últimos años, sus competidores, como Perú y Costa Rica, se han desarrollado hasta tal punto que ya han arrebatado dicho liderazgo. Pese a ello, México fue el primer país que promulgó una ley orgánica (octubre del 2005) para regular los criterios y los requisitos para la producción orgánica. Hoy en día, las inversiones dirigidas continúan siendo relativamente modestas, pero es factible contribuir considerablemente a su expansión, a través de las siguientes líneas de acción:

1. Eliminar la tendencia del gasto público contra enfoques de producción orgánica y amigable con el medioambiente, especialmente en el área de investigación y desarrollo tecnológico y también de fertilizantes o agroquímicos, todos los cuales están dirigidos típicamente hacia los productos convencionales.
2. Construir la capacidad del gobierno y el sector público en servicios de extensión e investigación que utilizan las universidades existentes.
- 3 Construir la capacidad del gobierno y el sector público para asegurar que las regulaciones tales como caracterización del fraude y consumidor faciliten el uso de sistemas locales de credibilidad y costos más bajos de conformidad con la certificación y la acreditación.
4. Proporcionar equidad en el acceso a fondos necesarios hacia los productores para la certificación e inversiones productivas iniciales.
- 5 Ofrecer incentivos en la forma de beneficios tributarios temporales limitados o subsidios iniciales para la certificación o el desarrollo de insumos orgánicos.

México actualmente tiene una gran oportunidad para el análisis y desarrollo de políticas en estas áreas estratégicas. Dado que parte de este trabajo ya está en proceso (en otras áreas del gobierno, ONGs, y otros) la integración y aprendizaje pueden evitar la duplicación de esfuerzos. Es deseable incluir al sector privado en las discusiones regulares, diseminación, y capacitación del sector, ya que al incrementar la calidad de las capacidades en la cadena, incrementa sustancialmente la competitividad de la cafecultura.

Experiencia y organizaciones

México cuenta con la experiencia necesaria en la producción de café así como las condiciones agroecológicas que le permiten producir cafés de calidad. De hecho, el 35% de la superficie de café está sembrada a una altitud superior a los 900 m.s.n.m. que producen cafés de altura y estrictamente altura, el 44% se encuentra a una altura entre los 600 y 900 m.s.n.m. En lo que respecta a las condiciones de cultivo, destaca que alrededor del 99% de la superficie cultivada se realiza bajo sombra diversificada. Estas condiciones le confieren al cultivo una gran importancia ambiental, porque ayuda a conservar la biodiversidad y ofrece diversos servicios ambientales al planeta, entre los que destacan la captura de carbono, conservación y recarga de mantos freáticos, conservación de biodiversidad y del paisaje natural. Por las características anteriores, el café mexicano tiene la capacidad de diferenciarse e incursionar a mercados de alta especialización.

Las organizaciones de productores son críticas para la creación de capacidades al nivel de las fincas. Dada la naturaleza dispersa del cultivo del café en muchas regiones, será esencial contar con la participación de organizaciones de productores como parte de la cadena de suministros. Ellos pueden ofrecer también procesamiento y mercadeo donde sea necesario para mejorar la competitividad del sector (rentabilidad y calidad) y asegurar una distribución más equitativa de los ingresos del sector que deben reducir finalmente la necesidad para la intervención financiera constante del gobierno. Existen grupos de productores altamente organizados, especialmente en Chiapas, Oaxaca y Veracruz, que exportan directamente a mercados de especialidad y reciben ingresos significativos. Sin embargo, se necesita impulsar mejoras en las habilidades organizacionales, como en asuntos relacionados al *marketing* y procesamiento del café de calidad.

Promoción

México tiene amplia experiencia y reputación en el desarrollo de varios productos con gran éxito a través de la diferenciación, tales como tequila, mezcal, mole, etc. La diferenciación puede ser aprovechada para el caso del café, como ejemplo puede darse la región de Pluma Hidalgo en Oaxaca, cuyo café es apreciado por sus características distintivas que lo hace que adquiera un mayor valor en el mercado. Sin embargo, poco se ha trabajado en el área de promoción de otros cafés que pueden gozar de características similares o bien puedan alcanzar esta diferenciación a través de certificaciones.

En términos de *marketing* internacional México goza de experiencias exitosas lo que puede ser aprovechado hacia el sector cafetalero, tanto al consumo interno como a la exportación. Por ejemplo, países como Costa Rica y Jamaica han tomado una gran ventaja al considerar la industria turística para promover su café. En México se tiene un flujo anual de cerca de 20 millones de visitantes internacionales por lo cual este sector puede ser dispersor del café mexicano, además del consumo que estos puedan tener. También puede aprovecharse las personas y compañías que consumen café no diferenciado en la industria doméstica, entre las más importantes están las industrias hotelera, restaurantera y hospitalaria.

Capítulo 5

Recomendaciones para una política cafetalera a futuro

La estrategia de México no puede ser única. Los diferentes tipos de productores son distintos y necesitan, en consecuencia, un enfoque distinto. Sin embargo, hay áreas en que casi todos los productores enfrentan retos en común. Según las realidades del mercado y de la cafecultura nacional, con su estructura productiva, su tipo de producción, su productividad, y su historia. Considerando lo anterior, se proponen un conjunto de líneas de política pública que son relativamente fáciles de instrumentar y de alto impacto económico, y se centran en la búsqueda del beneficio del productor primario, como la parte más crítica de la cadena mexicana del café.

El mayor reto de la estrategia es el fortalecimiento de la institucionalidad cafetalera, de la cual depende el avance del resto de las líneas de acción. El sector necesita de un liderazgo institucional continuo, que no ha tenido en la última década. Al observar las principales lecciones de instituciones cafetaleras exitosas de otros países productores, observamos que éstas tienen al menos en común tres rasgos principales: a) son democráticas, b) están vinculadas al gobierno pero son independientes en su gestión, y c) operan de manera descentralizada.

La institución cafetalera debe generar un flujo de ingresos que le permita mantener un equipo profesional vinculado al gobierno, pero que sea independiente de éste. Asimismo, deben crearse fondos iniciales que permitan avanzar en las áreas estratégicas que se plantean más adelante. La institución debe mantener un equilibrio entre la representatividad de productores y un claro entendimiento de las necesidades del mercado en cuanto al procesamiento, industrialización y exportación del café, como ocurre en las instituciones de cafecultura más exitosas del mundo.

