



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL  
DESARROLLO DE LA CAFETICULTURA  
NACIONAL: EL CASO DE LA COSTA  
GRANDE DE GUERRERO (1989 - 1994)

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
ISAIAS EDUARDO GOMEZ OZUNA



MEXICO, D. F.

2000

286894



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi *alma mater*,  
La Universidad Nacional Autónoma de México.**

**A mis padres,  
J. Isaias Gómez y Carmen Ozuna,  
como testimonio de gratitud.**

**A mi director de tesis,  
Mtro. Ramiro Carrillo Landeros,  
por sus enseñanzas y amistad.**

**Un agradecimiento especial a mis sinodales, licenciados:**

**Guillermo Díaz Alcántara,  
Miguel García González,  
Alfonso González Mateos,  
y Juan José Sánchez Rueda;**

**por sus valiosos comentarios, conducentes al mejoramiento de este trabajo.**

*Allá hallarás mi querencia. El lugar que yo quise.  
Donde los sueños me enflaquecieron. Mi pueblo,  
levantado sobre la llanura. Lleno de árboles y de  
hojas, como una alcancía donde hemos guardado  
nuestros recuerdos...*

*Juan Rulfo, Pedro Páramo*

# INDICE

	Página
<b>INTRODUCCION</b>	1
<b>CAPITULO I- Estado, gobierno y administración pública</b>	<b>5</b>
1.1-Estado	5
1.2-Gobierno	13
1.3-Territorio	17
1.4-Pueblo	19
1.5-Orden jurídico	22
1.6-Administración pública	24
1.7-Sociedad civil	26
1.8-El caso mexicano	29
<b>CAPITULO II- El mundo del café</b>	<b>31</b>
2.1-La producción y el papel de América Latina	31
2.2-Comercialización	34
2.2.1-La Organización Internacional del Café	35
2.2.2-El Convenio Internacional del Café	39
2.2.3-La Bolsa del Café de Nueva York	41
2.3-La cafecultura mexicana	42
2.3.1-Origen del crédito agrícola y referencia de instituciones involucradas en el fomento de la actividad	49
2.3.1.1-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	50
2.3.1.2-Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	50
2.3.1.3-Secretaría de Desarrollo Social	51
2.3.1.4-Programa Nacional de Solidaridad	51
2.3.1.5-Instituto Nacional Indigenista	52
2.3.1.6-Instituto Mexicano del Café	52
2.3.1.7-Banco Nacional de Crédito Rural	53
2.3.1.8-Banco Nacional de Comercio Exterior	53
2.3.1.9-Fideicomiso del Café	54
2.3.1.10-Consejo Mexicano del Café	55

2.3.2-Actuar gubernamental	55
2.3.3-Programa INI-Solidaridad	59
2.3.3.1-Apoyos individuales	60
2.3.3.2-Apoyos canalizados mediante las organizaciones	61
2.3.3.3-Programa emergente	62
2.3.4-Resultados contradictorios	64
2.4-La Costa Grande de Guerrero	65
2.4.1-La crisis de 1989	67
2.4.2-Diversos aspectos de la problemática	70
2.4.3-Organizaciones de productores	75
<b>CAPITULO III- El futuro inmediato</b>	<b>78</b>
3.1-Contexto internacional y libre mercado	78
3.1.1-La guerra de las transnacionales	79
3.1.2-Cifras recientes	81
3.2-Escenario nacional	85
3.2.1-Alianza para la continuidad	87
3.2.2-Costa Grande después de la crisis	89
3.2.3-Consejo Estatal del Café	92
<b>CAPITULO IV- Alternativas</b>	<b>94</b>
4.1-Nuevo orden mundial	94
4.2-Fortalecimiento de la cafecultura nacional	95
4.2.1-Política gubernamental	98
4.2.2-Organismo rector	103
4.3-Guerrero y Costa Grande	105

4.3.1-Seguridad pública	106
4.3.2-Vías de comunicación	107
4.3.3-Nuevo modelo organizacional	108
4.3.4-Modernización tecnológica	111
4.3.5-Diversificación agrícola	112
4.3.6-Mano de obra	114
4.3.7-Aspecto comercial	116
4.3.8-Denominación de origen	118
4.3.9-Cafecultura ecológica	119
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>132</b>
<b>HEMEROGRAFIA</b>	<b>136</b>
<b>OTROS DOCUMENTOS</b>	<b>138</b>

