



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE ANDRÉS
MANUEL LÓPEZ OBRADOR EN EL SECTOR
AGRARIO (CAFÉ)**

T E S I N A
QUE PRESENTA

DAVID ORTIZ AMARO
MATRICULA: 2173015946

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

ASESOR

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 15 de octubre del 2021.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad Iztapalapa
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA - COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el alumno David Ortiz Amaro, matrícula 2173015946, con el título de EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR EN EL SECTOR AGRARIO (CAFÉ), se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

L e c t o r

Asesor

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Lector

Mtro. Miguel González Madrid

Fecha: 15 de octubre de 2021 Trimestre: 21-P No. Registro de Tesina: OAD/2020-O

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y [55] **5804-4793**

Dedicatoria

A mi familia por su incondicionalidad, a mis amigos por su presencia y a mis profesores por su generosidad y disposición.

¡Paz y Bien!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL.....	5
CAPÍTULO 1. Gobernanza y políticas públicas: elementos teóricos.....	11
1.1 Introducción	11
1.2- La gobernabilidad.....	14
1.3- Gobernanza: conceptualizaciones básicas	17
1.4- Las políticas públicas: principales elementos teóricos.....	21
1.5- Globalización: definición y su relación con Estado.....	25
1.6- Conclusión	28
CAPÍTULO 2: La caficultura en México: el desarrollo de programas gubernamentales	30
2.1 Introducción	30
2.2 El café	31
2.3 El desarrollo de la caficultura en México.....	32
2.4 Los apoyos gubernamentales al sector caficultor desde el sexenio de Salinas hasta los gobiernos panistas.	39
Conclusión	49
CAPÍTULO3: El sector caficultor en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador	52
3.1 Introducción	52
3.2 Antecedentes	53
3.3 La caficultura: propuestas y conflictos	56
3.4 Programa Producción para el Bienestar: la gran insigne de la Cuarta Transformación para recuperar el Agro mexicano	63
Conclusión	69
CONCLUSIÓN GENERAL.....	72
Bibliografía.....	76

INTRODUCCIÓN GENERAL

Los estudios del café en distintos ámbitos del conocimiento son diversos. Por lo general, gran parte de las investigaciones se han concentrado en el proceso de producción de este grano y tienen como objetivo el aumento de la producción en las empresas caficultoras. Existen también investigaciones que se han orientado a las repercusiones sociales y económicas que tiene dicha producción; estas se encuentran mayoritariamente en universidades locales donde el cultivo de café representa un importante factor económico regional.

Es así como pueden encontrarse estudios que se orientan a la investigación social; sin embargo, la ciencia política ha tenido poca participación en el estudio de la relación del café y sus impactos en México, a diferencia de los estudios económicos, sociológicos, antropológicos, por mencionar a los más representativos. Las limitaciones que existen en este campo con respecto a la ciencia política llevan a tratar de estructurar y definir los conceptos que ayudarán a comprender desde el enfoque politológico las distintas complejidades del tema a abordar. Estos conceptos serán el faro de esta investigación: gobernabilidad, gobernanza, políticas públicas y globalización.

México cuenta con las condiciones necesarias para competir en los mercados internacionales del café y así posicionarse como uno de los principales líderes de producción, sin embargo, el abandono de las políticas agrarias desde los años ochenta y los ineficaces programas gubernamentales han hecho que este sector en las últimas décadas decayera drásticamente.

México atraviesa por un dinamismo en el mercado del café, sin embargo, se observa un declive en la producción por la falta de adopción de tecnologías en el campo tanto en el proceso de producción como en el utilizado para combatir plagas, con la amenaza latente de que la roya vuelva a hacer daño, es por eso que las autoridades correspondientes deben tomar medidas precautorias, por las

autoridades correspondientes, ya que no tener un plan de acción y prevención antes, durante y después de la roya, propició que la producción en México bajara a niveles nunca vistos; los recursos destinados para la prevención y el combate a la roya son muy importantes, siempre y cuando estén bien estructurados. Por este motivo, los presupuestos designados a los diferentes programas, como PROCAFÉ, deben seguir otorgándose a los productores y la renovación de cafetales tiene que continuar. Asimismo, es necesario diseñar políticas que la fomenten productividad en el sector cafetalero, den impulso a la modernización tecnológica y promuevan alianzas estratégicas entre los agentes productivos para lograr una ubicación adecuada del café mexicano en el mercado internacional.

El total aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo del potencial productivo del cultivo del café en México requieren que el marco institucional del sector se ajuste y que se adopten las medidas necesarias para hacer de la industria cafetera una actividad altamente productiva y competitiva. Sobre esta base es posible construir la senda de desarrollo y progreso de los caficultores, sus familias y las zonas productoras.

La llegada de Andrés Manuel López Obrador permite estudiar la problemática actual de la caficultura y cómo la legitimidad de su gobierno influye en la aplicación de políticas públicas en este sector, a pesar de que la crisis en este sector es notable, no hay un descontento social, y es ahí donde radica esta investigación.

Para ello, este trabajo se divide en tres capítulos que ayudarán a responder la pregunta guía de esta investigación. En el primer capítulo se analizarán de manera general los conceptos teóricos que guiarán el presente trabajo resaltando las definiciones que, a consideración propia, se enmarcan de mejor manera al problema planteado, este apartado está dividido en cinco partes, cada una corresponde a las definiciones conceptuales que ayudarán con la investigación. En el primer apartado se analiza el concepto de gobernabilidad, dicho concepto resulta de gran interés debido a la similitud que tiene con la gobernanza, hoy en día existen autores que de manera indiscriminada utilizan ambos conceptos para

referirse al acto de gobernar de manera general, por lo que resulta necesario definir ambos conceptos para evitar confundirlos y limitarlos.

En el segundo apartado, teniendo en cuenta lo que significa la gobernabilidad, se definirá el concepto de gobernanza, el cual es uno de los principales elementos teóricos de este trabajo, a pesar de que existen varios significados sobre qué es gobernabilidad, aún no existe un significado unitario para referirse a la gobernanza, a pesar de que el estudio de este concepto se ha desarrollado de manera acelerada a partir de los años ochenta. Sin embargo, utilizaremos los elementos que de manera general articulen el concepto y que permitan explicar las relaciones de los diferentes actores en la toma de decisiones. Este apartado delimita de manera muy general dicho concepto y permite de manera más adecuada mostrar las diferencias entre la gobernabilidad y la gobernanza.

En el tercer apartado se expondrán los elementos teóricos que integran las políticas públicas, es de vital importancia resaltar que solo se analizarán de manera teórica y no de manera empírica, debido a que no es el propósito de este capítulo, sin embargo, durante el desarrollo de la investigación y, por ende, en los próximos capítulos se podrán analizar de manera empírica las políticas públicas. En el plano del análisis teórico, este tipo de actividades se articulan de mejor manera en el modelo de la gobernanza, al igual que este, las políticas públicas se generan a partir de la interacción de los diferentes actores que inciden dentro de una determinada comunidad y en ellas se refrendan las relaciones de poder entre los interesados de lo público.

En el cuarto apartado, analizaremos la importancia de la globalización en el desarrollo de las relaciones de poder del Estado frente a la sociedad civil y a los diversos actores involucrados en la toma de decisiones. Se revisarán de manera general las modificaciones que sufrió el estado derivado de estas interacciones para la aceptación de modelos más incluyentes, como la gobernanza y la construcción de acciones políticas, traducidas en políticas públicas. En el apartado

final, se encuentran las conclusiones del presente capítulo que engloban los elementos expuestos en el mismo.

En el segundo capítulo se abordará de manera general el desarrollo de la caficultura en México, para esto, siguiendo las investigaciones previas, se dividirá en dos grandes épocas a fin de mostrar una contextualización que permita un acercamiento al estudio medular de este trabajo. Investigaciones indican que México ha tenido dos épocas en el desarrollo de la actividad caficultora; la primera temporalización se puede ubicar en los años cuarenta con la creación de instituciones que fijaban precios de garantía a los productores, en su gran mayoría pequeños productores. Sin embargo, las modificaciones en el modelo económico de los años ochenta desembocó una estructuración en todo el sector agrario, por lo cual en estos años se puede situar el segundo periodo de tiempo de la caficultura, hasta poco antes de la llegada del gobierno de Andrés Manuel. De hecho, los programas dirigidos al agro mexicano durante este segundo periodo sufrieron modificaciones y en otros casos desaparecieron. Es pertinente analizar el papel del gobierno frente a este sector durante los periodos mencionados, ya que permite una contextualización para la problemática actual.

La llegada al gobierno de Andrés Manuel López Obrador permite estudiar la problemática actual de la caficultura y cómo la legitimidad de su gobierno influye en la aplicación de políticas públicas en este rubro, a pesar de que la crisis en este sector es notable, no existe un descontento social, y es ahí donde radica esta investigación para que se pueda analizar este fenómeno que de primera instancia parece atípico, sin embargo, puede tener una explicación.

Por último, en el capítulo tres se analizará la relación de Andrés Manuel López Obrador con el sector caficultor, así como sus programas implementados a esta actividad económica. De manera general, se expondrán los principales retos a los que se enfrenta la actual administración derivados de un contexto difícil en el agro mexicano debido a la nula inversión de los gobiernos desde finales de la década de los ochenta, como expondremos en el capítulo dos del presente trabajo. Andrés Manuel López Obrador en sus discursos como candidato a la

presidencia expresaba un déficit en la producción del agro mexicano que debía de ser atendido de manera urgente ya que era un pilar para el desarrollo contar con una producción que solventara la demanda nacional.

Derivado de los encuentros con diversas organizaciones campesinas y empresas se logró consolidar un programa que generara resultados de gran impacto; es así como el gobierno de Andrés Manuel López Obrador crea, tomando como base los programas anteriores el programa medular del rescate del campo mexicano, el programa Producción para el Bienestar. En este capítulo se analizarán de manera general los alcances y limitaciones, así como las diversas reacciones tanto a favor como en contra sobre la aplicación de dicho programa.

Los tres capítulos permitirán responder y verificar la pregunta guía (planteamiento del problema) e hipótesis siguiente:

¿Cómo la legitimidad de un gobierno permite una gobernanza estable y cómo esto, a su vez, ayuda a la gestión integral de políticas públicas, especialmente, en el sector agrario (café)?

La estabilidad de la gobernanza depende del grado de legitimidad con la que cuente un gobierno, de ahí que se puedan dar las condiciones necesarias para la aplicación de los instrumentos de acción política, en este caso, las políticas públicas en el sector agrario.

El objetivo general de este trabajo es describir y analizar los programas públicos desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador que se enfatizará y se expondrá de manera más extensa.

Objetivos específicos son:

- Analizar la aplicación de políticas públicas en el sector agrario durante el periodo a estudiar.

- Analizar la relación de agentes públicos y privados en la implementación de programas en el agro mexicano.
- Proponer tentativamente alternativas para mejorar la aplicación de mecanismos de acción política en el sector agrario.

En el presente trabajo es de corte mixto, es decir, cualitativo y cuantitativo, para ello se utilizará principalmente dos técnicas y procedimientos de investigación:

1. La observación directa para analizar las tomas de decisión política en las instituciones políticas, y sobre todo en los organismos administrativos.
2. Observación documental a fin de analizar los distintos alcances y limitaciones de los programas implementados en México.

CAPÍTULO 1. Gobernanza y políticas públicas: elementos teóricos

1.1 Introducción

Los estudios del café en distintos ámbitos del conocimiento son diversos, sin embargo, gran parte de las investigaciones se han enfocado en el proceso de producción del café y tienen como objetivo el aumento de producción en las empresas caficultoras. Existen también investigaciones que se han orientado a las repercusiones sociales y económicas que tiene dicha producción, estas investigaciones se encuentran mayoritariamente en universidades locales donde el cultivo de café representa un importante factor económico regional.

Es así como surgen estudios que se orientan a la investigación social, sin embargo, la ciencia política ha tenido poca participación en la relación del café y sus impactos en México, a diferencia de los estudios económicos, sociológicos, antropológicos, por mencionar a los más representativos. Las limitaciones que existen en este campo con respecto a la ciencia política llevan a tratar de estructurar y definir los conceptos que ayudarán a comprender desde el enfoque politológico las distintas complejidades del tema a abordar; estos conceptos serán el faro de esta investigación: gobernabilidad, gobernanza, políticas públicas y globalización.

El debate sobre la gobernanza se ha desarrollado a pasos agigantados en el ámbito de la ciencia política y la administración pública, sobre todo por el interés que se tiene en analizar las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, en un contexto de globalización, es decir, dentro de las transformaciones económico, político y sociales instrumentadas principalmente en los años ochenta del siglo pasado. Estas nuevas transformaciones han cambiado los procesos de acción política en los estados dentro de las diversas comunidades. Conforme avanzan los estudios sobre la gobernanza, ésta va

adquiriendo diversos significados. Sin embargo, existen elementos teóricos que permiten dar contenido a dicho modelo.

La gobernanza puede entenderse como la interacción entre procesos e instituciones de cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones de interés público y privado, además, cómo es que los grupos interesados se hacen escuchar. A primera vista podría decirse que la gobernanza se refiere a la forma concreta en la que distintos actores suelen tomar decisiones colectivas y cómo se llega a los arreglos particulares de negociación de intereses. Es decir, la gobernanza se relaciona con el proceso de interacción entre diferentes actores incluida la población local, la cual determina la forma y las habilidades completas en la toma de decisiones y de ejercer el poder.

Las interacciones de los agentes que se ven involucrados en la toma de decisiones son de gran importancia en la construcción de políticas públicas.

Ya que condensan relaciones de poder, coaliciones, procesos de intercambio, influencias contextuales, múltiples reglas del juego, interdependencia de metas y valores, en una especie de espiral sin fin que, por eso mismo, es objeto de organización y recurrentes cálculos; si, por ello, además, son susceptibles de reproducir contradicciones, incongruencias y rupturas de la vida social, no sólo sería necesario un margen de autonomía en su estructuración, sino aun el sometimiento de las actuaciones gubernamentales al escrutinio público y al control político y jurisdiccional (González, 2007, p. 251).

El acercamiento a la interpretación del concepto de gobernanza resulta útil para describir y analizar empíricamente el proceso de formación de diferentes sistemas de producción entre otras cosas. La gobernanza posibilita extender el análisis de relaciones de poder a ámbitos de la organización económica (cadenas de valor, desarrollo económico local, certificaciones como requisitos para participar en el mercado).

En este primer capítulo se analizarán de manera general los conceptos teóricos que guiarán el presente trabajo, resaltando las definiciones que, a

consideración propia, se enmarcan de mejor manera al problema planteado, este apartado está dividido en cinco partes, cada una corresponde a las definiciones conceptuales. En el primero se analiza el concepto de gobernabilidad, dicho concepto resulta de gran interés debido a la similitud que tiene con la gobernanza y que, si no se definen dichos conceptos, se puede generar confusión; a pesar de que hoy en día, existen autores que de manera indiscriminada utilizan ambos conceptos para referirse al acto de gobernar de manera general, lo cierto es que esto no proporciona nada y sería limitar ambos conceptos.

En el segundo apartado, teniendo en cuenta lo que significa la gobernabilidad, se definirá el concepto de gobernanza, el cual es uno de los principales elementos teóricos del trabajo, al igual que existen varios significados sobre qué es gobernabilidad, al hablar de gobernanza, aún no existe un significado unitario para referirse a dicho concepto, a pesar de que el estudio de la gobernanza se ha desarrollado de manera acelerada a partir de los años ochenta. Sin embargo, se utilizarán los elementos que de manera general articulen el concepto y permita explicar las relaciones de los diferentes actores en la toma de decisiones. Este apartado delimita de manera general dicho concepto y permite de manera más adecuada, mostrar las diferencias entre la gobernabilidad y la gobernanza.

En el tercer apartado se expondrán los elementos teóricos que integran las políticas públicas, es de vital importancia resaltar que se analizarán de manera teórica lo que son las políticas públicas y no de manera empírica, debido a que no es el propósito de este capítulo, sin embargo, durante el desarrollo de la investigación y, por ende, en los próximos capítulos se podrá analizar de manera empírica las políticas públicas. En el plano del análisis teórico, las políticas públicas se articulan de mejor manera en el modelo de la gobernanza, al igual que éste, las políticas públicas se generan a partir de la interacción de los diferentes actores que inciden dentro de una determinada comunidad y en ellas se refrenda las relaciones de poder entre los interesados de lo público.

En el cuarto apartado se analizará la importancia de la globalización en el desarrollo de las relaciones de poder del Estado frente a la sociedad civil y a los diversos actores involucrados en la toma de decisiones. Se revisará de manera general las modificaciones que sufrió el Estado derivado de estas interacciones para la aceptación de modelos más incluyentes, como la gobernanza y la construcción de acciones políticas, traducidas en políticas públicas. En el apartado final, se encuentran las conclusiones del presente capítulo que engloba los elementos expuestos en el mismo.