En síntesis, la institucionalidad cafetalera debe constituirse como una de las mayores fortalezas del sector. Además, puede asociarse eficazmente con el gobierno para generar niveles de bienestar colectivo, que no serían posibles si al sector cafetalero se le deja simplemente a la iniciativa individual o a la tutela exclusiva del Gobierno Federal. Las instituciones más exitosas en países productores de café equilibran su representación de productores con una comprensión clara de la interacción con el procesamiento, la industria, y con las necesidades de exportación del sector privado.

Es esencial diferenciar entre el objetivo de la política cafetalera y las consecuencias de las acciones propuestas. Por ello, no se plantean propuestas dirigidas a incrementar la producción, la productividad, la reducción de costos, aunque algunas de las propuestas, sin duda, pueden lograr menores costos de producción o elevar la productividad.

Partiendo de esto, nos concentramos ahora en los factores que más influyen y que detonan otros procesos sinérgicos. Es claro que existen muchas áreas donde la intervención se pudiera fomentar, pero si se abordan todas a la vez, se arriesga el enfoque concentrado¹⁹. Las mejores oportunidades para los productores mexicanos

¹⁹ Por ejemplo, siempre es válido el esfuerzo de bajar los costos de producción. Pero este no es necesariamente un objetivo de importancia primaria, ya que la competitividad del cafecultor mexicano —

apuntan a dos áreas principales. La primera es el fomento a la competitividad en los cafés de calidad regular, que representan la mayor parte de la producción nacional, y a una reorientación de objetivos para los cafés que participan en mercados diferenciados. Pero ser más competitivos requiere un significativo ajuste a la estructura productiva en términos de calidad, estándares, y las instituciones del sector. Hay varios caminos que contribuyen al avance de este proceso entre los cuales se destacan cinco:

1. Apoyo a la calidad
2. Posicionamiento en el mercado
3. Manejo de riesgos
4. Implementación de estándares
5. Fortalecimiento de las instituciones

5.1 Apoyo a la calidad

En una encuesta aplicada a los productores de café para un estudio realizado por el CIDE²⁰, a la pregunta: ¿qué actividad desarrollaría con recursos adicionales?, el 30% de los productores entrevistados respondieron que buscarían incrementar la calidad de su café. Ello refleja que una parte considerable de los productores sabe qué es lo que más necesitan para generar mayor valor agregado, lo que constituye un primer y valioso activo en cualquier estrategia que busque incrementar la calidad del café.

Una precondition necesaria para que productores produzcan con mayor calidad es que estos entiendan el proceso para obtenerla y que conozcan los procedimientos para evaluarla²¹. Capacitar a productores y miembros de organizaciones de productores en la catación para evaluar la calidad del café y establecer laboratorios de catación en las regiones cafetaleras del país, es una estrategia acertada para incrementar la calidad del café producido. Firmas privadas y organizaciones de cooperación internacional han realizado de manera exitosa proyectos piloto bajo este enfoque, algunos de ellos en México. Un proyecto patrocinado por la USAID en Centroamérica para establecer laboratorios de catación, ha producido resultados muy satisfactorios. De hecho, varios ganadores del certamen internacional “*Cup of Excellence*” han sido pequeños productores que habían participado en dichos proyectos de laboratorios de catación.

En ese sentido, es deseable que los productores puedan mejorar la calidad de su café y ser mejor remunerados. Sin embargo, en México, como en otros países productores, en varias de las principales regiones cafetaleras los comercializadores no premian significativamente a los productores por mayor calidad, lo que significa un grave escollo para avanzar en el incremento de la calidad general de café en el país.

como se vio anteriormente— no dependerá de tener el precio más bajo. Se debe tener presente, por ejemplo, que los productores con los más bajos costos de producción (varios países africanos), en gran parte han sufrido una caída en su participación de mercado al largo plazo. El precio es siempre importante, pero en el mercado del café, la calidad y la consistencia cuentan aún más. Igualmente, incrementar el rendimiento — aunque muy útil e importante — no es necesariamente el enfoque primario.

²⁰ CIDE, “Evaluación del Programa Fomento Productivo, Reconversión y Mejoramiento de la Calidad del Café de México” 2003 y 2004.

²¹ Es difícil invertir y seguir en un proceso de calidad sin una cantidad suficiente de producto. Sin embargo, se nota que los productores de Vietnam, país con los más altos rendimientos del mundo en los últimos años, han sufrido múltiples bancarrotas y carteras vencidas tan elevadas que la mayoría de los bancos congelaron los pagos y los préstamos para no quebrar a más productores y a los mismos bancos (Giovannucci et. al 2004).

También, existen diferencias considerables entre regiones productoras en la manera en que el café es comercializado. En Chiapas y Oaxaca el café se comercializa en su mayor parte en pergamino. En Veracruz y Puebla, se comercializa la mayor parte en cereza. En Guerrero y San Luis Potosí, el café se comercializa en oro natural. En ciertos casos los productores pueden avanzar al menos un paso en la cadena de valor. Por ejemplo, aún las zonas con alta humedad, durante la cosecha pueden secar bajo techo o en secadoras solares y/o mecánicas con bajas inversiones, particularmente a nivel de cooperativas. Al promover la integración de cadenas se pueden también establecer sistemas de medición de calidad, que permita pagar más a productores por la entrega de café de mayor calidad. Con ello, se promueve el incremento de la calidad en general del café producido en el país y de los ingresos de los productores.