## INTRODUCCION

Si en la actualidad se hiciera una obra referente a los grandes problemas nacionales, similar a la escrita por Andrés Molina Enríquez en 1909, junto a situaciones desconocidas en los albores del siglo XX; como narcotráfico, deterioro ambiental, crecimiento demográfico hipertrofiado, entre otros; de nuevo tendría lugar en ella el rezago del campo. Es preciso citar que éste ocupa un lugar de suma importancia en la historia de México, pues fue el detonante del movimiento revolucionario iniciado en 1910. Aun cuando la magnitud del fenómeno es distinta y el atraso de los campesinos no es tan grave como en la primera década de la centuria anterior, es ostensible la incapacidad gubernamental para crear mejores condiciones de vida en el medio rural.

Durante mucho tiempo se afirmó de manera categórica que, aunque latente, la pobreza del agro había dejado de ser el "talón de Aquiles" de la estabilidad política del país. Sin embargo, se reconoce siempre que las adversas condiciones imperantes en él constituyen un gran obstáculo para avanzar en un proyecto de desarrollo integral. Los alcances del problema campesino actual son menores que hace un siglo; empero, la crítica situación prevaleciente en extensas zonas rurales del territorio nacional, aún le confieren un carácter potencialmente explosivo.

La amplitud y complejidad del tema propician que los trabajos académicos de pretendida generalidad presenten, en la mayoría de los casos, sólo una visión parcial del mismo; pues la extensión geográfica, aunada a factores de carácter histórico, imprimen un sello de diversidad a la problemática rural. Durante los últimos cincuenta años, el deficiente operar gubernamental generó un desarrollo desigual de las diferentes zonas, la consecuencia inmediata es un desequilibrio regional visible, donde fracasan de manera reiterada planes y programas administrativos elaborados bajo la óptica nacional.

Los expertos en la materia señalan que la agricultura mexicana y sus expresiones regionales padecen el agotamiento del modelo de desarrollo iniciado en el período



posrevolucionario, así como las nocivas consecuencias de casi dos décadas de aplicación de su homólogo neoliberal. Los impactos de este fenómeno se manifiestan de forma diferente y con gradualidades distintas a lo largo y ancho del país. Esta realidad no puede soslayarse, por ello la apremiante necesidad de que en la planeación agrícola se ponderen los criterios de regionalización.

Considerando la riqueza de suelos del país y el amplio número de actividades agrícolas practicadas, la cafecultura constituye sólo un renglón en la extensa agenda pendiente del desarrollo rural. El presente trabajo tiene como objeto de estudio la problemática del café, un cultivo ubicado entre los principales generadores de divisas del país y, no obstante, tanto en el plano nacional como en el entorno mundial, característico de las regiones más menesterosas; verbigracia, la Costa Grande del estado de Guerrero, a la luz de cuya experiencia se analizan los resultados del otrora poderoso Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), dentro del cual fue inserto el respaldo oficial a los cafecultores durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

La creación del *Programa de apoyo a productores de café del sector social*, componente del PRONASOL, fue antecedida y condicionada sobremanera por dos sucesos; en el ámbito nacional, el desmantelamiento del Instituto Mexicano del Café, y en el exterior, la ruptura del Convenio Internacional del Café y el abrupto descenso de los precios. La conjugación de ambos hechos (ninguno de ellos fortuito, por supuesto) colocó en evidencia la fragilidad de la economía de la zona y el catastrófico fracaso de las políticas precedentes.

Por tratarse de una investigación encuadrada dentro de las disciplinas de la ciencia política y la administración pública, en el primer capítulo se refieren con detalle los conceptos de Estado, gobierno, orden jurídico y administración, así como otros que guardan estrecha relación con ellos. A la postre, con base en los mismos se explica el caso mexicano y sus rasgos más conspicuos.