1.2- La gobernabilidad

¿En qué consiste la gobernabilidad? Tomás Miklos menciona:

se entiende por gobernabilidad el equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz. Esta definición, en su simplificadora brevedad, nos permite ubicar los problemas de la gobernabilidad sobre el plano de la relación entre el sistema político y su entorno o ambiente, es decir, la sociedad y evita cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno y sociedad. En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite gobernar una sociedad, tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad (2008, pp. 121-122).

En esta perspectiva, el concepto gobernabilidad incluye al Estado, pero lo trasciende, ya que, también abarca las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. De manera que en este concepto existen principalmente tres actores de la gobernabilidad: el Estado, la sociedad civil y los partidos políticos. Es decir, el concepto de gobernabilidad tiene que ver con todos los procesos que enfrenta una determinada sociedad y cómo responder de manera legítima a sus demandas, por lo que el contexto circunstancial permite determinar el grado de gobernabilidad que se tiene en un pueblo o sociedad.

Existe un vínculo entre la gobernabilidad con el proceso de transición y ruptura que se observa en México y en América Latina; así, la transición que surgió en la década de 1980 es el resultado de la confluencia entre un proceso de desestructuración de las economías nacionales y una reestructuración económica, política y social.

Sin entrar en el debate teórico sobre la transición, y en función de las limitaciones del presente trabajo, toda vez que la transición está vinculada en forma necesaria con la democracia y la gobernabilidad, es posible conceptualizarla como un proceso de modernización global de la sociedad y que puede o no tener una significación electoral de alternancia en el gobierno. Es decir, no siempre que se hable de transición se estará hablando de un cambio de partido. Por lo que

la transición debe atenderse como un momento de ruptura entre dos formas de gobierno, una ruptura entre dos formas de organización social, una ruptura en la manera de hacer política y en la naturaleza y el contenido doctrinal de los partidos que definió en el horizonte político en las sociedades tradicionales (Miklos, 2008, pp. 127).

Como se puede observar, la construcción de la gobernabilidad depende no sólo del Estado, sino de distintos actores que en suma dan la gobernabilidad, en este sentido, la sociedad civil toma una gran importancia. Las transiciones que se gestaron principalmente en los años ochenta manifestaron que para que exista una gobernabilidad, necesariamente tiene que existir un fortalecimiento de la sociedad civil.

Una sociedad civil fuerte surge cuando las personas sienten que sus demandas son escuchadas, se sienten parte de la sociedad y son más optimistas con respecto a sus posibilidades de generar cambios. Esta contribuye con la gobernabilidad para la mayor disposición de la ciudadanía apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación y a confiar en las instituciones. Se genera un mayor sentido de pertenencia con la comunidad y mayor solidaridad con los grupos excluidos lo que facilita la suscripción de los pactos sociales (Cepal, 2007, p. 17).

En América Latina los avances en el fortalecimiento de la sociedad civil han respondido a los nuevos movimientos sociales y políticos. Estos, ya no sólo son de sindicatos o movimientos de izquierda, como tradicionalmente eran, sino que se han ido sumando movimientos juveniles, de mujeres, ambientalistas, indígenas y personas con orientaciones sexuales diversas (comunidad LGBT+). De manera especial, los grupos de mujeres y de indígenas han conseguido importantes logros. En América Latina estos grupos se han visto favorecidos debido a que muchos de los países han abrazado en sus sistemas políticos algún ideal participativo a través de mecanismos como el referéndum, la consulta popular o el plebiscito.

Es necesario hacer una aclaración, en el caso de las personas que sí participan, las demandas que se hacen a las autoridades surgen principalmente de intereses sectoriales y no de la búsqueda de una mira de país. Una vez que se satisfacen, los grupos que presionan se desintegran y se pierden las visiones de proyectos de largo plazo, lo que se convierte en una de las limitaciones para la gobernabilidad; los casos de desintegración de movimientos campesinos en México son frecuentes.

Francisco Rojas tiene una definición de gobernabilidad que enriquece a la primera de Tomás Miklos, Rojas resalta no solo la importancia de la participación de la sociedad civil, sino que también la importancia de que la sociedad civil sea vigilante de las acciones gubernamentales, este autor expresa que la gobernabilidad

se entiende como una articulación de intereses. No sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de estos con el sistema político. Aunque el Estado tiene la principal responsabilidad en la consecución de la gobernabilidad democrática, la acción de las instituciones gubernamentales debe ser reforzada por una sólida vigilancia y participación de la sociedad civil (2010, p.17).

La gobernabilidad es entendida como esta amalgama o conjunto de condiciones que hacen posible el ejercicio del poder político, no es estática e inamovible, al contrario, se modifica,

renueva los mecanismos de redimensionamiento estatal, de descentralización de las funciones y de la adecuación de las funciones de la vieja estructura a los nuevos requerimientos de la transición. El tiempo apremia, el tiempo se acelera y el gobierno y los partidos políticos deberán adecuarse a ese tiempo y a esa nueva celeridad (Miklos, 2008, p. 129).

Precisamente un sistema será más gobernable en la medida que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con las definiciones mencionadas anteriormente, es factible entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para perdurar.¹

La flexibilidad institucional y la continua adaptación del gobierno para resolver y equilibrar las demandas de la sociedad llevan a definir y articular el siguiente concepto, que es fundamental para un análisis más amplio del problema que se abordará a continuación. Me refiero al concepto de la gobernanza.

1.3- Gobernanza: conceptualizaciones básicas

La gobernanza tiene que ver con la relación que existe entre sociedad y gobierno; si bien a primera vista puede ser que exista una confusión con el concepto de gobernabilidad, ya que ambos, poseen elementos o características similares, pero esto, no quiere decir que no existan diferencias marcadas. La gobernanza es un concepto al que no se ha llegado a un consenso definitorio, para algunos es el replanteamiento de las relaciones entre el Estado (o el gobierno) y la sociedad.

Algunos de estos elementos que caracterizan los numerosos significados apuntan al desdibujamiento de las fronteras entre lo público y lo privado, a la

¹ El significado de la estabilidad debe distinguirse de cualquier referencia a la inmovilidad o al estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable, debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente, ya que sólo una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir.

alianza entre agentes no gubernamentales y gubernamentales, a la participación directa de la ciudadanía a través de las redes en la solución de problemas públicos, así como a la erosión de las bases tradicionales del poder político, cuya manifestación más clara es la fragmentación de los centros del poder, o lo que es la multiplicidad y competencia de sitios y agentes de gobernación.

Es así como Francisco Porrás menciona que:

La gobernanza suele definirse como un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad que tiene ciertos atributos que lo hacen deseable, como la mayor transparencia en los procesos de política pública, en la capacidad de adaptarse y satisfacer las necesidades de los gobernados y la efectividad en la prestación de servicios públicos. La innovación de las diferentes escuelas de la gobernanza radica en argumentar que estas cualidades sólo se pueden alcanzar en la medida en que los sectores: gubernamental, social y de los mercados comparten recursos, produciendo convergencia entre instituciones y actores (2012, p. 9).

Al conceptualizar la gobernanza como una modalidad específica de relaciones gobierno-sociedad, se presupone una visión dicotómica con respecto al gobierno: si los patrones resultantes son demasiado verticales, sin oportunidad de generar suficientes redes interorganizacionales, autónomas y semi compactas, no se cumplirían las condiciones de la gobernanza. De acuerdo con este significado, se podría diferenciar entre casos de gobierno y gobernanza, lo que sugiere que uno y otro modelo de acción pública tiene atributos que los hacen mutuamente excluyentes

Otros autores mencionan que la gobernanza se hace con sujetos portadores de intereses materiales, valores culturales y subjetividades concretas (imaginarios políticos) que van a aflorar a lo largo del proceso. Si bien un análisis puramente de clase resulta insuficiente del todo para entender el proceso, con frecuencia se asume que ya no existen clases sociales, ni siquiera para tipificar grandes masas de población con rasgos de vida y relaciones productivas más o menos bien definidas. En la gobernanza predomina la armonía por encima del

conflicto, por lo que dicho concepto se expresa en tono particularmente positivo sobre los resultados esperados. En consecuencia, apuesta por una política que logre la integración social mediante el consenso.

El aparato gubernamental es esencial en la estructuración conceptual e instrumental en cualquier esquema de gobernanza por ser el único actor al que legítimamente le corresponde validar el contenido de los acuerdos emitidos en la negociación.

No está en cuestión la soberanía del Estado, ya que en el proceso decisorio de la gobernanza cumple la función de “dar forma de autoridad al contenido que resultó de la deliberación asociada con actores de la sociedad económica y civil”. No hay gobernanza que deje de pasar por el filtro gubernamental, aunque no sea el único filtro. Sigue, pues, asumiendo una función directiva al procesar el resultado en metas de valor público. Con todo, la retórica del discurso dominante sobre la gobernanza podría ser la prédica de menos gobierno y más sociedad, si bien dicha afirmación no necesariamente lleva a un “empoderamiento” de la sociedad civil específicamente de los dominados (Bassols, 2011, p. 16).

Es lograr la integración social en campos de conocimientos y acciones específicas, donde la institución prevalezca, pero bajo el entendido de un reconocimiento de la pluralidad de saberes, de tensiones que engendran estos puestos en consonancia y de la multipolaridad de las fuerzas conjugadas en la política.

La gobernanza pone relación (en un acto de ejercicio pleno de poder) saberes heterogéneos distribuidos en sus distintas escalas espaciales. Tales saberes son asumidos más bien como valores instrumentales que en su caso requieren ser puestos en sintonía para que puedan ser potencialmente útiles. La política del consenso que orienta y rige su ejercicio hace de esta voluntad de saber una norma sin la cual no es posible dialogar ni menos acordar. En última instancia la gobernanza es una ventana desde la cual puede observarse el ejercicio de una microfísica del poder (Bassols, 2011, p.16). Como se ha mencionado anteriormente, la idea inicial era denotar la intervención de nuevos

agentes y actores sociales en los procesos de gobierno. Puesto que varios autores insisten, y en general están de acuerdo, en la insuficiencia del gobierno por sí mismo, a éste se le deben sumar los esfuerzos de una colectividad de diversos individuos, con los cuales se debe acordar, de forma coordinada, de incidencia gubernamental. La gobernanza se concibe como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación, en donde tiene lugar una interacción entre el Estado y los actores no estatales en el marco de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.

Para tratar de ser conciso sobre qué es la gobernanza optaremos por el siguiente significado de lo que es, siempre y cuando este sea para conceptualizar de manera muy general, sin olvidar lo que anteriormente se ha mencionado. Se puede decir que:

La gobernanza es un procedimiento moderno en la tarea de gobernar, que se realiza por medio del diálogo, la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidos por una comunicación política eficaz. Los actores participantes, provenientes de los sectores público o privado o también de la sociedad civil, se posicionan en el proceso de construcción de las políticas públicas. En principio, la gobernanza es una técnica para la realización de fines institucionales inducidos por medio del consenso y provistos (no siempre) de políticas públicas que le acompañan en la acción pública (Bassols, p. 16).

Se ha visto hasta aquí lo que es la gobernabilidad y la gobernanza, esta última también se trata de una técnica para la realización de fines institucionales inducidos por medio del consenso y provistos de políticas públicas que le acompañan en la acción pública. Siempre auxiliados de la legitimidad que valida las acciones políticas. Para Habermas, legitimidad “significa que la reclamación relacionada con un orden político tiene buenos argumentos para ser reconocida como correcta y justa: un orden legítimo merece reconocimiento. Legitimidad significa que un orden político es digno de reconocimiento” (1982, p.32). La provisión de estos fines institucionales lleva a esclarecer otro término que se articula con la gobernanza: las políticas públicas.

1.4- Las políticas públicas: principales elementos teóricos

Entre los principales autores que estudian las políticas públicas se encuentra Wayne Parsons, el cual menciona que

Las políticas públicas se refieren a aquello que alguna vez Dewey (1927) expresara como lo público y sus problemas. Se refiere a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan (Heidenheimer et al., 1990:3) o, en las palabras de Dye, estudian qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto (Dye, 1927: 1). Este estudio sobre “la naturaleza, las causas y los efectos de las políticas públicas” (Nagel, 1990: 440) exige evitar una perspectiva única y echar mano a una variedad de enfoques y disciplinas (2007, pp. 31-32).

Es decir, responder de manera concreta a las demandas de la sociedad; la idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.

Por su parte, Mauricio Merino menciona que las políticas públicas

son una selección y una definición de problemas. Consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará. Son decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen problemas públicos; decisiones políticas, pues a pesar de todas las debilidades que haya mostrado el Estado durante los últimos años, sigue teniendo el monopolio legítimo de la coerción física, sigue siendo el eje de la organización política de la sociedad y sigue produciendo las normas que a través de las cuales se organiza la

convivencia. De modo que tras las políticas públicas hay decisiones de poder, tomadas por el Estado o bajo el cobijo de las normas y de las estructuras de autoridad generadas por esa organización política. Decisiones que reclaman del Estado la selección de problemas públicos y de distintas alternativas de acción para modificar el statu quo que le motivó a actuar (2013, p. 37).

La intervención del Estado en la elaboración y ejecución de políticas públicas es indispensable ya que no sólo se desprenden de una posición de poder, sino que además se refieren siempre é invariablemente al espacio público puesto que, no son actividades emprendidas por un individuo, una empresa o un consorcio de personas físicas o morales en función de sus intereses (aunque éstos deban participar eventualmente), sino decisiones que solamente pueden justificarse en la medida en que contribuyan al bien común y a la consolidación de ese espacio público.

Así mismo, Miguel González Madrid señala que las políticas públicas

condensan relaciones de poder, coaliciones, procesos de intercambio, influencias contextuales, múltiples reglas del juego, interdependencia de metas y valores, en una especie de espiral sin fin que, por eso mismo, es objeto de organización y recurrentes cálculos; si, por ello, además, son susceptibles de reproducir contradicciones, incongruencias y rupturas de la vida social, no sólo sería necesario un margen de autonomía en su estructuración, sino aun el sometimiento de las actuaciones gubernamentales al escrutinio público y al control político y jurisdiccional (2007, p. 251).

Es relevante resaltar que, dado que se trata de decisiones o intervenciones de una autoridad investida de legitimidad y poder político, las políticas también cuentan con un factor coercitivo: como las normas jurídicas en las que se sostiene la operación del gobierno, las políticas públicas tampoco son opcionales. Por supuesto, tienen un contenido: una sustancia propia que explica y justifica la movilización de los recursos del Estado para obtener resultados bien definidos; recursos que no necesariamente son monetarios, sino que también pueden ser

regulaciones o medios de organización, pero que para movilizarse requieren la legitimidad y autoridad suficiente.

Para que haya una política pública es posible advertir la existencia de una decisión o conjunto de decisiones sobre un tema (problema) al que se ha definido como un asunto público y que es considerado por una autoridad competente. Para que una decisión tome cierto curso, es necesario tener presente un proceso político-institucional que conlleva la postura de actores involucrados en el problema público y que implica una iniciativa para su conversión o no en política pública.

Al hablar de las políticas públicas y de su función es necesario decir que este enfoque se origina y se enmarca en el Estado moderno liberal de la segunda posguerra, y que la función de las políticas públicas cambia en la medida en que el Estado modifica su manera de legitimar su discurso. Estas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas.

Es, en gran medida, dentro de esta modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional. Además, los sectores proporcionan el contexto para los estudios comparados.

Las siguientes son algunas áreas clave de las políticas públicas: salud, transporte, educación, medio ambiente, política social, vivienda, política económica, temas raciales y planeación urbana. Dentro de cada una de estas áreas hay redes y comunidades de investigación especializada que estudian los problemas y las políticas públicas, y defienden ciertas posiciones (Wayne, 2007, p. 32).

La respuesta concreta de las demandas sociales se efectúa en las políticas públicas, la complejidad que requiere para el éxito de las políticas públicas dependerá, en gran medida, de la interdisciplina y del correcto diseño, así como de su correcta implementación final. Claro está que siempre existirá alguna parte de la sociedad que se vea afectada (por minoría que sea) por la implementación de las políticas públicas. una política pública puede comprender como una

intervención del Estado que es expresada por una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad y que considera un análisis (racional) y con una finalidad específica; que sigue un proceso político-institucional y que se produce en un contexto intenso o no entre actores (sociales e institucionales) que permiten articular intereses, posturas u consensos hacia un problema público dado.