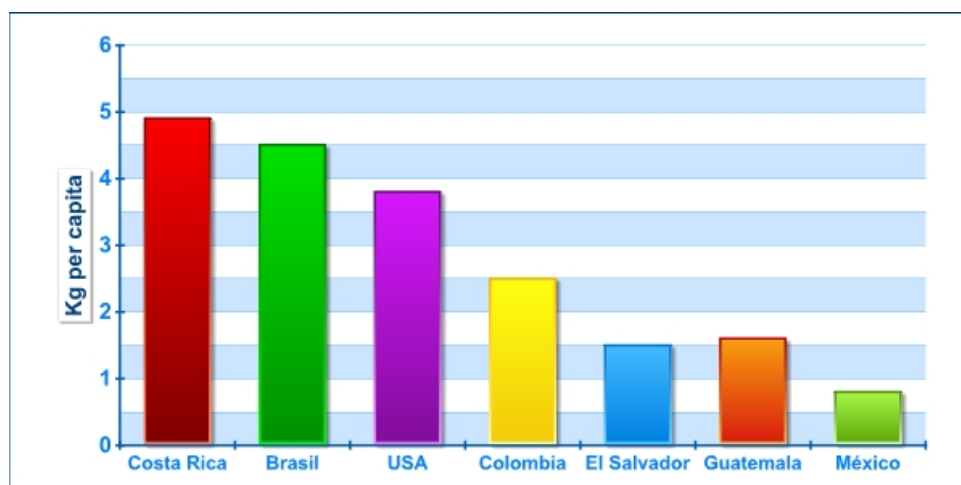
Un consejo regulador, tal como el que opera en la producción de tequila, puede ayudar a controlar los estándares de calidad, particularmente del café exportado. Aunque es importante que esos estándares no impidan excesivamente las exportaciones, al calificar los distintos niveles de calidad, no solo se provee de un servicio útil a compradores, también envía señales claras a los productores de que la calidad es bien remunerada. Estos estándares existen a nivel del estado pero no son suficientemente activos. Ellos pueden desarrollar e imponer no sólo estándares de calidad sino también el uso de sellos u otras indicaciones de cumplir con un estándar en particular en un estado o una región.

Ha habido muy poca inversión en la infraestructura productiva en los últimos años. Aunque existe una amplia capacidad en la mayoría de las áreas, hay una necesidad para que la calidad sea mejorada en el procesamiento con ambos beneficios el húmedo y el seco así como prácticas ambientales mejoradas tales como beneficios húmedos ecológicos. Estos no necesitan de una gran escala y pueden, en muchos casos, ser manejados por las familias o los grupos pequeños de productores que se reúnen para formar pequeñas empresas de procesamiento que pueden integrar el secado bajo techo.

5.2 Posicionamiento en el mercado

Dadas las tendencias del mercado internacional, a México no le conviene ser percibido como un productor de baja calidad, aún en el caso de que tuviera bajos costos de producción. La promoción de la calidad está directamente vinculada con el posicionamiento de mercado. Para desarrollar un perfil de productor de cafés de calidad, deben posicionarse, en primer lugar, algunos de los cafés de mayor calidad en los mercados de cafés de especialidad, en el plano nacional e internacional. Particularmente el mercado doméstico de México tiene un gran potencial de desarrollo, toda vez que registra el más bajo consumo per capita entre los países productores en la región (ver Figura 17), aún cuando, el consumo nacional de México ha crecido recientemente y en el 2005 sobrepasó aparentemente el nivel de 1 kg.

Figura 17. Consumo doméstico de café en países productores



Fuente: Speciality Coffee Association of America

México tiene un nivel de ingreso per cápita relativamente alto en relación a los países productores y tiene un amplio mercado doméstico. Tiene también una clase media involucrada en el fenómeno comercial de las cadenas de cafeterías y el consumo se ha incrementado más en los últimos 5 años que en los 15 años previos (ver Cuadro 8).

Cuadro 8. Consumo de café en México

Periodo	Producción consumida %	Consumo per cápita (kg/persona)
1989-90	15.4	0.6
1994-95	21.7	0.6
1999-00	17.0	0.6
2004-05	48.0	1.2 ²²

Fuente: Consejo Mexicano del Café, A.C.

Nota: el consumo per cápita es calculado como la producción nacional más importaciones menos las exportaciones.

Un enfoque estratégico centrado en el aumento del consumo interno, puede tener ciertas ventajas. Entre ellas la posibilidad de una menor volatilidad dada las menores variaciones de precio en el mercado doméstico, menores barreras de entrada para productores nacionales en las ventas en anaquel, y mayores facilidades para hacer relaciones comerciales. Sin embargo, el incremento en el consumo de café abre también el mercado a cualquier marca de café, nacional o internacional, y la rápida transmisión de precios permite tener solo una pequeña ventaja para los productores nacionales. Otra ventaja de incrementar el consumo doméstico de café es que los esfuerzos requeridos son

²² Promedio 2 años 04-05 es 3.7 millones de sacos; producción con promedio de 2.2 millones exportados; y casi. 200,000 importados. Población de 101 millones.

típicamente menores a los necesarios para expandir el consumo en cualquier otro país, y los resultados tienden a ser más permanentes dadas las ventajas derivadas de la ubicación de los productores nacionales.

Sin embargo, hay cinco reflexiones que deben realizarse respecto a los esfuerzos para incrementar el consumo doméstico de café, si es que se quiere asegurar que las acciones de la política coadyuven en mejorar las condiciones de vida de los productores de café del país.

1. El *único modelo que ha tenido un éxito significativo es el de Brasil*. Es importante entender que el caso de Brasil es de alguna forma único, ya que tradicionalmente había registrado altos niveles de consumo. De hecho, durante los sesenta y principios de los setenta, Brasil consumía casi 6 kilos per capita. Para 1975 el consumo había caído a 4 kilogramos. El programa ABIC, al que frecuentemente se le atribuye el incremento en el consumo, fue creado a principios de 1990 cuando el consumo había bajado a 3.5 kilogramos, provocado por el sustancial decremento de la calidad del café. En 2006, después de una estrategia de incremento a la calidad y promoción del consumo, el nivel de consumo es de 4.7, todavía por debajo de los niveles registrados en los sesenta.²³
2. Un segundo punto crítico es aprender cuidadosamente de los esfuerzos de otros países productores en esta materia. Varios países, Colombia entre ellos, no han sido capaces de desarrollar significativamente el consumo interno, pese a la gran cantidad de recursos destinados a este fin.
3. Al incrementar el consumo domestico de un *commodity* global, también se incrementa el mercado potencial para productores e industrias competitivas – incluyendo las foráneas-. Es claro que las más grandes industrias como Wall Mart y Nestlé también ganarán sustancialmente en cualquier campaña para aumentar el consumo. Lo cual no es negativo, pero tampoco implica que se beneficie a los productores domésticos. En primer lugar, porque una parte de estos cafés vendidos al detalle no proviene de México. Al incrementar el consumo, no se incrementan necesariamente los precios al productor y además, inevitablemente se incentivará mayor producción para responder al incremento de la demanda generando así, ciclos de precios por *shocks* de oferta, tal y como ocurre en el nivel internacional. Por ello, el incremento del consumo interno es una solución menos sustentable cuando se le compara con el fomento de la competitividad de los productores de México.
4. El incremento de la apertura de mercados a compañías extranjeras y la transmisión más rápida de precios no puede permitir más que una ventaja modesta para los productores domésticos. De hecho, algunos puntos evidencian la asimetría en la transmisión del precio del mercado internacional al domestico que no favorecen a productores en donde la baja de los precios se transmiten más rápidamente a los mercados internos que la transmisión de los precios más altos (Krivonos 2004). Esto es especialmente cierto para los más pobres con poco acceso a la información internacional y el pequeño poder de negociación. De ahí que, al vender en los mercados domésticos puede en ciertos casos hasta significar precios más bajos para los productores.