En el siguiente se abordan, en primer término, las características generales del café desde la perspectiva agrícola y su ubicación e importancia en diferentes regiones del planeta; así como las particularidades del comercio mundial, los mecanismos que lo rigen y los órganos e instancias a través de los cuales se desarrolla. La segunda parte versa sobre la cafecultura mexicana y el actuar gubernamental en relación con ella; concretamente, el Programa INI-Solidaridad, instrumentado entre 1989 y 1994. Cierra el capítulo el estudio del caso de la Costa Grande del estado de Guerrero y la crítica situación iniciada al final de la década ochentista.

El tercer capítulo, correspondiente al pronóstico, explica el estado prevaleciente en el terreno internacional debido a la preponderancia del libre mercado, y lo que puede ocurrir de persistir tal situación. En tanto que en el plano interno, se analiza el respaldo del sector público al rubro cafetalero allende la coyuntura sexenal y, con base en esto, se aborda el ejemplo de la Costa Grande guerrerense para deducir los rasgos de su situación futura. En virtud de la importancia que cobra la participación de los gobiernos estatales en este escenario a partir del gobierno salinista, también se diserta sobre el papel desempeñado por el Consejo del Café de la entidad y los factores que condicionan su funcionamiento.

En su fase inicial, el cuarto capítulo especifica algunas medidas de índole económica y administrativa encaminadas a fortalecer la cafecultura nacional en el marco de los nuevos foros de discusión en la materia. La parte complementaria la constituye un conjunto de propuestas sistemáticas tendentes a subsanar las múltiples carencias de los cafecultores de la comarca objeto de estudio, el cual contiene elementos políticos, normativos, administrativos, organizacionales, tecnológicos, agronómicos, comerciales e, inclusive, ecológicos. Con ello, se pretende ofrecer un ejemplo de alternativa específica e integral, que sirva de referencia para atender otras realidades regionales.

El conjunto hipotético tuvo una comprobación parcial, toda vez que, en efecto, *el rezago de la cafecultura se encuentra condicionado por los altibajos en el precio mundial del grano; ante lo cual es necesario un acuerdo internacional que permita a los*

*países productores mayor intervención en la fijación de éste y los volúmenes exportables. Así como programas para reinvertir las divisas generadas en las zonas productoras.*

*Asimismo, la capacitación técnica y modernización tecnológica son indispensables para elevar la calidad y el rendimiento; y de esta forma, adquirir competitividad comercial en un mercado cada vez más exigente y selectivo.*

*Por lo contrario, existe disconfirmación en cuanto a que, por sí solo, el pluralismo político fortalece la organización de los productores, permite su saneamiento y autonomía, y contribuye a erradicar el intermediarismo; además de auspiciar una cultura solidaria entre los mismos.*

*La demora en la conclusión del texto permitió ampliarlo y actualizarlo de manera continua con la suma de los últimos datos estadísticos del mercado cafetero; así como observar en importante medida el desenvolvimiento del programa sustituto *Alianza para el Campo* (en su componente *Café*) casi hasta su término. Durante su desarrollo cobró aún más arraigo la convicción de que, con un sinnúmero de carencias, prácticas administrativas obsoletas y, vinculado con ello, una endeble economía; el agro es un sector necesitado sobremanera del trabajo científico. Centrar la atención en él es ocuparse de uno de los problemas estructurales del México contemporáneo.*

# CAPITULO I- ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA

## 1.1- Estado

Diversas teorías se han construido para determinar los principales rasgos o caracteres básicos del Estado como máxima expresión política de una sociedad, para aclarar su origen e indagar su evolución. El término pertenece a la Modernidad, no se registra en la Antigüedad ni durante el Medioevo, mas a través de siglos sustituye a las nociones de polis, civitas, res pública, regnum, imperium, etc. Maquiavelo introdujo por primera vez la palabra en un texto político (El Príncipe, 1513) para referirse a la suprema organización de un grupo de hombres sobre un territorio en virtud de un poder de mando; su amplia difusión es producto del éxito de esta obra. Sin embargo, en la época en que Maquiavelo lo utiliza el vocablo era ya de uso corriente, por lo que es erróneo atribuirle su autoría.