Se puede decir que las políticas públicas son acciones del gobierno que tienen como propósito alcanzar objetivos de interés público. Las situaciones de interés, necesidad o beneficio públicos en las que socialmente se considera que el gobierno debe intervenir son los problemas públicos, y las políticas públicas son entendidas como respuestas a tales problemas públicos. Como menciona Luis F. Aguilar Villanueva:

más que acciones singulares de gobierno, auto referidas y autocontenidas, las políticas públicas son procesos integrados por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisiones y posteriormente la llevan a cabo. Aunque hay muchas variantes en la descripción del proceso de la política pública, en general son bastante parecidas entre sí, y una de las más utilizadas incluye los siguientes momentos: 1. La formación de la agenda; 2. La definición del problema público; 3. La construcción de opciones para resolver el problema; 4. La decisión o la selección de una opción; 5. La comunicación de la política; 6. La implementación de la política; 7. La evaluación de la política (2012, p. 30)

Los conceptos analizados con anterioridad son los que permitirán desarrollar posteriormente el análisis adecuado sobre el tema, la complejidad de cada uno de ellos es más amplia, pero se exponen de manera muy general, atendiendo la extensión del presente trabajo. Otro concepto importante que se articula con gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas es la globalización ya que, los primeros no se pueden entender sin que exista la interacción con este último, dado que se desarrollan en un contexto de constantes cambios derivados de la globalización.

1.5- Globalización: definición y su relación con Estado

Augusto de Venanzi entiende la globalización como:

Un proceso que está ya mucho más allá de una mera internacionalización del capital financiero. También incide económicamente la inversión en manufactura, en industrias y explotaciones que requieren de un mercado planetario y relocalizado de materias primas, fuerza de trabajo y regulaciones homogéneos. En un informe sobre inversiones mundiales señalan a este proceso que las grandes compañías petroleras, junto a las automotrices (no las financieras) van a la cabeza en cuanto a la magnitud de los activos que poseen a nivel mundial. Todo este empeño por multiplicar la inversión privada planetaria va acompañado de la anulación de la capacidad de inversión pública del Estado (2002, p. 49).

En todo proceso de cambio es necesario un reconocimiento social de roles, y a partir de este reconocimiento, el uso de la razón para generar una crítica y proponer una alternativa. En otras palabras, el conocimiento de la sociedad, su crítica y su anhelo de mejora fueron construyendo mapas mentales que sirvieron de guía en el comportamiento de los individuos y grupos. El conocimiento se transformó en creencias para convertirse en referentes del comportamiento, donde la confianza y la certidumbre en las instituciones se perdieron, solamente cuando se visualizaba un nuevo horizonte y el camino para alcanzarlo.

Por el contrario, los cambios originados por la globalización listan por ser planeados o pensados con anterioridad, lo cual tuvo como consecuencia que los que se produjeron no proporcionaron nuevos referentes a la sociedad, de tal manera que la globalización erosionó los referentes antiguos del modelo de vida sin dar uno nuevo, dejando un vacío en las mismas estructuras sociales. Lo más preocupante es que ni siquiera se intentó crearlos, sino que los nuevos actores con gran influencia internacional creen obtener su legitimación por el simple hecho de tener poder o manejar las variables del mercado mundial; y los hechos en sí no crean cohesión, ni moral, ni ideologías.

Ahora bien, tomando en cuenta los elementos que constituyen este complejo conocido como globalización (inversiones poderosos consorcios internacionales, flujo de capitales sin control, redes sociales por la defensa de intereses comunes como la delincuencia organizada), “sin lugar a duda limita la capacidad estatal por: 1) los nuevos agentes internacionales; 2) los nuevos organismos internacionales; 3) los nuevos acuerdos regionales y 4) las redes negativas de delincuencia internacional” (González, 2010, p. 65).

Como se mencionó anteriormente, la globalización vino a trastocar todos los ámbitos de la vida humana, siendo uno de sus efectos principales la pérdida de referentes mentales e institucionales, entre ellos el Estado, así como el cambio de forma radical, la percepción del tiempo y espacio gracias a los avances tecnológicos y científicos. Este proceso de interacciones trajo como consecuencia el replanteamiento del estado, ya que depende de los alcances y limitaciones que tenga un estado la conformación de una determinada comunidad humana.

El estado nación se configuró por más de cinco siglos como la institución pública por excelencia teniendo la capacidad de acción en todos los ámbitos de la vida, otorgándole el estatus de “poder supremo”. Condición que se identifica y se justifica a partir del concepto de soberanía, siendo esta “la supremacía de un poder incuestionable, reconocido por la instancia originaria (no derivada de otro poder) y última (sin apelación) de las decisiones fundamentales [...] para una unidad política” (Attili, 2007, p. 53).

Varios autores mencionan que la globalización tuvo dos efectos con respecto al estado uno al interior y otro sobre el sistema internacional, con respecto al primero, se empezó a crear de manera paulatina una diferenciación de competencias entre lo económico y lo político, llegando a un distanciamiento severo entre el estado y el mercado, arrebatando al primero de las facultades propiamente políticas y saliendo debilitado al mismo tiempo. Este proceso se dio a través de la deslocalización internacional del trabajo, es decir, se generó una desterritorialización del capital, ya que el estado al ser soberano en un territorio fijo, su misma capacidad está limitada en el espacio.

Esto trajo como consecuencia nuevos actores políticos internacionales, económicos. Y que esto derivara en una especie de enfrentamiento entre el poder con el Estado. El cambio es crucial, ya que antes el Estado era el poder supremo, ahora con las facultades limitadas en lo económico y arraigado en un territorio fijo, el Estado dejó de ser el único detentor de poder en la sociedad para que el poder se descentralizara en múltiples actores, tanto políticos como económicos, tanto nacionales como internacionales; esto tuvo como consecuencia la inacción del poder derivado de su misma descentralización, ya que al no concentrarse en un lugar específico no se puede hablar de un plan a seguir, sino que todos los detentadores del poder se guían por los intereses privados y el único actor, (el Estado) que tiene como fin el cambio y la mejoría social se ve limitado en función de su verticalidad.

El efecto de la globalización en el sistema internacional:

es cuando este pasa a ser un sistema de multipolar, haciendo necesario el proceso de integración entre diferentes estados para formar bloques o firmando tratados internacionales; la importancia del planteamiento anterior es que los mismos Estados prefieren sacrificar su soberanía a cambio de la integración económica. Pero es importante mencionar que este proceso vuelve a marcar una jerarquía y por ende una desigualdad entre el desarrollo de los mismos Estados (González, 2010, p. 75).

En este sentido la soberanía estatal es lacerada ya sea por la interdependencia entre los Estados nación, como el hecho de que ya no es detentadora única del poder y por lo mismo deja de ser el poder supremo para pasar a ser un elemento más que tiene una parte del poder. Por otro lado, la soberanía popular también se ve afectada ya que ésta se basa en la idea democrática de que la toma de decisiones depende de la colectividad, esto es el ideal de la representatividad. Ahora bien, en un panorama donde la descentralización de la política en múltiples actores hace que la colectividad no pueda controlar la elección popular, ya que los otros actores como las empresas transnacionales, instituciones internacionales (FMI, BM, ONU, etc.) y ONG no tiene un consejo democrático donde el colectivo puede expresar sus demandas.

El desencanto de la política por parte de los ciudadanos sucede principalmente al darse cuenta de que el Estado ya no es quien tiene el poder necesario para poder mejorar la realidad, ya que la dispersión del poder lleva a un equilibrio o verticalidad en la gestión de los recursos colectivos. Por otro lado, la toma de decisiones que afectan en el ámbito público se da a través de un neo corporativismo limitado a la relación capital política, teniendo como centro de imputación al mismo capital que, con ello se auto promueve como céntrico en las relaciones sociales. Es esta apertura del Estado que fue generada por las múltiples interacciones con los sistemas externos a él, que causaron como se mencionó en líneas anteriores, el surgimiento de actores que forman redes para la construcción de modelos más complejos, y en cierto modo más competitivos. De ahí, se puede enlazar el concepto de gobernanza y a su vez, la toma de decisiones más estructuradas y ensambladas a través de las políticas públicas. Por eso, es fundamental contemplar a la globalización como un proceso que, si bien es disperso, genera críticas a los modelos viejos para dar paso a la construcción de modelos que más se adecuen a una determinada realidad.

En este sentido, el sistema político se caracteriza por ser un aparato administrativo que regula el ciclo de la economía mediante instrumentos de planificación y se ocupa de mejorar en lo posible las condiciones de valorización del capital creado en exceso. Esto amplía entre otras tareas: fortalecer la capacidad competitiva nacional; expandir el consumo improductivo del Estado mediante industrias como la armamentista y la aeronáutica; crear condiciones propias para el capital donde hay indiferencia del sistema de mercado; mejorar la infraestructura material e inmaterial; resarcir los costos que provoca la economía de valores privados no generalizables (contribuciones a los desocupados, seguridad social, y otros).

1.6. Conclusión

El objetivo de este capítulo fue analizar los principales conceptos teóricos que ayudarán a establecer un marco teórico para sustentar la investigación, como se

analizó en el presente capítulo existe una gran diferencia entre los dos primeros conceptos: gobernabilidad y gobernanza. Después de haber hecho un análisis de los elementos que integran a cada uno de estos conceptos fue posible detonar el análisis de las políticas públicas y cómo las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil se vieron modificadas a raíz del proceso de globalización.

Se pudo constatar desde una perspectiva general a la gobernanza cómo un proceso de organización, participación, negociación y acuerdos entre instituciones y actores (agentes), en diversas escalas (local, regional, nacional e internacional) y diversos ámbitos del mundo económico-social, que determinan las formas y modalidades que definen a una determinada comunidad. En este sentido, las políticas públicas se articulan de manera adecuada, en este modelo, entendidas como:

una selección y una definición de problemas. Consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará. Son decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen problemas públicos; decisiones políticas, pues a pesar de todas las debilidades que haya mostrado el Estado durante los últimos años, sigue teniendo el monopolio legítimo de la coerción física, sigue siendo el eje de la organización política de la sociedad y sigue produciendo las normas que a través de las cuales se organiza la convivencia. De modo que tras las políticas públicas hay decisiones de poder, tomadas por el Estado o bajo el cobijo de las normas y de las estructuras de autoridad generadas por esa organización política. Decisiones que reclaman del Estado la selección de problemas públicos y de distintas alternativas de acción para modificar el statu quo que le motivó a actuar (Merino, 2013, p. 37).

CAPÍTULO 2: La caficultura en México: el desarrollo de programas gubernamentales

2.1 Introducción

México cuenta con las condiciones necesarias para competir en los mercados internacionales del café, y así posicionarse como uno de los principales líderes de producción, sin embargo, el abandono de las políticas agrarias desde los años ochenta y los ineficaces programas gubernamentales han hecho que este sector decayera drásticamente en las últimas décadas.

México atraviesa por un dinamismo en el mercado del café, sin embargo, la producción se observa a la baja por la falta de adopción de tecnología en el campo, tanto en el proceso de producción, como en la eliminación de plagas, con la amenaza latente de que la roya vuelva a hacer daño a los sembradíos. Es por eso que se deben tomar medidas precautorias por las autoridades correspondientes, ya que el no haber tenido un plan de acción y prevención antes, durante y después de la roya, propició que la producción en México bajara a niveles nunca vistos; los recursos destinados para la prevención y el combate a la roya son importantes, siempre y cuando estén bien estructurados. Por este motivo, los presupuestos designados a los diferentes programas, como PROCAFÉ, se deben seguir otorgando a los productores. Así mismo, la renovación de cafetales debe continuar, además de diseñar políticas que permitan promover y fomentar la productividad en el sector cafetalero, den impulso a la modernización tecnológica y promuevan alianzas estratégicas entre los agentes productivos para lograr una ubicación adecuada del café mexicano en el mercado internacional.

En este capítulo se abordará de manera general el desarrollo de la caficultura en México, para esto, siguiendo las investigaciones previas, el capítulo lo dividiremos en dos épocas, con el fin de mostrar una contextualización que nos acerque al estudio medular de este trabajo. Investigaciones previas indican que

México ha tenido dos épocas claras en el desarrollo de la actividad caficultora; la primera está ubicada en los años cuarenta con la creación de instituciones que fijaban precios de garantía a los productores, en su mayoría pequeños productores. Sin embargo, las modificaciones en el modelo económico de los años ochenta desembocó una reestructuración en todo el sector agrario, por lo que, en esta época se puede situar el segundo periodo de la caficultura, hasta poco antes de la llegada de Andrés Manuel. De hecho, los programas dirigidos al agro mexicano durante este segundo periodo sufrieron modificaciones y en otros casos desaparecieron. Es de interés analizar el papel del gobierno frente a este sector durante los periodos a resaltar, ya que permiten una contextualización de la época actual.

El total aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo del potencial productivo del cultivo del café en México requieren que el marco institucional del sector se ajuste y que se adopten las medidas necesarias para hacer de la industria cafetera una actividad altamente productiva y competitiva. Sobre esta base es posible construir la senda de desarrollo y progreso de los caficultores, sus familias y las zonas productoras.

La llegada de Andrés Manuel López Obrador permite estudiar la problemática actual de la caficultura y cómo la legitimidad de su gobierno influye en la aplicación de políticas públicas en este sector, a pesar de que la crisis en este sector es notable, no hay un descontento social, y es ahí donde radica la pertinencia de esta investigación, para que de alguna manera se analice este fenómeno que de primera instancia parece atípico, sin embargo, puede tener una explicación.

2.2 El café

El cafeto es originario de África². Su nombre deriva de la ciudad de Kaffa, en Etiopía. Los granos de café son las semillas de un arbusto tropical de hojas

² De acuerdo con las leyendas, un pastor llamado Kaldi, pastoreaba su rebaño cerca de un convento, cuando observó que sus cabras se comportaban extrañamente, intrigado se aproximó a ellas y vio que mascaban las

verdes. Existen numerosas especies de cafeto y diferentes variedades de cada especie, las más importantes comercialmente son la Arábica y la Robusta. Originalmente ambas especies fueron halladas en regiones africanas y debido a que el café necesita condiciones climáticas específicas para crecer- suficiente agua y luz solar, y no puede tolerar el hielo, hoy es cultivado en los países tropicales y subtropicales cercanos a la línea del Ecuador; crece como arbusto bajo el entramado de las selvas tropicales. De las 6,000 especies del género Coffea (su nombre científico), los dos tipos más importantes en el mundo son: Coffea arábica que constituye 70 por ciento de la producción cafetalera mundial, y el Coffea canephora, especie conocida comúnmente como “robusta”. En las selvas tropicales húmedas y en condiciones de sombra crecen las variedades tradicionales del tipo arábica: “típica” y “bourbon” (Figueroa, año). En América el café fue introducido durante el siglo XVIII, por el capitán francés Clieu (Saldivar, 2018), quien era el encargado de llevar una mata de café a la isla de Martinica, con el fin de propagar su producción y consumo en las colonias francesas. Desde esa isla en las Antillas, la planta se propagó por el Caribe y el Continente. En 1727 el café fue introducido en Brasil y en 1731 a Jamaica y Santo Domingo, de donde su cultivo se extendió al resto de los actuales países productores de América. Con la revolución industrial y el crecimiento de la población mundial durante el siglo XX el café prácticamente se convirtió en una bebida universal.

2.3 El desarrollo de la caficultura en México

La caficultura en México se considera una actividad estratégica fundamental, debido a que permite la integración de cadenas productivas, la generación de divisas y empleos, el modo de subsistencia de pequeños productores y alrededor de 30 grupos indígenas y, en forma reciente, de enorme relevancia ecológica, pues provee servicios ambientales a la sociedad ya que del 90% de la superficie cultivada con café se encuentra bajo sombra diversificada, que contribuye a la conservación de la biodiversidad. No obstante, la relevancia del sector cafetalero

semillas de un arbusto. Kaldi probó los frutos y su excitación fue tal que los monjes del convento se propusieron estudiar la causa que producía tal estado.

ha estado inmerso en recurrentes crisis por la caída de los precios en el mercado internacional y el abandono del gobierno del sector agrario en las últimas décadas.

En 1942, a raíz de la segunda guerra mundial, el gobierno mexicano intervino en su producción para solventar las necesidades de los países aliados por lo que la calidad del café se redujo considerablemente, para 1950 el gobierno de México reguló su producción, y a mediados de la década de los cincuenta los campos fueron devueltos a los productores privados. Este repunte productivo provocó que las autoridades diseñaran políticas con la finalidad de mejorar las plantaciones de café en el territorio nacional, siendo este, uno de los antecedentes de la creación del INMECAFÉ.

La participación pública en el café en México inició con la creación de Beneficios Mexicanos (BEMEX) en 1945, cuyo propósito fue la mejora del proceso industrial del grano, pero sus actividades se extendieron a la comercialización de este. Pocos años después, en 1949, se fundó la Comisión Nacional del Café, organismo al que se asignó la responsabilidad de las políticas económicas destinadas a este sector, dentro de las cuales se fomentó la investigación de prácticas productivas y combate de las plagas.

En 1959 junto con BEMEX y otros organismos de la Secretaría de Hacienda se creó el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) (Nolasco, 1985), cuyos objetivos fueron la defensa y mejora del cultivo, el beneficio y el comercio del café mexicano, tanto en el interior como en el exterior del país, además de dictar las políticas económicas para el sector, trabajo que realizó por treinta años.

Las actividades del INMECAFE “se centraron en la asesoría, capacitación, organización, financiamiento, acopio, comercialización y regulación de los productores del sector social” (Robles, 2011, p. 30). Los mejores años del INMECAFE fueron durante la década de los setenta, época en la cual participó decididamente en la comercialización del aromático, como respuesta al gran intermediarismo que existió en este producto y a la opresión que sufrían los pequeños productores del grano ante los comercializadores privados.