²³ Carlos H. Brando ha proporcionado un buen estudio sobre los esfuerzos y la experiencia brasileña con apoyo del OIC.

5. Finalmente, desde un punto de vista del interés público, debe cuestionarse si le corresponde al gobierno realizar estrategias de mercadeo de diversos productos para promover el incremento del consumo de diversos productos como algodón, azúcar, café, entre otros. Si bien existen justificaciones para apoyar ciertos sectores agrícolas, el gobierno debe definir qué rol le corresponde jugar como facilitador para que el sector privado emprenda sus propios esfuerzos de mercadeo, sobre todo, considerando que hace pocos años un programa similar fue rechazado por algunas de las principales compañías en México.

Cualquier esfuerzo del gobierno para apoyar el incremento del consumo supone que busca beneficiar en primer término, aunque no exclusivamente, a los productores, por lo que vale la pena cuestionar cuál es el beneficio para el productor. Sin embargo, la expansión reciente del consumo interno impulsada por el crecimiento de nuevas cadenas de cafeterías, no ha generado que el productor participa más en el valor final de las ventas, por el contrario, esta ha disminuido. Lo que si puede beneficiar al productor es que se promueva su mayor participación en la cadena de valor. Por valor agregado se entiende que el productor tenga una participación más amplia en todas las cadenas que benefician, hasta apoyo a la propia participación de productores como socios en la venta al detalle en mercados locales como los nacionales.

En todo caso, el gobierno podría estructurar sólo un fondo inicial al cual se sumen recursos de los miembros de la cadena, hacerlo sólo con recursos públicos y a través de una institución pública significaría limitarse a una estrategia en condiciones similares a la instrumentada por el CMC a principios de la década para impulsar el consumo, la cual tuvo poco éxito, pues no contaba con los incentivos, recursos, instrumentos y experiencia necesaria para incursionar en el mercadeo directo.

Mercado internacional

Desde los esfuerzos realizados por el CMC hace tres años, México casi no ha hecho ningún esfuerzo adicional para promocionar su café. Esto a pesar de contar con éxitos de largo plazo de mercadeo de turismo y productos agroalimentarios como Kahlua, mole y tequila. Claramente, la promoción del café requiere realizar alianzas estratégicas con firmas privadas especializadas en comercialización, pero estas alianzas deben ser encabezadas por los agentes de la cadena y no por el gobierno para que tengan éxito. Por ejemplo, en Costa Rica una sola empresa privada ha logrado posicionar entre sus turistas el café de Costa Rica como sinónimo de buen café producido con prácticas ambientalmente responsables. No existe razón para que algunas regiones cafetaleras de México se posicionen en el mercado internacional de manera similar, e incluso que puedan superarlo.

Para lograr impacto en los mercados domésticos e internacionales, deben desarrollarse estrategias con industrias como la hospitalaria, hotelera y restaurantera, entre otras. También, en alianza con operadores privados puede exponerse el café mexicano en puntos de venta estratégicos al abundante flujo de 20 millones de turistas internacionales que anualmente visitan México, que gastaron más de US\$ 10,000 millones únicamente en el 2005.

Otra oportunidad que puede explotarse es promover las denominaciones de origen (D. O.) y los indicadores geográficos de origen (GIO, por sus siglas en inglés) o de apelación. En ese sentido, México no posee un sistema nacional de certificación de calidad que proteja la reputación de regiones productivas, aunque, a lo largo de los años se han generado distintas iniciativas, ninguna de ellas han sido promovidas y protegidas lo suficiente. Esas

regiones pueden desarrollar sus propias medidas de control de la calidad. En términos competitivos, D.O. y GIO ofrecen ventajas que son difíciles de perder y que generan efectos recíprocos sobre la reputación del resto del café producido en el país. Ejemplo como el café *Blue Mountain* de Jamaica o el café *Kona* de Hawai son dos de los muchos casos en los que algunas denominaciones de origen pueden generar sinergias con el turismo u otros productos de calidad.

También México puede participar en nuevas formas del mercadeo facilitadas por entidades tal como el *Coffee Quality Institute* (CQI). A través de las subastas Q en Centroamérica, se vendieron 2 millones de libras a precios elevados de \$1.25 a \$1.67 por libra en el ciclo 2004/2005. Esta forma de clasificar y vender café de buena calidad, sin ser *gourmet*, estimula a productores a promover calidad y a recompensarlos con mejores precios por la venta de su café y altos volúmenes (a diferencia de algunas otras subastas, esta funciona por lotes completos de contenedores).

5.3 Manejando riesgo

Para el pobre, la administración del riesgo es crítica debido a que la inestabilidad, aún más que la pobreza, es muy perjudicial para su condición y bienestar. Dados los riesgos innumerables de la agricultura, no sorprende que los productores de café tiendan a ser adversos a los riesgos. Hasta recientemente había poco que hacer para enfrentar los riesgos basados en el clima y el mercado.