Muchos estudiosos del tema sostienen que la introducción del término en la jerga política moderna no responde sólo a un hecho de degeneración terminológica, sino que se necesitaba un nombre nuevo para una nueva realidad; algo característico de la Modernidad y diferente a los ordenamientos anteriores. El mérito de Maquiavelo es iniciar la reflexión sobre un fenómeno desconocido. De acuerdo con lo anterior, es válido referir como Estado la organización política que surge de la crisis de la sociedad medieval. En contraposición, la corriente "continuista" sustenta la idea de que el Estado es una formación histórica que existe desde tiempos inmemoriales, con diferentes características de acuerdo a la época que se trate. Se arguye, por ejemplo, la gran actualidad explicativa de la obra de Aristóteles; a quien el propio Maquiavelo estudió a la luz de la historia romana no como historiador, sino para extraer conocimientos prácticos aplicables a la situación de su tiempo (creando los fundamentos de lo que más tarde se conocerá como ciencia política).

Hegel explica su existencia partiendo del desarrollo de la familia y en estricta relación con la sociedad civil; la primera se integra por lazos del amor y el respeto, en ella no se actúa como persona sino como miembro, aun cuando existe la conciencia de la individualidad. Es la realización de los sexos elevada a determinación espiritual, comprende tres aspectos: a) el matrimonio (monogámico por excelencia), b) la propiedad y bienes (su existencia exterior), c) la educación de los hijos y la disolución del vínculo (esto último, en esencia, por la muerte de los cónyuges). La diversidad de familias da origen a la sociedad civil, en donde cada una constituye un individuo respecto a las otras. El fin particular es uno de los principios; no obstante, las particularidades se encuentran interrelacionadas de tal forma que cada individuo alcanza su valor y satisfacción a través de los otros. La universalidad es otro principio; el interés privado es mediado por lo universal y sólo puede ser alcanzado en el grado en que los particulares determinen su actuar dentro del conjunto.

En el Estado se condensan los principios de los dos momentos anteriores, ya que es: a) un organismo para sí, expresado en la constitución y el derecho político interno; b) una individualidad que se relaciona con otros estados, lo cual se manifiesta en el derecho político externo; c) la idea universal como género, la historia del mundo. Le concierne la promoción del bien, la protección de la familia y guiar a la sociedad civil; el hacer del derecho una realidad necesaria. Conducir ambos a la vida de lo universal e intervenir en las esferas subordinadas con el fin de conservarlas en inmanencia sustancial:

“El Estado es la realidad efectiva de la idea ética, el espíritu ético como voluntad sustancial revelada, clara para sí misma, que se piensa y se sabe y cumple aquello que sabe precisamente porque lo sabe. En las costumbres tiene su existencia inmediata y en la autoconciencia del individuo, en su saber y en su actividad, su existencia mediata; el individuo tiene a su vez su libertad sustancial en el sentimiento de que él es su propia esencia, el fin y el producto de su actividad”<sup>1</sup>.

En relación con el interés privado (de la familia y la sociedad civil), el orden estatal es una necesidad exterior y ante él se someten las leyes e intereses que rigen

---

<sup>1</sup> Hegel, G.W.-F., Principios de la Filosofía del Derecho, Buenos Aires, Argentina, Ed. Sudamérica, 1975, p. 283

aquellos ámbitos. Sin embargo, en su fin último universal se encuentra el interés particular del individuo, que tiene tanto derechos como deberes, y encierra un doble momento: la individualidad que sabe y quiere por sí y la universalidad que sabe y quiere lo sustancial. El derecho de ambas partes sólo es alcanzado si se existe como persona privada (en la sociedad civil) y como persona sustancial (en el Estado). Su origen histórico no interesa como tal (si fue producto del miedo, la confianza o las relaciones patriarcales), tampoco el cómo fue asimilado aquello en lo que se fundamentan sus derechos (origen divino, derecho natural, contrato, etc.); es en cuanto fenómeno algo meramente histórico, a la consideración filosófica sólo interesa el concepto pensado.