La asistencia técnica se dio a través de sus delegaciones y centros de apoyo, donde se ofreció asistencia para el establecimiento de semilleros-viveros, manejo de cafetales, levantamiento de la cosecha y en la operación de la planta agroindustrial, lo cual representó una estructura extensa en las regiones productoras.

La asistencia hacia los productores y sus familias se ofreció por medio de las Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC), cuya intención fue la de evitar el intermediarismo y se buscó la inclusión de los pequeños productores en todas las fases del proceso de producción, beneficiado y comercialización del grano. Además, fue a través de las UEPC que llegaron los apoyos técnicos, crediticios, comerciales y administrativos. Se creyó que mediante la organización de los productores se alcanzaría su bienestar (FIRA, 2014, p. 24).

Mediante una política de precios de garantía, aplicados en esa época en muchos otros productos, el INMECAFE estableció precios de compra para el café con los cuales se adquiría el producto directamente a los productores, para ello ofreció anticipos a cuenta de cosecha, los cuales completaba posteriormente con un segundo pago, una vez comercializado el grano en el mercado internacional. Esto también pudo lograrse por medio de las UEPC.

Adicionalmente, por medio de un programa de semilleros-viveros se crearon nuevas variedades de grano con mayor resistencia a las plagas, las cuales se ofrecieron a los productores a precios de recuperación. Asimismo, el INMECAFE participó con un programa de mejoramiento de cafetales, mediante el cual se renovaron cafetales viejos, y se mejoraron las prácticas agrícolas con el objetivo de aumentar la productividad. Se estableció un programa emergente de apoyo en caso de heladas, además de un programa de control fitosanitario. El Instituto al mismo tiempo desarrolló proyectos de investigación que fueran benéficos para el sector en su conjunto.

En las actividades industriales, el Instituto contó con instalaciones donde procesaba el café recibido de los productores, por el cual se les ofrecía créditos

para el levantamiento de la cosecha. Esta forma de relación con los productores significó el establecimiento de precios de referencia para el café a nivel nacional. Estas actividades permitieron que en el periodo de 1982 a 1988 el Instituto captara aproximadamente el 33% de la producción total para su proceso, por lo que ofreció 33,9 millones de pesos como anticipo para el financiamiento de la producción agrícola a los productores. El mejor resultado de la participación en la comercialización se alcanzó en el ciclo 1982-1983 cuando superó el 40%.

Esther Figueroa menciona que,

el INMECAFE representó una estructura que se contrapuso fuertemente a los sistemas tradicionales de coyotaje (intermediarismo) que prevalecieron hasta antes de los setenta. Sin embargo, la participación de esta institución no fue la misma en todas las regiones cafetaleras, pues se dio énfasis a los estados productores de mayor importancia: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Guerrero (Año, p. 22).

Se reconoce también que la paraestatal no logró desvincularse completamente de los agentes privados para la transformación del grano, pues su capacidad de beneficio solamente alcanzó niveles cercanos al 10% de la planta instalada a nivel nacional (Martínez, 1996; Romero, 1993). Ello significaba que la transformación la realizaba en plantas privadas por medio de acuerdos con los propietarios llegando a representar hasta el 80% de las semillas utilizadas por los productores.

A pesar de la intervención estatal y de los recursos destinados al sector cafetalero, los productores se mantuvieron en situaciones de miseria, no obstante, “en la década de los 70 el café representó la principal fuente agrícola de divisas para el país” (FIRA, 2016, p. 32). Respecto a esto, críticos del INMECAFE argumentaron que las UEPC funcionaron como recursos para el control político, que sirvieron por un lado como una forma para contrarrestar algunos de los poderes locales, y por otro, como un mecanismo para mejorar su imagen ante el creciente deterioro de las condiciones sociales en el campo en general.

La corrupción fue una práctica de la que se acusó permanente al INMECAFE, convirtiéndose en uno de los argumentos principales para su liquidación en 1989, lo que dio paso a una nueva etapa en la cual el gobierno abandonó las actividades directas de producción, comercialización y financiamiento y permitió que la iniciativa privada fuera el oferente de estos servicios. Respecto a esto, Pedro Saldívar menciona lo siguiente,

uno de los resultados de la corrupción fue la crítica sobre la poca efectividad para terminar con “las lacras que arrastra la Cafeticultura nacional”, pues lejos de terminar con las oligarquías locales las han expandido, dañando a la víctima al querer acabar con el victimario. Algunas de estas “lacras” no pudieron excluirse del Instituto, ya que muchas veces las estructuras locales quedaron insertas en la que creó el Instituto, entre ellos caciques y comerciantes del producto, dado su mayor grado de “integración” al mercado y al mayor conocimiento de los programas estatales. Esto significó que, en varios lugares, muchos actores poderosos del sector cafetalero utilizaron al organismo para su propio beneficio, en colusión con los funcionarios públicos (Saldívar, 2018, p.18).

Económicamente, las críticas hacia el Instituto fueron que el esquema de comercialización para los productores no fuera favorable en la mejoría de la productividad, pues el tipo de anticipos de corto plazo solamente resolvió problemas de ese mismo horizonte y entonces no pudieron ser canalizados al mejoramiento de la producción. En segundo lugar, los beneficios económicos de la comercialización del café por medio de esta paraestatal no tuvieron como efecto directo el fortalecimiento del sector, sino que sirvieron como fuente de divisas para el impulso de otros sectores, por tanto, el café se utilizó como una herramienta de financiamiento público. El tercer argumento fue la falta de oportunidad en la canalización de los apoyos al campo, que forzó a los productores a recurrir a los intermediarios para poder subsistir, la cual fue una característica permanentemente cuestionada en el gobierno mexicano en todas sus áreas.

Entre los logros que se pueden atribuir a la paraestatal se tiene que, la comercialización alteró temporalmente las estructuras privadas que controlaban

las exportaciones, formadas por un reducido grupo de empresas y que extendieron sus redes de comercialización hacia las regiones productoras mediante cadenas complejas de intermediarios que oprimieron los precios ofrecidos a los productores del grano. También permitió al país aumentar su presencia internacional a partir del aumento en la producción propiciado por las políticas del Instituto. Además, se alcanzó un nivel importante de organización de los productores, pues “en 1976 estuvieron constituidos 2.111 UEPC que agruparon a 78.252 productores, mientras que en 1980 sus políticas beneficiaron a 120 mil productores que produjeron el 70% del grano nacional” (SADER, 2007).

Otro de los logros fue el avance de los productores hacia un grado superior de transformación de su café, con una presentación en pergamino, en lugar del café cereza que representaba la manera tradicional de comercialización (Martínez, 1996). Algunos testimonios de funcionarios del Consejo Mexicano del Café (CMC) en los estados de Puebla, Hidalgo y Veracruz indicaron que al nivel del pequeño productor se observó ya un regreso a la comercialización de café cereza, principalmente por necesidades de financiamiento de los productores, lo que vino acompañado de un deterioro en la calidad del grano. Este resultado también fue confirmado por el investigador Héctor Robles y sus colaboradores, quienes destacan que “las zonas `cerceras´ se caracterizan por una baja cantidad de beneficios húmedos familiares, más no así los beneficios industriales, en donde también se nota la deficiencia en abasto de materia prima y baja liquidez de los productores” (Robles, 2011, p. 13).

Para entender los problemas de calidad otro elemento importante, de acuerdo con los datos del autor antes mencionado, es la caracterización de los cafetales según su edad, su investigación reveló que apenas el 49,7% de los cafetos tiene edad menor a 10 años, mientras que el 17,7% son cafetales de edad superior a los 20 años. A esto se suma el tema de la diversidad de la especie del grano que es muy amplia, pues por un lado la variedad *Typica* caracteriza al 26,6% de las plantas, siguiéndole la *Bourbon* con 25,9% y el *Caturra* con 21,2%,

aunque también se encuentran presentes Mundo Novo, Catimor, Garnica y Pluma Hidalgo, entre otros.

El Instituto llegó a su fin en 1989 por problemas políticos y con esto, a voz de los productores, el café dejó de ser negocio cuando desapareció, ya que la industria se liberó completamente y se dejó al mercado, en ese momento muchos cafetaleros ya no tenían ingresos para invertirle a sus fincas, estas fueron abandonadas o vendidas, y la mano de obra emigró.

El retiro del sector público mexicano de actividades importantes como la comercialización, lejos de impulsar a los productores a buscando darle mayor valor a su grano, más bien se ha observado un aumento en el nivel de concentración de los actores dominantes en las partes medias y finales de la cadena, con el consecuente empoderamiento de éstos, quienes, en los últimos tiempos, han encontrado en los estándares los mecanismos para controlar al resto de actores. Ello ha implicado una disminución del poder del sector público cediendo terreno al privado en la determinación de las normas para poder participar en los mercados cafetaleros.

La Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café (AMECAFÉ) sostiene que

“tras el análisis de las políticas públicas que se han desarrollado en México, es claro que han sufrido una profunda transformación, pasando de un modelo de intervención directa en aspectos productivos y de comercialización a un nivel de orquestador de los actores del sector productivo bajo el objetivo de impulsar el mejor desempeño de las cadenas de comercialización. En este esfuerzo ha atraído a nuevos actores al sector cafetalero mexicano, que no nuevos en el ámbito internacional, para insertarse en las nuevas tendencias que marca el consumo de este producto en los mercados desarrollados. Lamentablemente este esfuerzo tiene un retraso notable frente a otras economías cafetaleras centroamericanas que han superado a la mexicana en los indicadores de competitividad de este sector” (AMECAFE, 2017).

Debido a la crisis que sufre la cafeticultura mexicana con la caída del 71 % de la producción en siete años y el desplome de las exportaciones, así como el aumento de las importaciones e incluso surgimiento del comercio ilegal en la frontera sur, en 2016 la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) dio a conocer que reviviría al extinto Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ), sin embargo, aún no se ha logrado.

2.4 Los apoyos gubernamentales al sector caficultor desde el sexenio de Salinas hasta los gobiernos panistas.

El gobierno del presidente Salinas propuso una reforma al sector cafetalero, a la que llamó Programa de Reestructuración Integral del Sector Cafetalero Mexicano. A partir de 1989 la orientación de la política cafetalera mostró un cambio importante al definirse un nuevo modelo de participación gubernamental en la producción y comercialización del café. Este programa comenzó con la firma del INMECAFÉ y el gobierno federal, en diciembre del mismo año, del Convenio de Saneamiento Financiero, donde se estipula la concentración de la participación del Instituto en actividades de representación internacional, capacitación e investigación y dejó excluidas de sus funciones las actividades de producción, beneficiado, financiamiento y comercialización. Este Programa de Reestructuración se apoyó en los programas de BANCOMEXT, SARH, SHCP, SECOFI, BANRURAL, FIRA, AGROASEMEX los cuales tomaron las responsabilidades del desarrollo del sector cafetalero (SPP, 1980).

La reestructuración tuvo como principales ejes el fortalecimiento de los productores y de las organizaciones para lograr su autogestión, la canalización hacia la iniciativa privada de las actividades de investigación y asistencia técnica y la operación del INMECAFÉ con equilibrio financiero, lo cual significó mantener un alto nivel de eficiencia en el gasto público destinado al sector cafetalero y evitar las distorsiones en los precios provocadas por la intervención gubernamental. Uno de los puntos más importantes de este plan de reestructuración fue la desaparición del INMECAFÉ en un plazo de 3 años, plazo en el que debió efectuarse la transferencia de todos los bienes en su poder hacia el sector privado.

Paralelamente a la desaparición del Instituto, otros esquemas de apoyo a los productores de café se dieron a conocer en este plazo para compensar su retiro.

La respuesta más importante de compensación del Gobierno Federal se dio en 1990, cuando se publicó el Programa Nacional de Modernización al Campo 1990-1994, en donde una pieza clave para atacar la pobreza de los productores agrícolas fue el Programa Nacional de Solidaridad. En el caso de los productores cafetaleros, el operador fue el Instituto Nacional Indigenista, dada la alta cantidad de productores indígenas en esa actividad.

Con la supresión de los créditos para levantamiento de la cosecha que ofreció el INMECAFE, en el ciclo 1990- 1991, el Programa Nacional de Solidaridad ofreció créditos a la palabra por 65 millones de nuevos pesos destinados al financiamiento de la producción cafetalera. Para el ciclo 1993-1994 sus apoyos alcanzaron 223 millones de nuevos pesos, destinados al financiamiento de la producción, el corte y acarreo y el acopio y la comercialización (CMC, 1994). Para los productores con capacidad de pago, la banca de desarrollo fue quien atendió al sector, principalmente BANRURAL y FIRA fungieron como las instituciones de crédito para estos productores (Ruiz, 1991, p.43).

La orientación de los créditos fue principalmente para el capital de trabajo y las inversiones en terrenos productivos o a la reposición de cafetales. Las fuentes de financiamiento para los productores más aventajados y con potencial productivo fueron los bancos comerciales. Además, se transformó el Fideicomiso de administración e inversión del fondo regulador de existencias del Café (FIDECAFE) en un fideicomiso de administración propia, en donde BANCOMEXT actuó como fiduciario y cuyo monto ascendió a 310 mil millones de pesos. Este fideicomiso fue constituido para funcionar como garantía ante la banca de desarrollo y así obtener créditos de hasta 5 veces la cantidad que cada productor tuviera depositado, aunque también se diseñó para funcionar como fondo de contingencia y como un fondo que sirviera para la modernización de la actividad.

Sin embargo, posturas políticas de las organizaciones de productores y las presiones de las instituciones gubernamentales de crédito provocaron que una

parte de los recursos se canalizaran para los afiliados de las organizaciones más poderosas y para el pago de créditos vencidos de productores. Esto provocó un desvío de una parte de los recursos de este fideicomiso, por lo que no se utilizó para propiciar el desarrollo de la actividad cafetalera en lo general sino para resolver problemas particulares y la recuperación de recursos por parte de los intermediarios financieros. Adicionalmente, BANCOMEXT tomó el papel de impulsor del sector, tanto en la parte crediticia como en la modernización de las técnicas de producción y los sistemas de información, así como en la promoción de las exportaciones.

En el periodo de transición, los recursos que BANRURAL ofreció al sector cafetalero disminuyeron de manera importante, ya que trasladó esta responsabilidad gradualmente al programa de Solidaridad. Esto habla del carácter marginal que se identificó con los productores cafetaleros y de las condiciones en las cuales se presentaron a la liberalización del sector. A partir de 1993, el INMECAFE desapareció y cedió su lugar al Consejo Mexicano del Café, el cual se concentró en las actividades de asesoría, promoción interna y externa, representación internacional y coordinación de esfuerzos de los participantes del mercado, además de ser el instrumento para la canalización de programas específicos gubernamentales.

En 1995 se anunció el Programa Café 1995- 2000 cuyo objetivo se estableció como “lograr el mejoramiento del nivel de vida y bienestar de las comunidades cafetaleras, donde radica y trabaja el productor mexicano de café” (SAGA, 1995). Sus objetivos específicos fueron el incremento de la productividad; la consolidación de la actividad cafetalera como exportadora consistente, sostenible y protectora del ecosistema; lograr mejores niveles de bienestar de la población que trabaja en este sector y, además, fortalecer los esquemas de financiamiento, promover la sustitución y diversificación de cultivos en áreas no propias para esta actividad; la modernización de los procesos de beneficiado húmedo y la armonización en una política integral a todos los participantes en la cadena. Las acciones tendientes a lograr estos objetivos se instrumentaron por

medio del Consejo Mexicano del Café, quien fue el vehículo para canalizar las acciones del Gobierno Federal en apoyo al fomento y consolidación de la actividad cafetalera en su conjunto, mientras que a nivel local la tarea fue para los Consejos Estatales (12 en total) y Regionales (56 en total). Estos se orientaron por ocho acciones programáticas (SAGAR, 1995) que en realidad se pueden reducir a seis:

Fortalecer al Fondo de Garantía Cafetalera (FOGACAFE). Este Fondo se instrumentó para canalizar recursos hacia los productores cafetaleros, conformado como un fondo de garantías de crédito, con la finalidad de acceder a nuevas tecnologías, a mejores insumos y, sobre todo, a transformar el sector hacia su mejora en calidad y rendimiento. Mejorar y renovar los cafetales. Este tuvo como meta la sustitución de plantaciones con bajos rendimientos y alto potencial productivo, los que no cumplieran estas condiciones serían reconvertidos hacia otros productos, principalmente frutas. Fortalecer las campañas contra la broca, roya y otras plagas y enfermedades. Estos fueron programas permanentes creados desde el INMECAFE.