Aunque México ha sido un pionero en algunos de estos instrumentos de administración de riesgo, el acceso para los pequeños productores es todavía difícil. El gobierno debe aumentar el apoyo para el desarrollo de programas, tal como el Programa de Cobertura de Precios de ASERCA, eso promueve el uso del mercado basado en instrumentos de administración de riesgo y facilita el acceso de las organizaciones de productores para cubrir sus riesgos. Facilitando este acceso, el gobierno permite a los productores determinar su propio nivel adecuado del riesgo y reduce los costos de desastres potenciales. Sin embargo, es esencial que el gobierno entienda que las implicaciones de sus demás programas pueden proporcionar fácilmente un factor desmotivador para manejar su propio riesgo.

Uno de los medios más beneficiosos de la administración del riesgo es el desarrollo de relaciones con compradores a largo plazo. Muchos productores, y compradores también, valoran la seguridad que se deriva de la comunicación mutua en el transcurso de los años. Los llamados "cafés de relación" han sido desarrollados en la industria de café de especialidad. No obstante, varios productores convencionales toman parte también en los contratos de largo plazo con sus compradores en donde la consistencia y una calidad razonable son reconocidas mucho más que una pequeña diferencia del precio. Tales relaciones pueden ser más útiles que muchos otros sistemas de la administración del riesgo durante períodos prolongados de caídas de precio.

Diversificación: enfoque nuevo

Desde la década de los años 60, la reconversión de las zonas cafetaleras marginales, ha sido uno de los más antiguos anhelos de las instituciones cafetaleras. La reconversión puede traer evidentes beneficios para la cafecultura en su conjunto, al eliminar cafetales improductivos y de baja calidad que deterioran la reputación del café mexicano en el

mercado. Pero se ha tenido poco éxito en la adopción de esta estrategia por parte de los productores.

Según los datos del CIDE²⁴, un esfuerzo reciente dedicó 21.4 millones de pesos a reconversión productiva en 2003. Sólo 3,123 predios de los 38,995 acordados procedieron a la reconversión de sus cafetales, es decir el 8% de los predios. Con relación a la superficie, la reconversión en 2003 y 2004 sólo se aplicó en 1,901 hectáreas, equivalente al 5.3% de la superficie total apoyada. Los resultados de estos esfuerzos han sido magros en parte porque existen pocos cultivos con similares posibilidades de rentabilidad como el café, y por ello, en parte, los productores encuentran riesgoso adoptar nuevos cultivos.

Si se quiere continuar el apoyo a la reconversión, entonces habría que reformular totalmente la forma de operación en esta línea de estrategia. Además de fortalecer el monitoreo y supervisión de las acciones desarrolladas, debe reformularse la idea de reconversión al concepto de diversificación. La idea de diversificación es válida cuando es aplicada con racionalidad de mercado. Es recomendable que la estrategia de diversificación primero sea consensuada con las comunidades o grupos de productores que estén interesados, y poner en marcha algunos proyectos piloto, en pequeña escala, con algunos pequeños productores, con el fin de llamar la atención a más productores a través de efectos demostrativos. Los proyectos de diversificación suelen tener mayor posibilidad de éxito cuando consideran tres líneas de acción:

1. En una etapa inicial, la diversificación podría ser parcial en el predio, lo que permite a los productores probar nuevas alternativas sin poner en completo riesgo el ingreso monetario de su familia.
2. Los nuevos cultivos deben estar vinculadas a la funcionalidad de la cadena productiva, para asegurar la necesaria transferencia de insumos e información para acceder en posición de ventaja a los canales de comercialización.
3. Una estrategia de diversificación es más efectiva cuando se realiza a nivel regional que a nivel de predio. Los productores de café en lo individual, probablemente posean menores habilidades y conocimientos para manejar los riesgos que implican el esfuerzo de crear nuevas empresas.

Al nivel local, es cierto que los productores frecuentemente tienen un área dedicada a la milpa en sus predios, para asegurar su autoconsumo. Pero se pueden introducir cultivos con más valor económico. Por ejemplo, el INIFAP en Puebla ha identificado alrededor de 150 cultivos alternativos y asociados al café, que tienen altas rentabilidades a diferentes plazos. Pero parece que esta información no ha sido divulgada en la zona, menos, aplicada en proyectos piloto.

Además, existen otras formas de minimizar el riesgo. Por ejemplo, para pequeños productores, el manejo de su finca, especialmente los suelos, de manera orgánica (aunque sea sin certificar), les aporta dos ventajas: menor riesgo financiero y minimiza el deterioro a causa de aguas torrenciales y maximiza la producción durante sequías.

²⁴ CIDE, "Evaluación del Programa Fomento Productivo, Reconversión y Mejoramiento de la Calidad del Café de México" 2003 y 2004.

Seguros y protección de precio

México está relativamente avanzado en la administración de riesgos asociados al precio y el acceso al mercado para pequeños productores. De hecho, para impulsar la administración de riesgos, el gobierno de México a través de ASERCA lanzó para los ciclos 2004/2005 y 2005/2006 un programa emergente de compra de coberturas en el que se subsidia completamente el costo de la prima (75% con recursos federales y 25% con estatales) para tomar coberturas de tal manera que, para el ciclo 2005/2006, alrededor del 40% del café mexicano cuenta con coberturas de precio adquiridas en los mercados de futuros.

Hay otras iniciativas en la región, tales como el FEDA-BMI el cual alcanza un impacto similar sin subsidios directos de dinero aunque los incentivos indirectos son ofrecidos a bancos mercantiles tal como garantías parciales del préstamo. Existe un considerable interés en estos mecanismos pero, como se ha demostrado en Chiapas y Oaxaca hay una necesidad evidente para aumentar el conocimiento y la capacitación en estrategias para que los pequeños productores puedan utilizarlas. Los productores que no están organizados no venden su propio café (vendiéndolo a comerciantes locales o *coyotes*). Debe afiliarse, hasta donde sea posible, a la mayor parte de productores, a través de organizaciones de productores que pueden emplear mecanismos de mercado.