Dentro de la teoría marxista, Engels señala que en ninguna parte se puede apreciar mejor que en la antigua Atenas la forma cómo se desarrolló el Estado; los órganos de la constitución gentil fueron, primero, alterados por la intrusión de nuevos órganos y al final reemplazados por verdaderos organismos de administración estatal. Por lo que concierne a su origen, lo explica a partir de la lucha de clases:

“No faltaba más que una cosa; una institución que no sólo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas de la constitución gentil, que no sólo consagrara la propiedad privada antes tan poco estimada e hiciera de esta santificación el fin más elevado de la comunidad humana, sino que, además, imprimiera el sello del reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de adquirir la propiedad, que se desarrollaban una tras otra, y por tanto a la acumulación, cada vez más acelerada, de las riquezas; en una palabra, faltaba una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda. Y esa institución nació. Se inventó el Estado”.<sup>2</sup>

Al respecto, Weber formula una de las definiciones clásicas desde el punto de vista de la sociología, al decir que: “...el Estado es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio establecido, ya que este es el elemento que lo distingue, la cual reclama para ella -con el triunfo asegurado- el monopolio de la legítima violencia

---

<sup>2</sup> Engels, Federico, “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”, Marx-Engels, Obras Escogidas, T. II, Moscú, Rusia, Ed. Progreso, 1975, p. 261

física".<sup>3</sup> Esta es su medio específico, aun cuando puede valerse de otros; al igual que toda entidad política, el orden estatal es una relación de dominio de individuos sobre individuos sustentado en la legítima violencia.

La corriente jurista lo concibe como un ente cuyos elementos constitutivos son: gobierno, territorio, población y orden jurídico.<sup>4</sup> Su esencia consiste en la creación y aplicación del derecho en un territorio y para un pueblo; dentro de este encuadre se halla la teoría de Kelsen (de la escuela de Viena), para quien:

"Lo que hace tan problemática toda Teoría del Estado es más bien la inaudita discordancia íntima de la propia terminología científica. Y la razón capitalísima de que ni aún dentro del ámbito científico haya podido ser fijada, siquiera aproximadamente, la significación de la palabra Estado, radica en que su objeto roza los intereses políticos del investigador más que ningún otro objeto propio de las ciencias sociales, hasta el punto de que el conocimiento de la esencia de dicho objeto tiene el peligro de convertirse en un juicio de valor. Un conflicto de valoraciones no tiene sentido más que si recae acerca de un mismo objeto valioso. Por todo esto, no tiene nada de extraño que tamizando, aun cuando sea a la ligera, el lenguaje científico, nos encontremos con más de una docena de acepciones de la palabra Estado, enteramente diferentes entre sí".<sup>5</sup>

Para este autor la hipótesis contractualista es absurda, pues desde la interpretación histórica nunca un Estado ha sido fundado a través de un contrato o pacto social; de igual forma lo es aquella que pregona su nacimiento como producto de una conducta meramente instintiva (organicismo). Indagar sobre sus primeros rasgos no es tan importante, sino conocer cómo el orden y la ideología sociales devienen estatales; luego, si se admite su carácter coactivo, la cuestión acerca de su origen se reduce a conocer de dónde surge este específico sentido técnico-social. Kelsen rechaza de forma severa la teoría que lo concibe como resultado de la lucha de clases (de Engels) por considerarla un ideario con una clara tendencia política y no conocimiento esencial, y explica que:

---

<sup>3</sup> Weber, Marx, El Político y el Científico, Puebla, México, Premiá Editora, 1989, p. 8

<sup>4</sup> Idea atribuida equivocadamente a Maquiavelo; por lo demás, éste tuvo como objeto de estudio el poder y no el Estado, hizo ciencia política no teoría del Estado.

<sup>5</sup> Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, México, D.F., Ed. Nacional, 1972, pp. 3-4

“Ese aparato coactivo ... es un medio específico ... para fines harto diversos, y puede servir tanto para el mantenimiento de una explotación injusta del hombre por el hombre, cuanto para suavizarla y aún suprimirla por entero, convirtiéndose en protector de la propiedad colectiva de los medios de producción”.<sup>6</sup>

Sin embargo la idea kelseniana lo identifica en extremo con el derecho y, al igual que se ha imputado a otras corrientes de pensamiento el reducir tal fenómeno a epifenómeno de la economía, se muestra aquí la exaltación de lo jurídico. Por ello, en abierta discrepancia con la escuela de Viena, Heller expondrá de forma lúcida que el Estado, como nombre y realidad, es algo históricamente peculiar e imposible de ser trasladado a épocas pasadas, pues:

“Es patente el hecho de que durante medio milenio, en la Edad Media, no existió... una unidad de dominación, independientemente de lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial”.<sup>7</sup>

Uno de los principales obstáculos para su consolidación en el Medioevo fue la Iglesia, al reclamar la sumisión de todos los hombres (aún de aquellos que ejercían el poder político), obligándolos inclusive mediante la violencia. Además de ella hubo otros depositarios de las funciones que el Estado reclama para sí: la nobleza, las ciudades, los gremios, etc.; todos, desde el punto de vista helleriano, de carácter privado. Se dio la coexistencia de organizaciones políticas independientes entre sí; con funcionarios, tribunales, finanzas e incluso ejércitos propios. La aparición de sus rasgos en las diferentes naciones no es de ninguna manera simultánea, influyen en ello muchos factores de carácter histórico y político. Las ideas del Estado moderno surgen primero en las ciudades-repúblicas de la Italia renacentista, no es coincidencia que Maquiavelo haya vivido en este tiempo y en este espacio geográfico.

Un hecho clave es la expropiación de los medios de autoridad y administración por parte del príncipe absoluto. La constitución de un ejército único y permanente es

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 33

<sup>7</sup> Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México D. F., Ed. F.C.E. 1985, p. 141



de capital importancia porque en él descansa el monopolio de la coacción. A su vez, la creación de un aparato burocrático permitió la extinción de los territorios y poderes locales, sujetándolos a un poder central. La manutención de ambos hizo necesario un sistema impositivo reglamentado, lo cual transformó las finanzas públicas, estimuló la circulación de dinero y de manera involuntaria la forma económica capitalista:

“El poder del Estado se utilizó, como Marx acertadamente observa, para acelerar a pasos agigantados el proceso de transformación del régimen feudal de producción en el régimen capitalista y acortar los intervalos, lo cual, evidentemente, no autoriza a afirmar, desde un punto de vista científico real, que el Estado aparezca en este proceso meramente como un medio económico”<sup>8</sup>

Otra necesidad que trajo consigo la moderna organización fue una ordenación jurídica unitaria, específica y escrita; un sistema de normas generales que fundamentara toda ley particular. La economía capitalista reclamó el desarrollo de un derecho sistematizado y extendido a un territorio lo más amplio posible, puesto que el derecho medieval no conoció la diferencia entre derecho público y privado. El contrato fue en la Edad Media la figura jurídica por excelencia, se usó incluso para delegar derechos y obligaciones concernientes al ejercicio de la autoridad. La unidad jurídica y de poder del Estado es obra del absolutismo europeo, quien además lo transformó en el principal sujeto económico y aumentó sus obligaciones como consecuencia de reclamar subordinación, encargándose de tareas hasta entonces realizadas por la Iglesia o los poderes locales (comunicaciones, seguridad pública, administración de justicia, etc.). Pese a que en el marxismo es definido como un instrumento de dominación al servicio de la clase económicamente poderosa, Engels reconoció que:

“Por excepción hay períodos en que las clases en lucha están tan equilibradas que el poder del Estado, como mediador aparente, adquiere cierta independencia momentánea respecto a una y otra. En este caso se halla la monarquía absoluta de los siglos XVII y XVIII, que mantenía a nivel la balanza entre la nobleza y la burguesía”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 150

<sup>9</sup> Engels, Op. cit., p. 319

Una vez que este lapso transitorio es superado, surge la necesidad de salvaguardar el poder político frente al desmesurado crecimiento del poder económico de los sectores privados. Esta separación origina la tensión característica de la democracia capitalista; por un lado, las masas exigen participación en las decisiones de política económica; por otro, sus dirigentes declaran intolerable la influencia democrática en ella. Hace más de sesenta años Heller observó:

“O el poder del Estado ha de lograr la posibilidad de emanciparse políticamente de los influjos económicos privados mediante una sólida base de poder económico propio; o la lucha de los dirigentes de la economía ha de obtener... el éxito previo de que sea eliminada en su beneficio la legislación democrática”.<sup>10</sup>