Generar, adaptar y transferir tecnología al sector productivo y modernizar la tecnología de beneficio húmedo. Estos se encaminaron a la modernización tecnológica por medio de dos acciones programáticas, una específica para los beneficios húmedos para la obtención de cafés lavados, de mejor calidad y la otra para la modernización de las técnicas de producción del grano. Establecer normas de calidad del café mexicano y promoverlo en foros internacionales y nacionales. La meta de todas estas acciones es conseguir mercados específicos para ofrecer el café mexicano, lo que requiere una calidad específica y un mercado concreto. Esta meta se lograría por medio del establecimiento de una norma de café mexicano y la promoción nacional e internacional del producto mexicano, para que de esta manera se pueda aumentar la demanda del grano y con ello el volumen de producción. Lograr un desarrollo rural en las comunidades cafetaleras. El desarrollo rural, se dijo, es la razón más importante de las acciones del Gobierno Federal y del Consejo Mexicano del Café, cuya responsabilidad recaería en la

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAGAR) (Romero, 1993, pp. 78-79).

Sin embargo, la aplicación de estos programas no estuvo exenta de los problemas conocidos, como la inconsistencia de los apoyos públicos, los retrasos en su entrega, la ineficiencia de su aplicación, la inadecuación de los paquetes tecnológicos y el dumping cafetalero (Hernández, 1998). Vale la pena destacar que el llamado dumping cafetalero fue una decisión del gobierno federal por permitir la importación de café robusta para la producción de café soluble, a solicitud de la empresa torrefactora internacional Nestlé principalmente, lo que generó mucho malestar entre los productores y las organizaciones nacionales (Hernández, 1997; Celis, 2001; 2002).

Los programas de impulso en la producción de café mantuvieron continuidad en el gobierno de la alternancia política, tuvieron como objetivo el ayudar a los productores marginales, sin alterar los precios de mercado y sin involucrarse en la producción ni comercialización del grano, además de concentrarse en mejorar su calidad y promover el consumo tanto interna como externamente. Con la llegada del nuevo siglo y la alternancia política en el ámbito federal, se pusieron en marcha nuevos programas para atender al sector. El primero de ellos se denominó Programa de Impulso a la Producción de Café, cuyo objetivo fue: apoyar la operación y desarrollo de los instrumentos que permitan la modernización del sector cafetalero y la capitalización de los productores de café mediante el desarrollo de la actividad primaria, de transformación y de generación de valor agregado, para coadyuvar en la mejora estructural del sector (SADER 2001, p. 4).

Este programa estuvo vigente solamente durante 2000 y 2001, pues en el 2002 los programas cafetaleros se integraron al programa Alianza Contigo, el programa sucesor de Alianza para el Campo. Los recursos de este programa se destinaron a la renovación de cafetales, a la compra de paquetes tecnológicos, al desarrollo de campañas de prevención de plagas, a la adquisición de maquinaria

para la transformación del grano y a la capacitación de los productores (SADER, 2002).

Además de este programa se crearon nuevos esquemas de apoyo a la actividad cafetalera como el Fondo de Apoyo Especial a la Inversión de Café, Fondo de estabilización cafetalera, el Programa de Fomento Productivo y Padrón Nacional de Productores de Café. El Fondo de Apoyo Especial a la Inversión de Café se constituyó como una herramienta para mejorar, de manera inmediata, las condiciones desfavorables que enfrentaron los productores cafetaleros en los inicios del siglo, entre ellas la última crisis de precios del grano. Este programa estuvo vigente los años 2000 y 2001 (SADER, 2002). Se trató de un apoyo único para todos los productores cafetaleros, sin discriminación de tamaños de predio ni productividades, el cual no necesariamente generaba incentivos para la mejora de la calidad, ni para la inversión productiva, como sería deseable.

El Fondo de Estabilización Cafetalera se difundió por las autoridades responsables de su operación como la gran innovación en programas de apoyo al campo, aunque la implantación de esta herramienta de apoyo llevaba varios años buscando establecerse y en otros países ya era una realidad. El programa consistió en un mecanismo de protección al precio del grano que se activa cuando los precios internacionales rebasen un mínimo y así garantizar un ingreso mínimo para los productores. Esta transferencia sería devuelta por los propios productores cuando los precios mejoraran arriba de cierto nivel.

Inicialmente hubo unos intervalos definidos, fueron 50 dólares por quintal como límite inferior y 65 dólares por quintal como el límite superior en la medida que el precio internacional de referencia bajara de 50 dólares, el Fondo aportaría la cantidad respectiva para que el productor pueda recibir ese monto por cada quintal de café hasta un máximo de 20 dólares por quintal, a partir de presentar su comprobante de venta a algún comercializador registrado en el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional del Consejo Mexicano del Café. Por otro lado, a partir de los 65 dólares por quintal, los productores comenzarían a devolver la cantidad que hubieran recibido como ayuda por el Fondo de Estabilización.

Estos límites fueron redefinidos en el 2003 a los niveles actuales de 70 dólares como inferior y 85 dólares como superior y ajustados a cantidades decimales en 2004. Estos cambios favorecieron a los productores pues la ampliación de bandas y la inclusión de decimales además de garantizar mejores ingresos, dieron mayor precisión en el cálculo de los montos tanto para asistir a los productores como los montos de restitución al Fondo. Se estableció que la disponibilidad de este Fondo estaba sujeta a las partidas presupuestales anuales, por lo que no se garantizaba que pudiera beneficiar a todos los productores, particularmente los más pobres.

En el 2003 el programa cambió su nombre a Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura, el cual logró beneficiar a 360 mil productores en 2002 y en el 2004 la meta establecida de apoyos fue de 256 mil productores, poco más de la mitad de los que están declarados en el padrón cafetalero, que en el 2002 sumaron 410 mil, pero en el 2003 superaron la cifra de 460 mil productores. A partir de entonces, dada la recuperación de los precios, se pasó a una etapa de recuperación de los apoyos dados en las fechas de crisis, para lo cual se diseñó el Sistema Informático de Apoyo a la Cafecultura, el cual da un seguimiento puntual de las transacciones de café por productor y es el vehículo para retener los recursos correspondientes a cada uno. Sobre este sistema se discutirá más adelante con mayor profundidad. Como parte del Programa de Fomento Productivo se establecieron dos estrategias de intervención, el Programa de Retiro de Café de Calidades Inferiores y el Programa de Reversión Productiva.

El Programa de Retiro de Café de Calidades Inferiores se concibió como un programa encaminado a mejorar la calidad del café mexicano de exportación, que obligaba a los exportadores a desechar el 5% del café de producción de mala calidad y que por ningún motivo debe ser utilizado para el consumo humano. Una de las causas de la preocupación del sector público era el deterioro en la calidad del grano a partir de las crisis recurrentes presentadas en la década de 1990, que habían afectado severamente a los productores en sus patrimonios productivos, lo que se manifestó con castigos al café de México en el mercado internacional, en el

año 2000, de una magnitud de 38 dólares por quintal (Enciso, 2000). Cabe destacar que dicho programa fue aprobado en el 2000 por la Organización Internacional del Café (OIC) después de una larga lucha de la Asociación de Países Productores de Café (APPC) por conseguirlo desde mediados de la década de 1990. Su objetivo era aumentar la calidad del grano comercializado y disminuir los volúmenes de café de baja calidad en los mercados.

En México, el programa pretendía retener 260 mil quintales de café de mala calidad, pero durante el 2002 hubo denuncias de productores señalando el incumplimiento del programa y que Nestlé además de no cumplir con el retiro ofreció comprar el café de mala calidad para utilizarlo en la producción de café soluble. En México el programa recayó en el Consejo Mexicano del Café, una institución de mucho menor tamaño que el extinto INMECAFE, con bajo presupuesto y sin influencia en la comercialización, que dependía de los agentes privados para poder hacer la retención. Estos agentes desde tiempos del INMECAFE eran influyentes y tras su retiro asumieron el control de la cadena, por lo que un programa que les generara pérdidas no sería aceptado, aunque como país México se hubiera comprometido ante la ICO a la retención, a pesar de no ser miembro de la APPC y de estar impedido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a participar en cualquier acuerdo que limite el libre comercio.

El Programa de Reconversión Productiva se basó en dos estrategias, en primer lugar, la reconversión de los productores cuyos predios se ubicarán debajo de los 600 metros sobre el nivel del mar (msnm), a quienes se les comprometió a abandonar la actividad cafetalera y, en segundo, a la intensificación de prácticas de cultivo, para mejorar la productividad. La primera estrategia fue claramente riesgosa para los productores, ya que el propio CMC no ofreció otras alternativas, lo cual quedó demostrado cuando el programa de fomento productivo hasta agosto de 2004 sólo registró poco más de 35 mil productores inscritos (7,6% del total), de los cuales sólo el 3,4% intentaron una reconversión y el resto solicitó la intensificación de la producción. Uno de los resultados que se mencionó buscó,

por medio del programa de Reconversión Productiva, la producción de café de variedad robusta de alto rendimiento para abastecer a las industrias demandantes de este producto (SADER, 2003), principalmente las empresas solubilizadoras. De este tipo de conversión existen reportes de producción robusta en Veracruz, en un campo experimental auspiciado por Nestlé en los medios de comunicación.

Estos esfuerzos se han intensificado en los últimos años por medio del Plan Nescafé que la misma empresa arrancó en el 2010, la cual pretende fortalecer su sistema de abastecimiento del aromático para las marcas Nescafé y Nesspreso, argumentando a los productores que con su participación se contribuye a mejorar su productividad, ofreciendo insumos de alta calidad y así impulsando el crecimiento sostenido de la economía local (Nestlé, 2012). Este programa ha tenido éxito porque está garantizada la compra por la empresa torrefactora, lo que contribuye a resolver su problema de abasto de este tipo de granos. Para los productores empobrecidos sin duda es atractiva la participación, pues el mercado está garantizado y con ello los beneficios económicos, aunque las críticas han sido severas ya que se trata de un tipo de agricultura por contrato, común en muchos otros productos agrícolas y que no representa una fórmula eficiente para impulsar las capacidades de los productores, sino una forma moderna de explotación de los recursos naturales y agrícolas.

El levantamiento del Padrón Nacional de Productores de Café 2001-2002 fue una decisión muy importante para conocer el panorama actualizado de los productores cafetaleros, aunque también se realizó para hacer eficiente el uso de los recursos públicos. Este instrumento serviría para diseñar programas específicos acorde a las necesidades del sector, tal como lo declararon las autoridades. Los resultados iniciales mostraron un incremento muy importante en el número de productores cafetaleros (más del 60% desde 1992), lo cual fue inverso a los efectos esperados por las políticas cafetaleras desarrolladas en los noventa, las cuales pronosticaron la salida de esta actividad de quienes no pudieran alcanzar un nivel de autosuficiencia. Otro programa que también se lanzó en este periodo fue el Programa de Promoción al Consumo del Café de México, el

cual fue un mandato desde los primeros Acuerdos Internacionales del Café, que se volvió más importante desde la liberalización del mercado internacional. De acuerdo con el CMC, la cifra, que se había mantenido estable por años, del consumo de café en el país aumentó por año de 600 g por habitante a 1 kg en el periodo 1999 a 2011 (CMC, 2003), cifra aún por debajo de los promedios internacionales de países europeos (Hernández, 2013, p.43).

Debido a la crisis suscitada por el hongo de la roya, el gobierno de Enrique Peña Nieto en 2014 anunció la creación de una Política Nacional Cafetalera con el fin de reactivar este sector, dicha Política Nacional tenía como eje rector la resolución de dos puntos vitales de la crisis cafetalera. En primer lugar, frenar la mancha progresiva de la roya en los pequeños y medianos productores y en segundo lugar, dotar de tecnología a dichos productores para aumentar el rendimiento por hectárea del aromático.

El planteamiento suponía una disponibilidad de 20 millones de plantas resistentes a la roya y la ampliación del esquema de cobertura de precios para cubrir 70 mil toneladas de la producción nacional de café. Se tenía estimado invertir desde el 2014 una bolsa global por alrededor de mil 100 millones de pesos, con atención especial a los pequeños productores de entre tres y cinco hectáreas. Además, incentivos productivos, esquemas de cobertura de precios, financiamiento, innovación tecnológica, asistencia técnica, investigación aplicada e infraestructura son algunas de las principales acciones que integraban la nueva Política Nacional Cafetalera, puesta en marcha por el Gobierno de la República encabezada por Enrique Peña Nieto.

Sin embargo, estas medidas gubernamentales no tuvieron los efectos esperados, esto lo veremos a continuación, como se mencionó al inicio de este capítulo, las zonas cafetaleras de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz concentraban poco más de 667 mil hectáreas, equivalentes al 91% de la superficie total del cultivo en el país en 2015. En estas cinco entidades, se observó una tendencia decreciente de la superficie sembrada entre 2007 y 2015, la cual representó una reducción cercana a 53 mil hectáreas traducidas en

una disminución de la producción de 418 mil toneladas. De manera particular, Oaxaca es la entidad cuya superficie se ha reducido de forma más significativa con 48 mil hectáreas de pérdida en 2015 respecto a 2003, poco más de una cuarta parte del total de la superficie cafetalera reportada en el año más reciente de ese periodo.

En cuanto al rendimiento, Chiapas y Puebla han mostrado una tendencia decreciente, siendo esta última entidad la que tuvo la reducción más considerable al pasar de 4.5 ton/ha en 2003 a 2.3 ton/ha en 2015, mientras que en Chiapas el cambio observado fue de 2.4 a 1.5 para el mismo periodo de tiempo pese al incremento en la superficie de poco más de 20 mil hectáreas. Pese a lo anterior, Chiapas, Veracruz y Puebla mantienen los mejores promedios de la región en cuanto a la producción por superficie en el periodo reportado. Debido a la reducción sustantiva de la actividad cafetalera del Soconusco, a partir de 2007 la región de Las Montañas en Veracruz se convirtió en la más importante del Sureste en términos de superficie, producción y valor de la producción.

Conclusión

Desde 1989 no ha existido un programa público sólido para el café, ni investigación ni asesoría técnica, ni créditos para la renovación de los cafetales. La política de sustentabilidad del gobierno mexicano se ha quedado en discurso. El sector ha estado abandonado y las corporaciones han ocupado los espacios que el gobierno ha dejado vacantes. Cuando la roya llegó al país encontró el terreno propicio de plantaciones viejas y descuidadas, además de productores que habían olvidado cómo prevenirla o carentes de los recursos para hacerlo.

De lo expuesto en este capítulo, se observa que la política pública de gobernanza neoliberal no ha sido oportuna ni eficiente, tampoco ha contribuido a la solución de la problemática de la infestación de roya. Al contrario, ha propiciado la simulación, el negocio para unos cuantos, problemas futuros como la deforestación, la poca calidad del café, el potencial aumento de la emigración y vasta disminución de la producción de café. A manera de dar respuesta a la

pregunta detonante de este capítulo: ¿Cuáles han sido las implicaciones/repercusiones de las acciones gubernamentales en la caficultura mexicana, especialmente en el periodo neoliberal? Se puede decir lo siguiente.

El retiro del sector público mexicano de actividades tan importantes como la comercialización, lejos de impulsar a los productores a integrarse buscando darle mayor valor a su grano, más bien se ha observado un aumento en el nivel de concentración de los actores dominantes en las partes medias y finales de la cadena, con el consecuente empoderamiento de estos actores quienes en los últimos tiempos han encontrado en los estándares los mecanismos para controlar al resto (Figueroa, año, p.35).

Ello ha implicado una disminución del poder en el sector público cediendo terreno a los actores privados en la determinación de las normas para poder participar en los mercados cafetaleros. Aprovechando esta tendencia es que se explica la aparición de movimientos en contracorriente, ejemplificados con el comercio justo y el café orgánico, los cuales han aprovechado la diferenciación que buscan las certificaciones, pero persiguiendo la diversificación de los canales de comercialización, por tanto, escapando del dominio de los grandes actores internacionales en el sector.

Estos movimientos también han influido en las políticas públicas de manera relevante, aunque su influencia es menor que las de los grandes agentes. Tras el análisis de las políticas públicas que se han desarrollado en México, es claro que han sufrido una profunda transformación, pasando de un modelo de intervención directa en aspectos productivos y de comercialización a un nivel de orquestador de los actores del sector productivo bajo el objetivo de impulsar el mejor desempeño de las cadenas de comercialización. Este esfuerzo ha atraído a nuevos actores al sector cafetalero mexicano, para insertarse en las nuevas tendencias que marca el consumo de este producto en los 141 mercados desarrollados. Lamentablemente este esfuerzo tiene un retraso notable frente a otras economías cafetaleras centroamericanas que han superado a la mexicana en los indicadores de competitividad de este sector. Lamentablemente, aunque el diagnóstico sea acertado, no se cuestionan las causas del empobrecimiento de los

productores y por lo tanto los esfuerzos por aminorarlos son genéricos y probablemente tendrán poco éxito. Hace falta una política más activa e integral hacia el sector y un distanciamiento de los poderes económicos que influyen en las decisiones de la política cafetalera en el país para el bienestar de todo el sector.