A pesar del aumento en el flujo de transparencia e información, los mercados de productos globales son todavía difíciles de alcanzar. Quiroz y Soto (1995), utilizando un modelo dinámico de econometría para 78 países (desarrollados y en vía de desarrollo y utilizando los datos de 30 años y 15 productos), concluyen sin ambigüedades que en la inmensa mayoría de los casos esas señales internacionales del precio son transmitidas muy mal a mercados internos. Más recientemente, Baffes y Gardner (2003) llegaron a una conclusión similar acerca de la transmisión y la receptividad de precios domésticos a fluctuaciones en el mercado mundial. La habilidad de entender y cubrir mercados internacionales es por lo tanto una gran ventaja para México y sus productores. Sin embargo, algunas políticas, como el sobre-uso del Fondo de Estabilización, reducen el estímulo para utilizar instrumentos basados en el mercado de administración de riesgo de precio. Por ello, es recomendable reducir el nivel de estabilización del Fondo a un nivel que cubra solo las emergencias de precio, en el largo plazo, por contradictorio que parezca, esto beneficia más a los productores.

La administración del riesgo del precio podría ayudar también a las organizaciones de productores en varios aspectos. Por ejemplo, puede asegurar que ellos puedan devolver su crédito aún cuando los precios caen, pueden proteger el valor de sus inventarios, y les puede permitir dar una parte más grande del precio final a sus miembros como un primer pago. Es necesario dotar a las organizaciones de productores de entrenamiento específico, asistencia técnica, y a menudo medidas de apoyo institucional, para extender la utilización de instrumentos de administración de riesgo de precio.

Lo anterior lo ha comprendido la Fuerza de Trabajo (Task Force) Internacional en Administración de Riesgo de *Commodities*, y en sus proyectos ha lanzado varios proyectos pilotos -- incluso en México -- donde identifican el entrenamiento y las necesidades de asistencia técnica de las organizaciones de productores, de modo que en conjunto establecen un programa y lo ejecutan. El grupo de trabajo también identifica los tipos de cobertura específica, las transacciones que complementarían el *marketing* y financian la estrategia de las organizaciones particulares de productores y los ayuda a estructurar estas funciones dentro de la organización. En México, organizaciones de

productores de Puebla y Veracruz ya participan en esos programas. Los pilotos han explorado también áreas relacionadas inclusive la viabilidad de combinar el seguro de precio y de rendimientos (o el clima) en un solo producto, lo que significa en realidad un seguro para el ingreso.

Cuadro 9. Manejo de riesgo innovador

Combinando mercados para crédito y riesgo: los *clubs* del café

“Club del café” empezó en 1997 en Puebla y después se expandió a Oaxaca y Veracruz. Son organizaciones conformadas por un banco privado que proporciona el crédito (generalmente del FIRA), los proveedores de insumos, procesadores y comercializadores de café que tienen un contrato para comprar el café producido, y agentes de extensión (“despachos de asesoría”). Los productores no reciben el crédito en efectivo, pero el banco financia a los proveedores de insumos y los agentes extensionistas para facilitar los insumos y servicios directamente al productor. Los productores firman los contratos con procesadores o comerciantes para vender su café una vez que es cosechado, a veces incluye una cláusula mínima de precio y seguro de cosecha. El crédito se devuelve cuando los productores entregan el café al procesador o el comerciante después de la cosecha. Los préstamos tienen una garantía que se comparte entre las partes: 63% viene del FIRA, 7% del banco de comercio, cerca del 15-20% de los productores, y el resto se lo dividen las otras partes implicadas en la transacción.

Según los registros del mayor banco privado que participa en el “club del café”, las tasas de la devolución del préstamo del “club del café” llegan al 99%, a excepción de 2000/01 donde las tasas de la devolución del préstamo cayeron al 65% principalmente a causa del desplome de precios del café durante ese período. Típicamente, los productores en los clubes del café son pequeños, alrededor de 3-4 ha, aunque existen algunos clubes del café con productores más grandes. Su viabilidad depende del cumplimiento del contrato (la ejecución), la confianza entre miembros, y entre la estructura de garantías ofrecidas.

5.4 Estándares

Según lo discutido en capítulos anteriores, los estándares fijan cada vez más las reglas en el comercio y la mayoría de ellos son privados, los cuales son acordados entre el comprador y el vendedor. Además de los estándares para la calidad del café, existen también varios estándares de seguridad y un conjunto de estándares de procesos, los cuales son particularmente relevantes.

En ese sentido, el papel del Gobierno debe ser catalizar y apoyar una entidad profesional que maneja información básica sobre los estándares y sus requerimientos, realizar investigaciones para identificar la relación costo beneficio de las certificaciones para aplicarlos en diferentes circunstancias, y proporcionar *inteligencia de mercado* sobre la evolución de los estándares y sus tendencias en el futuro.

Estándares de inocuidad

Los estándares de seguridad ahora se refieren sobre todo a la contaminación de residuos de agroquímicos y a los contaminantes biológicos como ocratoxina. Los compradores exigen cada vez mejores prácticas agrícolas y de transformación, y algunos exigen además, asegurar que el producto no se encuentre genéticamente modificado. La rastreabilidad ha llegado a ser cada vez más importante. Sobre todo a partir de las leyes de bioterrorismo de EE.UU., de la reciente revisión de los Máximos Niveles de Residuos y para cumplir los cada vez más exigentes requerimientos de inocuidad por parte de los

grandes comercializadores. En México, solo una pequeña parte cumple con los procesos de sustentabilidad, sobre todo en el área de productos orgánicos. Esta necesidad sectorial representa una oportunidad clara para que el gobierno pueda proporcionar información y capacitación sobre las exigencias de estándares presentes en el mercado.

Estándares de calidad

No existen estándares mexicanos formales de calidad en uso hoy día. Algunos estados han establecido los estándares de calidad para proteger su propia imagen pero estos son utilizados escasamente. Los productores de México y las instituciones del café necesitan estar enterados de la reputación actual de México (en descenso) y la relación de sus niveles de calidad y su precio castigo que cuesta a los productores mexicanos millones de dólares anualmente en relación a la referencia del mercado de Nueva York "C". El SCAA, SCAE, la graduación "Q", y la Taza de la Excelencia ofrecen alternativas útiles y de altos precios cuando los cafés cumplen con los estándares de calidad. Tal como se ha descrito en la sección anterior de la calidad, siguiendo el camino de la calidad se beneficiará una porción substancial de productores no sólo los que producen cafés especiales.