CAPÍTULO3: El sector caficultor en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

3.1 Introducción

En este capítulo se analizará la relación de Andrés Manuel López Obrador con el sector caficultor, así como los programas que ha implementado a dicho sector. De manera general se expondrán los principales retos a los que se enfrenta la actual administración, derivados de un contexto difícil en el agro mexicano debido a la nula inversión de los gobiernos desde finales de la década de los ochenta, como se expuso en el capítulo anterior del presente trabajo. Andrés Manuel López Obrador en sus discursos como candidato a la presidencia expresaba la problemática de la dependencia alimenticia en México, el déficit en la producción del agro mexicano debía de ser atendido de manera urgente ya que era un pilar para el desarrollo el contar con una producción que solventara la demanda nacional.

Derivado de los encuentros con diversas organizaciones campesinas y empresas se logró consolidar un programa que generara resultados de gran impacto; es así como el gobierno de Andrés Manuel López Obrador crea, tomando como base el programa medular del rescate del campo mexicano, el programa Producción para el Bienestar. En este capítulo se analizará de manera general sus alcances y limitaciones, así como las diversas reacciones tanto a favor como en contra que versan alrededor de la aplicación de dicho programa.

Para ello este capítulo se divide en tres subapartados, en el primero de ellos se expondrán de manera sintética los antecedentes tanto de producción, distribución y comercialización del café, como la relación entre Andrés Manuel López Obrador y el sector caficultor, a fin de dar un panorama general de la situación coyuntural. En este primer apartado se expondrán los actores políticos, sociales y económicos que están involucrados en el análisis sectorial.

En el segundo subapartado se explicarán las propuestas de diversas organizaciones caficultoras principalmente la AMECAFÉ y la CNOC, quienes a través de un diálogo concurrido con el gobierno federal lograron crear las pautas para lo que posteriormente sería el programa Producción para el Bienestar, generando controversias ya que este acuerdo derivó de decisiones y acuerdos comerciales con la empresa transnacional Nestlé para la creación de una planta procesadora del aromático. Este suceso contradijo el discurso de lograr la independencia alimenticia que se venía planteando al gobierno federal a todo el sector cafetalero y derivó en múltiples manifestaciones de las dos principales asociaciones cafetaleras en el país.

En el tercer subapartado se explicará el funcionamiento del programa Producción para el Bienestar, así como su impacto real en el sector de la caficultura a fin de analizar el alcance que ha generado en el agro cafetalero y las deficiencias del mismo programa.

La pregunta guía en este capítulo es ¿Qué impacto genera el discurso político en la implementación de un Programa Público? De manera general, se puede decir que la legitimidad de un programa público depende intrínsecamente de la población en general y de su gobierno, aunque presente en los hechos reales deficiencias sustanciales. El beneficio en este caso es para el gobierno en su legitimidad y no siempre a los beneficiarios de los programas públicos lo que evidencia, ya de entrada una falla en la construcción de políticas públicas.

3.2 Antecedentes

La relación de Andrés Manuel López Obrador y el sector cafetalero ha gozado de gran cercanía, derivado de sus múltiples reuniones con asociaciones cafetaleras tanto regionales como nacionales cuando todavía era presidente de la entonces asociación civil Movimiento de Regeneración Nacional que después tendría registro como partido político nacional. Dichos acercamientos son importantes por la cantidad de personas involucradas en esta actividad agrícola, debido que, la

comercialización del café como un producto final implica una serie de procesos de transformación.

El proceso productivo del café va desde el cultivo del arbusto hasta la fabricación de los cafés tostado, molido y soluble, tiene diferentes características: desde el cultivo del grano, pasando por la etapa conocida como “beneficio” que consiste en el retiro de las capas que lo cubren, pulpa y película. Para después seguir los pasos que presentan un carácter industrial, uno es el tostado del grano, esta etapa se conoce como “torrefacción”; por último, están el molido y la solubilización del grano. Como se pudo constatar en el capítulo anterior la caficultura desde hace más de tres décadas ha decaído principalmente por dos factores, la poca inversión pública, que en muchos casos fue por la anulación de programas gubernamentales y debido al calentamiento global que genera la proliferación de plagas más agresivas con el cafeto (Canet, 2016).

A partir de 2009 se observa un declive en la producción de café a una tasa promedio anual de 5.3%, ésta es más pronunciada entre los ciclos productivos 2014 y 2015. Entre las cuatro entidades más importantes, donde se concentra el 90% de la producción nacional, es notoria la caída en Chiapas, Veracruz y Oaxaca, mientras que en Puebla la producción tiende a estabilizarse.

En 2012, la entrada de la roya a México con un nivel más severo afectó de manera contundente la producción en Chiapas, y el efecto negativo también ocurrió en los siguientes años en Veracruz, Oaxaca y Guerrero. Aunado a lo anterior, se han reportado afectaciones negativas debido a altas temperaturas y menor cantidad y distribución de lluvias, atribuibles, de acuerdo con algunas fuentes de la SADER, al cambio climático. Las organizaciones de productores atribuyen la caída en la cosecha a la presencia de la roya en el cafeto, situación que fue notoria en 2012 cuando se identificaron infestaciones importantes en Centroamérica y Chiapas principalmente.

Desde una perspectiva económica, la roya es una de las enfermedades que más afecta a los cafetales, causada por el hongo *Hemileia vastatrix* el cual infecta las hojas. La infección por este hongo ocasiona la caída prematura de las hojas; y,

si, además, hay ataques por insectos, una deficiente fertilización y un deficiente manejo agronómico, se tiene un impacto en la producción. Los síntomas de la roya se observan en las hojas en forma de áreas claras en la superficie de éstas y en la parte posterior se observa un polvillo color anaranjado (SADER, 2018).

Es en esta coyuntura de crisis económica que Andrés Manuel López Obrador aprovecha y tiene un mayor acercamiento con dicho sector; durante su gira a nivel nacional promoviendo asambleas para el registro de MORENA como partido nacional, el 27 de septiembre de 2014 en el municipio de Ángel Albino Corzo, caracterizado por su predominante actividad cafetera, se reunió con sus productores. Andrés Manuel López Obrador recomendó que se debe apoyar a todos los productores de la región y del país que están “completamente abandonados” (La Jornada, 2014).

Sugirió establecer precios de garantía para todos los productos del campo, que se subsidien las actividades productivas; creando empleos y así, impulsar la economía.

Al productor de café podría subsidiarlo el gobierno por kilo para que haya empleos y no tengan que irse a buscar la vida en otros lados. En otros países los gobiernos apoyan a los productores, como en Estados Unidos que al que produce maíz, trigo, carne, leche, el gobierno le da hasta el 60 por ciento de su costo de producción (La Jornada, 2014).

Resaltó que si en México se estableciera un gobierno honrado y se evitara el robo del 10% del presupuesto nacional —aproximadamente 400 mil millones de pesos cada año— se podría rescatar al campo del abandono en el que se encuentra, se podría apoyar a los productores que tienen que vender barato y comprar caro todo lo que necesitan.

Es importante aclarar que AMLO desde sus campañas anteriores tenía el respaldo de diversas agrupaciones cafetaleras en el principal estado productor del aromático, es decir, Chiapas. Sin embargo, durante el periodo 2014-2018, poco antes de su campaña presidencial, logró obtener el respaldo de la Coordinadora

Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC) que actúa como organismo de representación gremial en el sector cafetalero y funge como espacio para la definición de propuestas políticas públicas y de gestión ante diferentes instancias del Gobierno Federal. Se promueve la organización de los productores, la innovación y diversificación productiva como el Café Orgánico, igual que la formación de organismos de ahorro, préstamo y financiamiento.

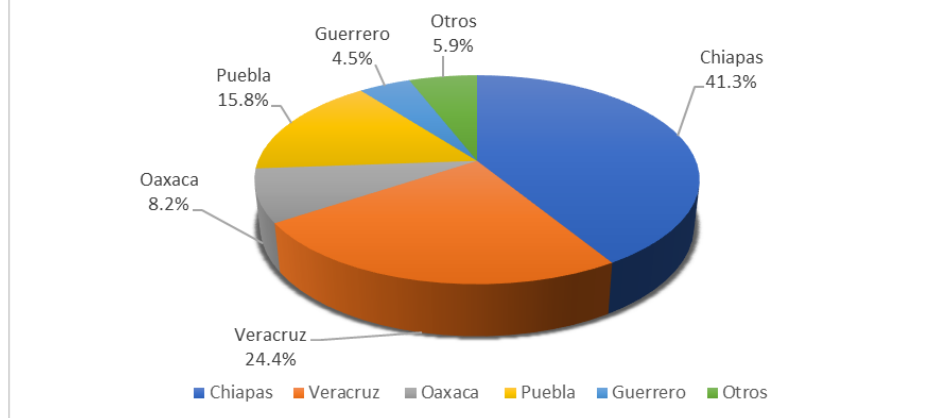
Para comprender esta decisión es importante contextualizar la situación de la producción cafetalera. De ahí que el discurso de AMLO logró convencer a dicho sector.

3.3 La caficultura: propuestas y conflictos

Durante el ciclo cafetalero 2017/2018 se destinaron 712,015 hectáreas al cultivo del café, de las cuales se cosecharon 629,798 hectáreas. El 94.1% de la producción se ubica en cinco entidades del país siendo la Caficultura una actividad predominante gracias a los volúmenes de producción logrados por sus condiciones geográficas y climáticas: Chiapas aporta 41.3%, Veracruz el 24.4%, Puebla el 15.8%, Oaxaca 8.2%, Guerrero el 4.5% y otros estados sólo participan con 5.9% de la producción nacional. Aproximadamente el 96% del café producido en el país es variedad Arábica, mientras el 4% es Robusta. Además, cabe subrayar que el 3.2% de la superficie cultivada es café orgánico³.

³ El ciclo cafetalero comprende el del 1 de octubre al 30 de septiembre del año siguiente.

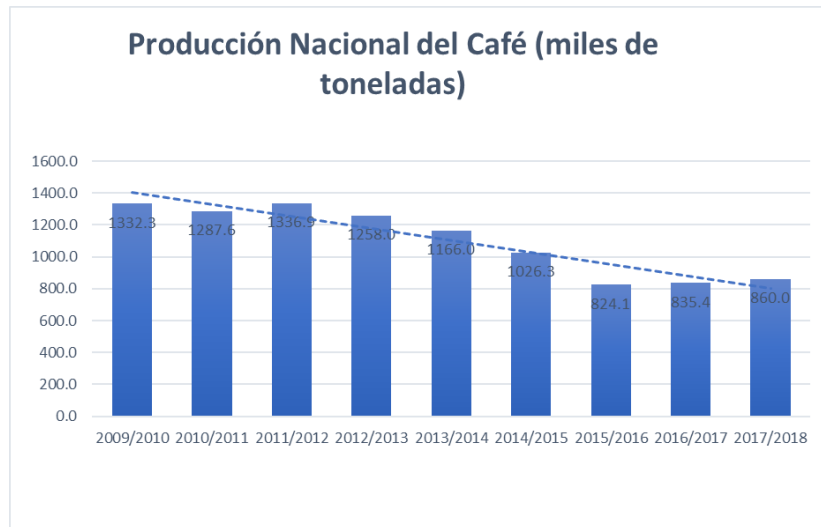
Producción de café cereza en México, principales estados, durante el ciclo 2017/ 2018



Fuente: Elaboración propia con base a la SIAP-02/01/2021

La producción de café se ha visto afectada por los efectos del cambio climático, debido al aumento de la temperatura, aunado a la disminución de las precipitaciones fluviales, lo cual generó que no se cubran las necesidades naturales para la producción agrícola. El café necesita un rango óptimo de temperatura y condiciones hídricas particulares para su producción.

Otro factor que perjudicó la producción de café es la Roya del café, plaga que ha afectado el sector cafetalero mexicano desde el 2012, lo que ha provocado una reducción de más de 50% en la producción entre 2012 y 2016, propiciando el debilitamiento de árboles y de infecciones severas, que tienen como consecuencia la muerte de la vegetación. El impacto económico de la enfermedad no sólo se refleja en la reducción de la cantidad y la calidad de la producción, sino también en la necesidad de implementar costosas medidas de control; aunado a que los cafetales han sido descuidados desde los inicios de los años noventa, como resultado de la migración de la mano de obra familiar y de las condiciones del mercado. Como consecuencia, la productividad del sector cafetalero mexicano ha caído de manera constante durante los últimos años, como puede observarse en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con base a la SIAP-02/02/2021

Los constantes diálogos entre AMLO y las organizaciones cafetaleras se vieron reflejados en el “PROYECTO DE NACIÓN 2018-2024”. Con un programa de 11 líneas de acción, el rescate del sector cafetalero fue incluido dentro de éste:

1. Recuperar la producción de café a través de la renovación de cafetales con plantas resistentes a la roya, un programa multianual de fomento productivo integral diferenciada por región y tipo de productor y con un sistema de asistencia técnica a través de las asociaciones de productores.
2. Establecer un esquema especial de garantías e incentivos para el financiamiento del programa de renovación de cafetales, con la participación de la SADER y la Banca de Desarrollo.
3. Establecer un programa nacional de control de la roya; un programa especial de producción de semilla y planta certificada de las variedades de mayor calidad, productividad y una mejor genética, así como un programa de hibridación y mejoramiento genético con el híbrido de timor, en colaboración con el centro de investigaciones sobre la roya en Portugal.
4. Controlar las importaciones a fin de impedir la entrada de cafés de mala calidad y de contrabando, principalmente de Centroamérica.
5. Contar con un padrón confiable de productores de café.

6. Establecer un sistema de estabilización de precios remunerativos mínimos al productor, así como un sistema de compensación para los productores de café bajo sombra por sus beneficios ambientales.
7. Fomentar un mayor asociacionismo entre los pequeños y medianos productores de café.
8. Establecer un plan nacional de fomento y ordenamiento de la cafecultora a largo plazo y, a la vez, participar activamente en el ordenamiento y estabilización del mercado mundial de café.
9. Impulsar un programa nacional de rehabilitación y modernización de la planta industrial cafetalera.
10. Crear el nuevo Instituto del Café Mexicano, con sede en Xalapa, para la investigación, fomento integral y coordinación de la cafecultora mexicana, con amplia participación de los sectores productivos del país.
11. Establecer un programa presupuestal multianual para el periodo 2019-2024, destinado al rescate del sector cafetalero (Proyecto de Nación, 2018).

Como ya se mencionó, muchos de los lineamientos fueron retomados de las exigencias o propuestas de organizaciones de caficultores. Estos puntos estuvieron direccionados a cumplir con dos objetivos: el primero, establecer una política de Estado para el rescate del sector cafetalero mexicano que valore y potencie su enorme contribución económica, social, ambiental y de seguridad nacional; el segundo, reposicionar su ventaja competitiva como país productor de café arábigo lavado bajo sombra, así como cafés de especialidad y orgánicos, tanto para el mercado interno como para la exportación.

En el programa para plantar un millón de hectáreas con árboles maderables y frutales –parte de la estrategia para el campo anunciada por el presidente, Andrés Manuel López Obrador– se establece que se combinará con los cultivos de maíz y café, además de otorgar a los productores financiamiento de la banca de desarrollo y transferencia de tecnología para incrementar la productividad.

Además, diversas organizaciones demandan un programa emergente de apoyo por mil 800 millones de pesos para beneficiar a 400 mil productores que cultivan en 500 mil hectáreas, así como una mesa de acuerdos con la industria cafetalera nacional, en aras de lograr una mayor equidad en las utilidades del café, mejorando los precios que se le pagan al productor en el mercado interno. También han advertido que se debe revisar la introducción ilegal de café de Centroamérica, porque presiona el mercado nacional y desplaza al grano mexicano.

Las zonas cafetaleras son también las más pobres, de alta marginalidad e inseguridad extrema, si no se apoya al sector se intensificará la migración y se abandonarán los campos. Eso también tendrá efectos climáticos negativos, porque la caficultura contribuye actualmente con la retención de agua, la conservación de suelos, la captura de carbono y la emisión de humedad, alertan el Comité Nacional del Sistema Producto Café, la Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café y la Coalición Nacional de Productores de Café que aglutinan a caficultores de Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Nayarit, Hidalgo, Colima, Puebla y San Luis Potosí, además de asociaciones de exportadores, tostadores y molinos de café.

En el Proyecto de Nación 2018-2024 de López Obrador, el programa de rescate del sector pretende recuperar la producción renovando los cafetales con plantas más resistentes a la roya, un programa multianual de fomento productivo integral diferenciada por región y tipo de productor, así como un sistema de asistencia técnica.

En dicho rescate se plantea crear un programa presupuestal multianual 2019-2024, un esquema especial de garantías e incentivos para el financiamiento con la banca de desarrollo y la Secretaría de Agricultura, un programa nacional de control de la roya y otro para la producción de semilla certificada de las plantas de mayor calidad, productividad y mejor genética.

En este plan de acción el gobierno también se compromete a controlar las importaciones, levantar un padrón confiable de productores, establecer un sistema

de estabilización de precios remunerativos mínimos para los caficultores y también crear el nuevo Instituto del Café Mexicano.

Durante los primeros meses del 2019, Andrés Manuel López Obrador organizó diversas reuniones con la CNOOC para dar seguimiento a su propuesta, sin embargo, la posible construcción de la planta de Nestlé generó fricciones,

En Cuetzalan, Puebla, antes en Oaxaca, Oaxaca, después en la Ciudad de México, más tarde en varias reuniones en corto, los caficultores organizados explicaron a los funcionarios en ciernes o ya en el cargo, la importancia de la caficultura, su problemática y las medidas necesarias para enfrentarla. Y tomaron la palabra los pequeños caficultores agrupados en la CNOOC, pero también los representantes del conjunto de los productores del grano aromático integrados en la Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café (Amecafé), la que además incluye a la totalidad de los integrantes de las redes que conforman el sistema-producto: productores, compradores, torrefactores, industrializadores, cafeterías. Y es que el sector es uno de los más articulados, propositivos y avezados en la concertación. Sin embargo, hasta ahora la relación entre el nuevo gobierno y la caficultura ha sido de desencuentro, cuando no de confrontación. (Bartra, año, p. 67)

Dichas confrontaciones se derivaron después de que el 18 de diciembre el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció, tras una reunión con el presidente ejecutivo de Nestlé en México, Fausto Costa, la construcción de una planta para procesar 20 mil toneladas de café en el estado de Veracruz. En su cuenta de Twitter, el mandatario destacó que la inversión inicial de este proyecto será de 154 millones de dólares y creará empleos tanto en el campo como en la ciudad (La Jornada, 2018).

Las principales organizaciones cafetaleras se reunieron para rechazar la construcción de la nueva planta de café Nestlé. A los productores minoritarios les preocupan los posibles daños ecológicos, que se traducen en la pérdida de biodiversidad y en el daño irreversible para la tierra. Los cafeteros mostraron inquietud ante este hecho por lo que esto pueda representar para la competitividad y el establecimiento de los precios y temen convertirse en “peones” de la empresa

que ha logrado convertir a los “coyotes” en sus principales aliados (Sin embargo,2019).

Los planes que Nestlé propone suponen riesgos e inestabilidad en los precios del café y al mismo tiempo son una amenaza para la biodiversidad de la región a través del monocultivo de café robusta, una especie de menor calidad que otras que se producen en México y que se usa de manera exclusiva para la elaboración de café soluble, fue una de las principales inquietudes que presentaron los productores del cafeto.

Cabe resaltar que, los intentos de Nestlé por introducirse al campo mexicano lo han convertido en el mayor comprador de café robusta en el país. De la cosecha en los años 2017-2018, la compañía compró 340 mil sacos, de 69 kilogramos de café cada uno, lo que representa más del 35% del grano que se produce a nivel nacional. Lejos de representar un beneficio para sus productores, esto es una desventaja que reduce el costo a precios que no generan ganancias. Los productores explican que en 2018 el precio del kilo osciló entre los 6 y 6.5 pesos, cuando requieren de al menos 10 pesos para recuperar la inversión y de 12 pesos para obtener utilidades (SinEmbargo, 2019).

En México, la siembra del café está basada en dos especies: el café arábico que se ha sembrado en el país desde hace 200 años y el café robusto, base principal de la producción de café soluble de la marca Nescafé, por ejemplo. Esta variedad se caracteriza por la floración en zonas bajas y alta tolerancia a patógenos foliares, lo que hace que su producción sea más económica que la Arábica, que se evalúa como de mejor cuerpo y aroma. La planta robusta suele crecer a pleno sol, es decir, sin árboles, lo que requiere un mayor manejo agrícola y el uso de agroquímicos que tienen un impacto adverso sobre el medio ambiente y la biodiversidad. La promoción de este modelo degrada las tierras provocando que éstas pierdan su fertilidad.

Un punto importante que destacar es cómo se les da mantenimiento a los plantíos de café robusta, ya que se necesita del uso de agroquímicos que además de tener efectos directos a la contaminación del agua, el aire y a la tierra, pueden

tener efectos adversos en la salud de los consumidores generando desórdenes tiroideos y respiratorios.

3.4 Programa Producción para el Bienestar: la gran insigne de la Cuarta Transformación para recuperar el Agro mexicano

Con la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador se sustituyó al programa PROAGRO (antes PROCAMPO) por el de Producción para el Bienestar, elegido para ser uno de los prioritarios de la actual administración. El Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020- 2024, establece que la política agroalimentaria de la cuarta transformación sentará las bases para lograr la autosuficiencia alimentaria y rescatar a los sectores agrícola, pecuario, pesquero y acuícola de la situación en que se encuentran. El sector se consolidará como uno de los principales motores de la economía nacional: como fuente de bienestar para las personas que habitan en los territorios rurales, periurbanos y costeros del país, y como promotor de una transición hacia sistemas productivos que consideran la protección y la conservación de los recursos para las generaciones futuras.

En este sentido, se señala que la autosuficiencia alimentaria debe verse en una triple dimensión: producir los alimentos que se consumen, generar los insumos y los elementos que se requieren para la producción de alimentos, desarrollar el conocimiento necesario para elevar la producción y responder efectivamente a las necesidades alimentarias de la población actual y futura. Dicha disposición destaca la visión y el compromiso de construir un nuevo sistema agroalimentario mexicano productivo, justo, saludable, incluyente y sustentable. El cual se logrará a través de la articulación, armonización y visión sistémica e integral de las políticas públicas, mediante la confluencia de las acciones de desarrollo rural de las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal, entre las que destacan las emprendidas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el incremento de la producción de alimentos (DOF, 2020).

El programa Producción para el Bienestar busca incrementar la productividad (relación de la producción total de un cultivo por hectárea de terreno

cosechada, medida en toneladas por hectárea). Por medio de apoyos al ingreso de los productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el padrón del programa, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chíá, y/o sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego.

Estratos de productores de grano, amaranto, chíá, caña, café cacao		
Estratos	Superficie objeto del apoyo	
	Régimen hídrico	
	Temporal	Riego
Productores de pequeña escala	Hasta 5 hectáreas	No aplica
Productor de mediana escala	Mayor de 5 y hasta 20 hectáreas	Más de 5 hectáreas
Productor de gran escala	Más de 20 hectáreas	Mas de 5 hectáreas

Fuente: elaboración propia con base en el DOF- 02/01/2021.

La transferencia recibida por los productores de grano de pequeña escala (con menos de 5 hectáreas en régimen hídrico de temporal) creció de 1,600 a 2,000 pesos de 2020 a 2021; y la de los productores de mediana escala (entre 5 y 20 hectáreas) de 1,000 a 1,200 pesos en el mismo periodo (SADER,2021).

Los apoyos entregados a los productores de pequeña y mediana escala están en función a la superficie de sus predios y el régimen hídrico empleado. Los productores de granos como maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chíá, y/o sistema milpa, entre otros, tienen la posibilidad de acceder a los apoyos para caña de azúcar o para café, siempre y cuando los predios de estos cultivos sean diferentes. Por otro lado, los productores que reciben apoyo para caña y café no podrán recibir apoyos para ambos cultivos.

Cuotas para productores de café, caña de azúcar, cacao o miel	
Estrato	Cuota por productor
Productor de café, caco o miel pequeña o mediana escala	\$6,200.00 (seis mil doscientos pesos 00/100 M.N)

Fuente: elaboración propia con base en el DOF- 02/01/2021.

Adicionalmente a los apoyos directos monetarios, el programa cuenta con otros dos servicios: Estrategia de capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo para la adopción de prácticas agroecológicas y sustentables e incrementar sus rendimientos. Para esta estrategia, se cuenta con un presupuesto anual de hasta 2% del asignado al programa en 2020 (SADER,2021). Y el segundo es una estrategia de fomento al acceso de financiamiento formal a los productores beneficiarios del programa, prioritariamente a los que reciban capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo. El programa puede destinar hasta 1% de su presupuesto para dicha tarea.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, el Programa Producción para el Bienestar tuvo un presupuesto aprobado de 9,000 millones de pesos. Para 2020, el presupuesto asignado al programa asciende a 11,000 millones de pesos, lo que representa un incremento respecto del año anterior de 22.2%, en términos nominales (PEF ,2020).

El diseño de la implementación del programa retomó el esquema de PROAGRO para otorgar de manera directa y sin intermediarios los subsidios a los productores. Este esquema era ampliamente conocido, no solo por el personal de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y del Distrito de Desarrollo Rural (DDR), sino también por los propios beneficiarios de ese programa, quienes tenían sus predios y datos personales registrados en el Padrón de productores y además contaban ya con sus expedientes en regla, incluida la cuenta bancaria en donde recibían los recursos. Lo anterior se considera un acierto en el funcionamiento del programa porque al retomar el esquema de pago automático de PROAGRO, permitió ejercer 76.5% del presupuesto durante el primer semestre de 2019, además de la experiencia del personal de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y del Distrito de Desarrollo Rural (DDR) facilitó el proceso de aprendizaje en la implementación del Programa Producción para el Bienestar.

Al retomar el esquema de PROAGRO, el Programa Producción para el Bienestar ha enfrentado un reto en términos de que los beneficiarios lo ven como la continuidad del PROAGRO, es decir, ven los apoyos como una compensación al ingreso y no como un apoyo para el incremento a la productividad planteada en el objetivo del Programa Producción para el Bienestar.

Se puede analizar la necesidad de dar consistencia al diseño de la intervención, ya que, el objetivo específico descrito en las Reglas de Operación no es consistente con el problema central en el diagnóstico, dado que este último no aborda que deben existir otros componentes para incrementar la productividad, por ejemplo: el acompañamiento técnico y la vinculación con servicios productivos, en cultivos, regiones, entidades o localidades específicas, mientras que en las Reglas de Operación se consideran estos componentes. Así mismo, el acompañamiento técnico es limitado en términos presupuestales, dado que en las Reglas de Operación se establece solo 2% del presupuesto de Programa Producción para el Bienestar, por lo que un número limitado de productores tienen posibilidad de acceder a este Componente.

Se ha identificado la partición de los Servidores de la Nación, que están a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, en diferentes procesos del programa como la difusión, validación de la población objetivo y supervisión. En materia de desarrollo rural sustentable, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Estado promoverá la legislación para planear la producción agropecuaria, incluyendo la industrialización y comercialización, con el objeto de ofrecer a este sector una protección especial. A su vez, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala que es de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria.

A nivel constitucional, el Estado es el responsable de promover las condiciones para el desarrollo rural integral; la SADER es la responsable de formular y conducir la política general de desarrollo rural y, para impulsar que éste sea sustentable, el Estado promoverá apoyos directos a los productores para que

éstos puedan realizar las inversiones. Además, conducirá la política agropecuaria con el fin de que los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable propicien la seguridad alimentaria, mediante la producción y abasto de productos básicos y estratégicos.

No obstante, en los Lineamientos de operación del Programa Producción para el Bienestar, no se indica cómo con dicho programa se promoverán las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable. En materia de subsidios, la constitución indica que éstos podrán ser otorgados a actividades prioritarias que sean a) de carácter temporal y b) que no afecten sustancialmente las finanzas de una nación.

El artículo 25 constitucional, en relación con las áreas prioritarias, hace referencia a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; por lo que la política pública agropecuaria y el programa Producción para el Bienestar son actividades prioritarias. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que los subsidios deben sujetarse a seis criterios: objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad. No obstante, en los lineamientos de operación del programa, no se identifica que los apoyos se establecieran como subsidios que deben sujetarse a los criterios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Por lo anterior, si bien existe un marco jurídico en el que se fundamenta la operación del programa, resulta necesario fortalecer la coherencia del diseño normativo y hacer explícita la relación entre otorgamiento de los apoyos del programa y el objetivo de garantizar el abasto de productos básicos, propiciar la seguridad y la soberanía alimentaria; además de cumplir con los requisitos establecidos para el otorgamiento de subsidios.

Los cafeteros tienen diferentes problemas en relación con su productividad que no puede ser resuelta en una sola intervención. En este sentido se sugiere establecer mecanismos de coordinación con otros programas de la SADER, implementando una estrategia integral con los programas que atienden a la misma población y que avancen hacia la autosuficiencia alimentaria y el rescate del

campo. Lo anterior, permitirá que desde su diseño y operación se establezcan sinergias entre las intervenciones para atender los diferentes problemas que presentan los pequeños y los medianos productores. Entre los programas con los que se podría establecer un vínculo se identifican el Programa de Fertilizantes, el Programa de Precios de Garantía y el Programa de Desarrollo Rural.

Debido a esto, diferentes instituciones como la Universidad Autónoma Chapingo sugieren avanzar en fortalecer el componente de capacitación y asistencia técnica y el acceso al crédito formal, como parte del diseño del programa, y destinar más recursos para ello. Lo que contribuiría a aumentar el potencial de impacto de los apoyos directos del programa, ya que programas que basan su intervención en la entrega de incentivos económicos exclusivamente, como PROAGRO y Fomento Productivo del Café, no cuentan con evidencias decisivas que demuestren haber elevado sustancialmente el rendimiento agrícola por superficie. Es importante que en la difusión del programa se fortalezca la transmisión del objetivo de los apoyos del programa para establecer con claridad que el apoyo tiene la intención de incrementar la productividad.

En cuanto al cobro de los incentivos por parte de los productores y con la finalidad de mantener íntegro el monto del apoyo recibido por los beneficiarios, es pertinente considerar el lugar de residencia del productor y su cercanía con la sucursal bancaria como criterio para la dispersión del apoyo, vía transferencia bancaria u orden de pago. De igual manera, para los productores que se les entregue vía transferencia bancaria, se recomienda realizar capacitaciones sobre el uso de cajeros automáticos cuando lo requieran.

Con la participación de los Servidores de la Nación, que están a cargo de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, en diferentes procesos del programa como la difusión, validación de la población objetivo. Así como en la supervisión, es de suma importancia establecer, delimitar y documentar los mecanismos de coordinación interinstitucional entre estos actores y la SADER, y, por lo tanto, definir las funciones de ambos actores en la operación del programa.

Esto ayudará a evitar duplicidad de registros en el Padrón del Programa y, por ende, la emisión de pagos por el doble registro.

Es pertinente realizar una actualización del diagnóstico con el fin de identificar las causas y efectos del problema que se desea atender, así como las características de la población que presenta el problema. Es decir, considerar un análisis más detallado, sobre todo cuando el bajo rendimiento de productores con características y cultivos diferentes puede estar asociada a múltiples factores, por lo que su exploración permitiría identificar si se requieren de apoyos adicionales otorgados por otros programas del sector. Contar con un buen diagnóstico sirve de base para el diseño y la planeación del programa, dado que permitirá establecer su marco operativo, definir mecanismos de focalización a partir de las características de la población y el presupuesto asignado, lo anterior con el fin de poder alcanzar el objetivo del programa.

Conclusión

Como se pudo constatar en el presente capítulo, la recuperación en el sector cafetalero en los primeros años de gobierno de Andrés Manuel López Obrador significó en el discurso una ruptura de los viejos esquemas (neoliberales) de los gobiernos anteriores. Para ello era importante generar un programa capaz de resolver los problemas de fondo. En el sector cafetalero significaba resolver tres procesos fundamentales: la producción, la distribución y la comercialización del aromático. Los cuales carecían en múltiples formas debido a la nula participación gubernamental en el engranaje productivo del café. Aun a sabiendas, de la importancia económica que representa toda la cadena de producción del aromático. Particularmente en los cafés de especialidad que derivado del abandono paulatino decayó de manera abrupta, lo que propició el aumento en la producción de cafés de baja calidad, híbridos y que en su mayoría son del tipo robusta, esta plantación requiere de costos menos elevados por su composición biológica y resistencia a enfermedades y plagas. Lo que significó una opción para

la gran mayoría de pequeños productores y también para las grandes cadenas transnacionales entre ellas, Nestlé.

Por lo que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador implementó el programa Producción para el Bienestar, que, si bien cumplía con todas las expectativas en la discursiva, en la práctica no cumple con los requisitos indispensables para una adecuada implementación, desarrollo y autoevaluación de una política pública. Tomando en cuenta que en los inicios la constante retroalimentación para fijar las distintas problemáticas que presentaba el sistema caficultor a través de la MECAFE y la CNOC, formularon el primer esquema de lo que posteriormente sería el programa, pero que en la construcción misma del programa dejó afuera diversos estudios de dichas organizaciones. Por lo que derivó en las constantes confrontaciones del sector caficultor y el gobierno federal.

A pesar de que el programa Producción para el Bienestar aumentó el número de beneficiarios a diferencia de PROAGRO, este programa solo tiene un alcance como paliativo frente a la verdadera crisis del sector cafetalero y no muy diferente a otros sectores de la economía mexicana. El programa Producción para el Bienestar significa una modificación en términos no estratégicos para la resolución de los grandes y graves problemas del país. Sin embargo, las múltiples confrontaciones que se dan en torno al gobierno federal muchas veces son apaciguadas a través de los diálogos directos con los encargados de las dependencias gubernamentales e incluso en las reuniones multitudinarias del presidente Andrés Manuel López Obrador. El programa producción para el Bienestar, su implementación y las negociaciones que ha tenido el gobierno federal con la Nestlé se contradicen con la discursiva de la cuarta transformación y también evidencia la poca y casi nula comprensión de los problemas específicos en la caficultura de México.