5.5 Fortalecer instituciones productivas

México ha tenido algunas contradicciones en sus estrategias de incremento de la competitividad, en parte porque las instituciones cafetaleras han tenido principalmente un carácter gubernamental antes que una verdadera representatividad de la cadena productiva. Con base en el análisis de la experiencia internacional, se observa que el mejor papel del gobierno en la cafecultura es como catalizador y rector de un proceso que asegure equidad y transparencia. Rebasar este papel genera riesgos de introducir a la cadena de valor del café una lógica paternalista donde los productores esperen ante eventualidades de mercado a ser rescatados por el gobierno, generando con ello, una cadena productiva con decreciente competitividad y creciente dependencia en subsidios.

México ha tenido desarrollo incipiente de las instituciones involucradas en el sector cafetalero. La decisión de una institucionalidad debe ser formada en una etapa crítica y deben ser reflexionadas en una combinación de liderazgo y de representatividad. Eso no solo implica la participación del gobierno, también deben estar presentes todos los eslabones de la cadena, incluyendo al sector industrial, el cual puede contribuir a un mayor proceso de integración y empoderamiento de los productores para que estos alcancen un mayor nivel en la cadena de valor, así como lograr inversiones necesarias en la infraestructura productiva. Esta nueva institucionalidad público-privada debe cumplir al menos con tres características principales:

1. Debe ser representativa en el sector y con presencia a nivel local
2. Debe ser ágil en términos de búsqueda de inteligencia de mercados y debe difundir conocimiento
3. Debe tener capacidades desarrolladas en sus procesos de mercadeo y relaciones, con el objetivo de poder posicionar a los cafés mexicanos en los nichos de mercado especiales

En México existen instituciones de importancia en diferentes niveles, a nivel nacional se encuentran instituciones de investigación, principalmente universidades, las cuales muestran interés por el sector café, pero los resultados de estas investigaciones poco son

utilizadas. En las regiones existen ONGs de pequeña escala, sin embargo estos no tienen movilidad de recursos por lo cual no pueden escalar a otro nivel. En el nivel local, las organizaciones de productores son indispensables para lograr transferir conocimiento y tecnología de una forma práctica y a un costo eficiente

Investigación

México sólo puede alcanzar mejores niveles de calidad y productividad, con investigación práctica y bien dirigida. Habitualmente las investigaciones para el sector cafecultor son poco coordinadas y pocas veces se difunden, en otros casos el interés de las investigaciones académicas no se vinculan con las necesidades prácticas de los productores.

El modelo de Cenicafé²⁵ es un buen ejemplo para México, sin embargo no es necesario tratar de duplicar esta institución, existen diferentes formas de adquirir y transferir, tecnología y conocimiento. Por ello, lo más importante consiste en identificar e integrar aquellas instituciones de investigación que se encuentran aisladas actualmente, la primera etapa de este proceso puede ser a través de medios electrónicos, las siguientes instituciones como INIFAP, Universidad de Chapingo, Colegio del Sur, etc., pueden ser las instituciones difusoras de investigación, permitiendo el fortalecimiento en asistencia técnica, transferencia de tecnología y conocimientos a los productores.

Financiamiento

En México el financiamiento en áreas rurales históricamente ha representado un desafío. En años recientes se ha generado una oportunidad de gran alcance, México se ha convertido en uno de los principales captadores de remesas de Estados Unidos, tan solo en 2005 se obtuvieron por este concepto aproximadamente 20 mil millones de dólares. En las zonas productoras de café se capta una proporción importante de esas remesas, sin embargo, no tienen impacto en inversiones locales.

Si las organizaciones locales, incluyendo aquellas informales de microfinanciamiento y organizaciones de productores, son reforzadas y formalizadas, con el objetivo de que estos organismos puedan captar parte de las remesas, con la finalidad de que estos sean los agentes que puedan proporcionar opciones de financiamiento para la mejora de las unidades productivas, a través de la compra de tecnología, infraestructura y capital a los productores, sobre todo en épocas de cosecha.

Alentando la cadena de suministro y las organizaciones de productores

En los últimos diez años, el productor mexicano ha sufrido un declive en la proporción del precio pagado para la exportación que recibe, ya que bajó de un promedio de 83%, hasta 68% a principios de este década (data LMC & ICO). Entre sus vecinos, este último es de los más bajos e implica que el productor tiene poco poder negociador o que las cadenas de suministro operan a un nivel de eficiencia baja.

²⁵ CENICAFÉ es un centro de investigación financiado por la Federación de Cafeteros de Colombia fundado en 1938 y tiene por objetivo desarrollar proyectos de experimentación en todas las áreas del conocimiento relacionadas con el café; desde los estudios genéticos para obtener nuevas variedades, hasta la investigación sobre la industrialización del café.

Las fincas de pequeña escala estarán cada vez más en una situación desventajosa a menos que ellos se organicen y se integren en cadenas de valor que capturen mayormente el valor de la cadena. Las organizaciones de productores en México han demostrado la habilidad de integrar completamente la producción, el transporte, procesamiento, exportación, e incluso —a veces— vender al por menor en el mercado doméstico. Aunque potencialmente beneficioso, no es necesario para los productores poseer la cadena entera del valor. A veces la participación dentro de las cadenas existentes de comercio local es eficiente y ha desarrollado bien los contactos de mercado que pueden ser aún más provechosos.

Su habilidad para beneficiarse de estas cadenas depende en gran parte en su habilidad de proporcionar el valor en forma de calidad, consistencia, o atributos únicos (ej. la certificación) así como en su habilidad para negociar. Muchos productores ya reconocen el valor de esto (ver Cuadro 10). El énfasis debe ser para reforzar las habilidades de negociación y de comercialización de las organizaciones de productores, así como, en su habilidad de agregar valor al café que ellos producen. La venta de café como pergamino o verde (oro) en vez de cereza es un primer paso importante. Ellos aportan una excelente oportunidad para impactar la productividad.

Cuadro 10. Principales factores que limitan la competitividad

Factores que limitan la competitividad	Mencionados en	
	1er. Lugar	2do. Lugar
La falta de conformación de la cadena de valor	32.6%	0.1%
El nivel tecnológico	4.7%	0.5%
Infraestructura obsoleta	0.6%	0.1%
Diversidad en sistemas de producción	0.4%	0.1%
La producción primaria con enfoque tradicional	11.7%	3.8%
Los altos costos de los insumos	5.8%	2.4%
Los canales de comercialización ineficientes	25.9%	4.4%
Los bajos precios que pagan los intermediarios	17.4%	42.8%
Factores ajenos a la cadena: costo país	0.7%	9.9%
Otro	0.2%	0.7%

Fuente: CIDE: procesamiento de la encuesta de beneficiarios.

Finalmente, la política cafetalera de México aunque considera apoyos para fortalecer a la cadena productiva, es claro que ha tenido éxito solo de forma limitada como se apunta en las secciones anteriores. 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, puede definir estrategias de desarrollo y alinear los instrumentos necesarios para el fortalecimiento de la competitividad en el sector. Lo más importante es que un Comité sea realmente percibido como representativo de los productores.

Los productores al participar en organizaciones bien administradas y democráticamente representativas les permite acceder, con mayores posibilidades de éxito a un mayor nivel de valor generado y poder de negociación. En el pasado, algunas de estas se han formado para propósitos políticos o han llegado a ser politizadas, en detrimento de sus miembros. Hoy, mucho se ha aprendido acerca de la capacidad de la organización y el

gobierno este bien posicionado para financiar las universidades y especialmente ONGs para proporcionar dicha capacitación especializada para organizaciones grandes y pequeñas del país para ayudar a garantizar la sostenibilidad de sus esfuerzos económicos, antes que su carácter político. Históricamente, el desarrollo de las organizaciones de productores ha sido el trabajo de ONGs, éstas deben proporcionar los estímulos y apoyo adecuados para continuar sus esfuerzos dado que es demasiado costoso para el gobierno proporcionar este servicio a la comunidad al nivel del terreno y muy costoso llegar a los productores individualmente.

Referencias

- Akiyama T., John Baffes, Donald Larson, Panos Varangis. 2001. Commodity Market Reforms: Lessons of Two Decades: Washington DC: World Bank
- Baffes, J. and B. Gardner,. 2003. The transmission of world commodity prices to domestic markets under policy reforms in developing countries, Journal of Policy Reform, vol. 6, issue 3: 159-80.
- Cárdenas, M. 1994. Stabilization and redistribution of coffee revenues: A political economy model of commodity marketing boards, Journal of Development Economics, 44: 351-380
- Context. Global Corporate Responsibility Reporting Trends 2006. www.econtext.co.uk
- Giovannucci, Daniele, Bryan Lewin, Rob Swinkels. 2005. The Socialist Republic of Vietnam Coffee Sector Report. Washington DC: World Bank Report No. 29358-VN. Available online at: http://www-ds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20050711133255
- Giovannucci, Daniele. 2006. Salient Trends in Organic Standards: the Opportunities and Challenges for Developing Countries. In: "Standards and Trade: Challenges and Opportunities for Developing Country Agro-Food Trade" course. Washington, DC: World Bank Institute-USAID, Trade Standards Working Group.
- Giovannucci, Daniele, Bryan Lewin, Rob Swinkels, Panos Varangis. 2005. Vietnam Coffee Sector Report. Washington DC : World Bank
- Giovannucci, Daniele & F.J. Koekoek. 2003. The State of Sustainable Coffee: A Study of Twelve Major Markets. International Institute of Sustainable Development, Winnipeg and International Coffee Organization, London.
- Inter-American Development Bank, USAID, and The World Bank. 2002. Managing the Competitive Transition of the Coffee Sector in Central America", paper prepared for the Regional Workshop: The Coffee Crisis and its Impact in Central America: Situation and Lines of Action; Antigua, Guatemala, April 3-5, 2002.
- International Task Force on Commodity Risk Management in Developing Countries (ITF), Country and Commodity Profiles, <http://www.itf-commrisk.org/>
- International Task Force on Commodity Risk Management in Developing Countries (ITF), 2002. México: Coffee price risk management, Phase II report. Washington DC : World Bank
- Krivosos, Ekaterina. 2004. The impact of coffee market reforms on producer prices and price transmission. World Bank Policy Research Working Paper 3358. Washington DC
- Lewin, B., Daniele Giovannucci, Panos Varangis. 2004. Coffee Markets: New Paradigms in Global Supply and Demand. World Bank: Washington DC
- McIntire, J. and P. Varangis. 1999. Reforming Côte D'Ivoire Cocoa System, The World Bank Policy Research Working Paper, 2081. Washington DC

Quiroz, J. and R. Soto. 1995. International price signals in agricultural prices: Do governments care?. Unpublished paper cited in Krivonos, Ekaterina. 2004. The impact of coffee market reforms on producer prices and price transmission. World Bank Policy Research Working Paper 3358. Washington DC

Ramírez ,Pablo y Andrés Villaseñor. 2004. Programa de Fomento Productivo, Reconversión y Mejoramiento de la Calidad del Café. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) – SAGARPA.

Ávalos-Sartorio, Beatriz y Allen Blackman. 2005 Agricultural Price Supports as a Conservation Tool: The Case of Shade-Coffee in the Coast of Oaxaca, México. Unpublished

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

Tabora, Jr., P.C. 1992. Central America and South America's Pacific Rim Countries: Experience with Export Diversification." Found in Trends in Agricultural Diversification: Regional Perspectives. Edited by S. Barghouti, L. Garbus, D. Umali. World Bank Technical Paper No. 180. The World Bank: Washington, D.C.

Varangis, P., P. Siegel, D. Giovannucci, B. Lewin. 2003. Dealing with the Coffee Crisis in Central America: Impacts and Strategies. World Bank Policy Research Working Paper 2993. Washington D.C.

World Bank 2001. El Salvador: Coffee Price Risk Management. Phase 2 Report. Washington, DC.

World Bank. 2005. Shocks and Social Protection: Lessons from the Central American Coffee Crisis. Report No. 31857-CA. Washington, DC.

www.cims-la.com para información sobre los mercados para productos con carácter "sostenible"
www.simcafe.net para información sobre datos de café