El discurso político de Andrés Manuel López Obrador ha impactado de manera positiva en la legitimidad de su gobierno, lo que genera una estabilidad social dentro de los beneficiarios. Ya que apela a la emoción de las masas para generar un hilo discursivo que le permite tener aceptación aun contrastando con

los resultados reales de sus programas. Por ejemplo, en la entrega de apoyos a beneficiarios en Coatepec, Veracruz en el año 2019, antes de entregar los apoyos directos a los pequeños y medianos productores, recurrió a un contexto histórico sobre las condiciones de los programas sociales y comparó a los gobiernos “priistas” con el suyo, y argumentó como en muchas ocasiones que el problema de México es la corrupción.

El problema de México, de Veracruz, no es la falta de presupuesto, es la corrupción. Este estado es el ejemplo, un estado rico con pueblo pobre, porque puro sinvergüenza llegaba a gobernar Veracruz. Por eso se abandonó el campo de Veracruz y por eso muchos se vieron obligados a emigrar, se fueron a buscarse la vida a las ciudades fronterizas, muchos del otro lado de la frontera. Ya no queremos eso (La Jornada, 2019).

En la mayoría de sus discursos, Andrés Manuel López Obrador canaliza las inconformidades, así lo hizo en el sector caficultor hacia las administraciones pasadas. Se observa que no hay una construcción real de una política pública ya que como se revisó en el primer capítulo de este trabajo, no cumple con la mayoría de los requerimientos necesarios para que sea una política pública, por lo tanto, los resultados siguen siendo los mismo, la falta de inclusión de los diversos sectores involucrados en la producción del café, (asociaciones campesinas, empresas, acopios, productores, etc.) solo generará más pérdidas a todo el sector.

Una política pública debe de establecer parámetros claros en la solución de los diversos problemas en este caso de la caficultura mexicana y no ser paliativos o alargamiento de crisis. Los discursos políticos de Andrés Manuel López Obrador son solo otro mecanismo que encubre un problema mayúsculo que ha decir verdad es el mismo problema que se ha tenido desde las políticas de abandono del campo, implementadas desde la restructuración económica de los años ochenta y lo que parecía una alternativa diferente de gobierno, una alternativa para salir de la crisis hoy se presenta como lo mismo, pero que es encubierto a través del discurso popular de Andrés Manuel López Obrador.

CONCLUSIÓN GENERAL

Desde finales de la década de los años ochenta no ha existido un programa público sólido para el café, ni investigación, ni asesoría técnica, ni créditos para la renovación de los cafetales. La política de sustentabilidad del gobierno mexicano se ha quedado en discurso. El sector ha estado abandonado y las corporaciones han ocupado los espacios dejados vacantes por el gobierno. Cuando la roya llegó al país encontró el terreno propicio de plantaciones viejas y descuidadas, así como productores que habían olvidado cómo prevenirla o carentes de los recursos para hacerlo.

De lo expuesto en este trabajo, se observa que la política pública de gobernanza neoliberal no ha sido oportuna, ni eficiente, tampoco ha contribuido a la solución de la problemática de la infestación de roya. Al contrario, ha propiciado la simulación, el negocio para unos cuantos y problemas futuros como la deforestación y la calidad menor del café, el potencial aumento de la emigración y vasta disminución de la producción del grano.

El retiro del sector público mexicano de actividades tan importantes como la comercialización, lejos de impulsar a los productores buscando darle mayor valor a su grano, se ha observado un aumento en el nivel de concentración de los actores dominantes en las partes medias y finales de la cadena, con el consecuente empoderamiento de éstos, quienes en los últimos tiempos han encontrado en los estándares los mecanismos para controlar al resto.

Ello ha implicado una disminución del poder del sector público cediendo terreno a los actores privados en la determinación de las normas para poder participar en los mercados cafetaleros. Aprovechando esta tendencia es que se explica la aparición de movimientos en contracorriente, ejemplificados con el comercio justo y el café orgánico, los cuales han aprovechado la diferenciación que buscan las certificaciones, pero buscando la diversificación de los canales de

comercialización, por tanto, escapando del dominio de los grandes actores internacionales en el sector.

Estos movimientos también han influido en las políticas públicas de manera relevante, aunque su influencia es menor que las de los grandes agentes. Tras el análisis de las políticas públicas que se han desarrollado en México, es claro que éstas han sufrido una profunda transformación, pasando de un modelo de intervención directa en aspectos productivos y de comercialización, a un nivel de orquestador de los actores del sector productivo bajo el objetivo de impulsar el mejor desempeño de las cadenas de comercialización. Este esfuerzo ha atraído a nuevos actores al sector cafetalero mexicano, para insertarse en las nuevas tendencias que marcan el consumo de este producto en los 141 mercados desarrollados. Lamentablemente este esfuerzo tiene un retraso notable frente a otras economías cafetaleras centroamericanas que han superado a la mexicana en los indicadores de competitividad de este sector. Y aunque el diagnóstico sea acertado, no se cuestionan las causas del empobrecimiento de los productores y por lo tanto los esfuerzos por aminorarlos son genéricos y probablemente tendrán poco éxito. Hace falta una política más activa e integral hacia el sector y un distanciamiento de los poderes económicos que influyen en las decisiones de política cafetalera en el país para lograr el bienestar del sector como conjunto.

La recuperación del sector cafetalero en los primeros años de gobierno de Andrés Manuel López Obrador significaba en el discurso una ruptura de los viejos esquemas (neoliberales) de los gobiernos anteriores. Para ello era muy importante generar un programa capaz de resolver los problemas de fondo.

En este sector significaba resolver tres procesos fundamentales: la producción, la distribución y la comercialización del aromático. Los cuales eran deficientes en múltiples formas debido a la nula participación gubernamental en el engranaje productivo del café. A pesar de la importancia económica que representa toda la cadena de producción del aromático y particularmente la de los cafés de especialidad, se dio un abandono paulatino de la cosecha de estos granos, lo que propicio el aumento en la producción de cafés de baja calidad,

híbridos y que en su mayoría son del tipo robusta. Esta plantación requiere de costos menos elevados por su composición biológica y resistencia a enfermedades y plagas. Lo que significó una opción para la gran mayoría de pequeños productores y también para las grandes cadenas transnacionales, entre ellas Nestlé.

Por lo que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador implementó el programa Producción para el Bienestar, que, si bien cumplía con todas las expectativas en la discursiva, en los hechos no cumple con los requisitos indispensables para una adecuada implementación, desarrollo y autoevaluación de una política pública. Tomando en cuenta que la constante retroalimentación para fijar las distintas problemáticas que presentaba el sistema caficultor a través de la MECAFE y la CNOC formularon el primer esquema de lo que posteriormente sería el programa, pero que en la construcción misma del programa dejó afuera diversos estudios de dichas organizaciones. Lo que derivó en las constantes confrontaciones del sector caficultor y el gobierno federal.

A pesar de que el programa Producción para el Bienestar aumentó el número de beneficiarios a diferencia de PROAGRO este programa sólo tiene un alcance paliativo frente a la verdadera crisis del sector cafetalero y no muy diferente a otros sectores de la economía mexicana, el programa Producción para el Bienestar significa una modificación en términos no estratégicos para la resolución de los grandes problemas del país.

Sin embargo, las múltiples confrontaciones que se dan entorno al gobierno federal muchas veces son apaciguadas a través de los diálogos directos con los encargados de las dependencias gubernamentales e incluso en las reuniones multitudinarias del presidente Adres Manuel López Obrador.

El programa producción para el Bienestar su implementación y las negociaciones que ha tenido el gobierno federal con la Nestlé se contradice con la discursiva de la cuarta transformación y también evidencia la poca y casi nula comprensión de los problemas específicos en la caficultura de nuestro país.

El discurso político de Andrés Manuel López Obrador ha impactado de manera positiva en su legitimidad de gobierno lo que genera una estabilidad social dentro de los beneficiarios. Ya que apela a la emoción de las masas para generar un hilo discursivo que le permite tener aceptación aun contrastando con los resultados reales de sus programas.

En la mayoría de sus discursos, Andrés Manuel López Obrador canaliza las inconformidades, y así lo hizo en el sector caficultor hacia las administraciones pasadas. Estamos observando que no hay una construcción real de una política pública, ya que como lo revisábamos en el primer capítulo de este trabajo, no cumple con la mayoría de los requerimientos necesarios para serlo, por lo tanto, los resultados siguen siendo la mayoría de las veces iguales, la falta de inclusión de los diversos sectores involucrados en la producción del café, (asociaciones campesinas, empresas, acopios, productores, etc.) sólo generará más pérdidas a todo este sector.

Una política pública debe establecer parámetros claros en la solución de los diversos problemas, en este caso de la caficultura de nuestro país, y no ser paliativos o alargamiento de crisis. Los discursos políticos de Andrés Manuel López Obrador sólo son otro mecanismo que encubre un problema mayúsculo, el mismo problema que se ha tenido desde las políticas de abandono del campo implementadas desde la restructuración económica de los años ochenta. Lo que parecía una alternativa diferente de gobierno, para salir de la crisis, hoy se presenta como lo mismo, pero que se encubre a través del discurso popular (no en el sentido peyorativo de la palabra) de Andrés Manuel López Obrador.

Bibliografía

- Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio. (2009). “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”, En Contribuciones a las Ciencias Sociales.. Recuperado el día, mes, año, www.eumed.net/rev/ccc.ss/05/aalf.htm
- Aguilar, Villanueva, Luis F. (2006). “Gobernanza y gestión pública”. Fondo de Cultura Económica, ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com.ezproxy.cdigital.uv.mx>
- AMECAFE. (2017). “Análisis del Mercado de Consumo de Café en México 2016”, Euromonitor International. Recuperado el día, mes, año, <https://amecafe.org.mx/>
- Bassols, Mario, Mendoza, Cristóbal (Coord.). (2011). “Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas”. ANTHOPOS,
- Blanca, Manuel, and Miguel Cuervo. (2006). “Perspectivas de la globalización”, Dykinson. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com.ezproxy.cdigital.uv.mx>
- Canet, Guillermo (2016).“La Situación y tendencias de la producción de café en América Latina y El Caribe “. IICA.
- CEDRSSA. (2018).“Reporte EL CAFÉ EN MÉXICO DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVA”, Palacio Legislativo de San Lázaro D.F, Recuperado el día, mes, año, <http://www.cedrssa.gob.mx/>
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. (2001.) “El mercado del café en México”. Palacio Legislativo de San Lázaro D.F. Recuperado el día, mes, año, <https://www.cefp.gob.mx>
- Colegio24hs.” La globalización”, Colegio24hs, 2004. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com.ezproxy.cdigital.uv.mx>
- Comisión Local de Ciencia Política. (2004). “Diagnóstico de la opción Ciencia Política de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México”. Estudios Políticos,
- De Venanzi, Augusto (2002). “Globalización y corporación: El orden social en el siglo XXI”. ANTHROPOS.
- Diario Oficial de la Federación, consultado: [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos_de_

Operacin_del_Programa_Sembrando_Vida.pdf Los Productores de Café en México: Problemática y Ejercicio del Presupuesto, Hector Manuel Robles Berlanga consultado:[en línea] https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Hector_Robles_Cafe_Monografia_14.pdf

Dirección de Investigación y Evaluación Económica y Sectorial. (2016). “*Panorama Agropecuario*”. FIRA, Recuperado el día, mes, año, <https://www.gob.mx/>

Emerich Gustavo, Ernesto y Alarcón Olguín , Víctor (Coord.). (2007). *Tratado de Ciencia Política*, Universidad Autónoma Metropolitana. Anthropos.

Encuesta Nacional Agropecuaria. (2017) ENA consultado día, mes, año] http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/es_panol/bvineqi/productos/nueva_estruc/702825103576.pdf

FEDECAFE consultado día, mes, año <https://www.federaciondecafeteros.org/>

Figuroa, Esther. (2018). “*La producción y el consumo del café*”. ECORFAN. Recuperado el día, mes, año, <http://www.ecorfan.org/spain>

FIRA, Panorama Agroalimentario. consultado día, mes, año <https://www.fira.gob.mx/Nd/index.jsp>

Flores, Felipe. (2014). “La producción de café en México: ventana de oportunidad para el sector agrícola de Chiapas”. Espacio I+D Innovación más Desarrollo. Recuperado el día, mes, año <https://www.espacioimasd.unach.mx>

Gómez, Chiñas, Carlos. (2006). “*La globalización y sus implicaciones en la política económica*”. Red Análisis Económico.

Guzmán, Mendoza, Carlos Enrique, and Escolar, Natali Angarita. (2015). “*Las políticas públicas: cuadernos de notas*”. Universidad del Norte, ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com.ezproxy.cdigital.uv.mx>

Harguindéguy, Jean-Baptiste.(2013). “*Análisis de políticas públicas*”. Difusora Larousse - Editorial Tecnos. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com.ezproxy.cdigital.uv.mx>

INECOL. 2019 “Cosecha de Café”. instituto de ecología. Recuperado el día, mes. año . . <https://sistemas-inecol.org/>

INEGI. (2014). “Café mexicano”. Censos Económicos. Recuperado el día, mes, año . <https://www.inegi.org.mx/>

Internacional Coffee Organization (ICO) consultado día, mes, año <http://www.ico.org>

- Lux, de Coti, Otilia. (2010). “*Gobernabilidad y pueblos indígenas*”, FLACSO. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com.ezproxy.cdigital.uv.mx>
- Merino, Mauricio. (2013). “*Políticas públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*”. CIDE.
- Méndez Delgado, Elier. (2006). “*Globalización y Desarrollo*” Universidad Central de Las Villas. Recuperado el día, mes, año, www.eumed.net/libros/2006b/emd/
- Méndez, Patricia y Toledo, Víctor M. (1996). “El café en México, ecología, cultura indígena y sustentabilidad”. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el día, mes, año, <https://www.revistaciencias.unam.mx/>
- Miklos, Tomás. (2008). “*Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*”. LIMUSA.
- Montero Bagatella, Juan Carlos (2002). “*Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto*”. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. .
- Muñoz Jumilla, Alma Rosa. (2002). “*Efectos de la globalización en las migraciones internacionales*”. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mballa, Louis Valentín. (año) “*Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*”, Editorial Miguel Ángel Porrúa,. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com.ezproxy.cdigital.uv.mx>
- Parsons, Wayne. (2007). “*POLÍTICAS PÚBLICAS*”. FLACSO. ,
- Pérez, D. N., Márquez, M. F. y Autié, P. M. (2005). “Obtención del carbón activado a partir del residual sólido generado en el beneficio húmedo del café”, en *Ciencia Tecnología y Medio Ambiente*, AVANCES.
- Polibio, Francisco J. (2016). “*Estado Nacional y Gobernanza Global Definiciones, conceptos y Reflexiones*”. Universidad Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/>
- Porrás, Francisco (2012) “Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México”. Instituto Mora.
- Portillo, Luis. (1993). “El Convenio Internacional del Café y la crisis del mercado”. Recuperado el día, mes, año, <http://revistas.bancomext.gob.mx/>
- Planeación Agrícola Nacional, “*Café Mexicano*”. SADER.,2007. www.gob.mx/sagarpa

- Revista de Geografía Agrícola. (2009). “*El cultivo del café en la república mexicana*”. Universidad Autónoma Chapingo. Recuperado el día, mes, año <https://www.redalyc.org/pdf>
- Robles, Héctor M. (2011). “*Los productores de café en México problemática y ejercicio del presupuesto*”. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Recuperado el día, mes, año <https://www.wilsoncenter.org/>
- Rojas, Francisco. (2010). “*Apuntes para una teoría sobre gobernabilidad y convivencia democrática*”. FLACSO secretaría general..
- Saldívar, Pedro (2018). “*El cultivo del café*”. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias Agrícolas.
- Salinas, Callejas, Edmar. (2006). “*El impacto de la onda cíclica de los precios del café en los productores de México*”, Red Agrociencia, p.3. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliouvsp/detail.action?docID=3164272>
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). “*México, onceavo productor mundial de café*”. GOBIERNO DE MÉXICO. Recuperado el día, mes, año <https://www.gob.mx/agricultura>
- Silvestre, Adriana (2017). “*El café mexicano orgullo a nivel mundial*”. EL UNIVERSAL. Recuperado el día, mes, año, <https://www.eluniversal.com.mx/tag/cafe>
- SADER (Planeación Agrícola Nacional 2017-2030, Café Mexicano) consultado el día, mes, año https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/256426/B_sico-Caf_.pdf
- Vargas, V. P. (2007). Mujeres cafetaleras y producción de café orgánico en Chiapas. *El Cotidiano*. 22(142): 74-83.
- Viquez, Bogantes, Daniel. (2009). “*Globalización*”. El Cid Editor, apuntes.