La situación actual, en los albores del siglo XXI, demuestra la prevalencia de la hipótesis que el teórico alemán formulara en la tercera década del XX. En un análisis más reciente, De la Cueva enuncia que el orden estatal de la Modernidad, al igual que en la Antigüedad, la Edad Media y los países capitalistas contemporáneos, es una manifestación clara de la lucha de clases como ley fundamental de la historia y resultado, en gran medida, de la acción continuada de los reyes y la nobleza; clase social que tuvo el carácter suficiente para proclamar su preeminencia y considerarse destinada a seguir gobernando:

“En cambio, la burguesía, que carecía de tradición y de ideales, y que era un advenedizo en los reinos, carecía también de valor para afirmar la existencia de un derecho de las fuerzas económicas para gobernar a las clases desposeídas y si gobernó y continúa gobernando, lo hace ocultamente, detrás de las invenciones de la doctrina de la representación y de una nueva teoría del Estado, que hace posible la afirmación de que no es ella, sino el pueblo o un ente abstracto supremo, quien ejerce el poder”.<sup>11</sup>

El primer ideólogo del Estado Contemporáneo es Rosseau, sus obras representan la oposición más clara al pensamiento de los teóricos políticos modernos (Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Bossuet, entre otros) y aún medievales y antiguos, cuyas ideas son clasistas por excelencia, teniendo por objeto siempre la

---

<sup>10</sup> Heller, Op. cit., p. 154

<sup>11</sup> Cueva, Mario de la, La Idea del Estado, México, D. F., U.N.A.M.-F.C.E., 1994, p. 81

justificación del poder ya sea de los reyes, de la nobleza o de la naciente burguesía; sin reparar nunca en el pueblo y sus condiciones. Este tratadista es quien esboza por primera vez las ideas de la democracia contemporánea, la negación más firme de cualquier pretendido derecho de cierta minoría, del tipo que fuere, para gobernar.

El ideario rousseauiano no consiste en la limitación del poder de los monarcas o de los parlamentos elitistas, sino en su derrocamiento en favor de un gobierno de los ciudadanos para los hombres. En el Estado contemporáneo palparán las ideas democráticas que su homólogo moderno desconoció; por ello, la Revolución Francesa es considerada el hecho histórico que marca el inicio de la Contemporaneidad. De la Cueva concluye:

“El Estado del mundo occidental de nuestros días, igual que el del pasado, es la consecuencia inevitable de las diferencias económicas y tiene como finalidad suprema la defensa de la propiedad privada, mediante ejércitos y cárceles o a través de un ordenamiento jurídico que otorgue un grado más o menos importante de libertad, compatible con el sistema”<sup>12</sup>

En opinión de Serra, el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público, superior, soberano y coactivo. Consta de un elemento humano (pueblo), asentado en una porción determinada del planeta (territorio) y provisto de un poder. Aunque jurista, el autor reconoce que para lograr su conceptualización cabal no pueden considerarse sólo factores jurídicos; la historia muestra como se consigue el monopolio del poder coactivo y la sociología y la economía las fuerzas que concurren para crear un supremo instrumento de vida social que es el poder soberano:

“Este es el Estado: y su poder supremo de monopolio y coacción (el cual puede transmitirse de varias maneras y de acuerdo con sus propios supuestos) es la soberanía. El proceso político se centra en torno a poseer esta soberanía; el proceso administrativo, en torno a su empleo ejecutivo. La lucha por la posesión de la soberanía es también una lucha por la legitimidad; los hombres procuran, sobre todo, estar en lo justo o pensar que lo están”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 400

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, D. F., Ed. Porrúa, 1993, p. 167

## 1.2- Gobierno

Desde el punto de vista etimológico, deriva del griego "kibernetes", que significa conductor o timonel de un barco. En la actualidad es uno de los elementos constitutivos del Estado, éste es una realidad abstracta concretada en el gobierno y sus acciones. En el uso coloquial, es definido como el grupo de individuos que ejercen el poder político en una sociedad. Una segunda acepción lo identifica con el conjunto de órganos a los que de modo oficial les ha sido conferido el poder; esto último ocurre sobre todo en países latinos (incluyendo a europeos), pues en los de origen anglosajón (Estados Unidos entre ellos) se utiliza la palabra "administration". Según Rosseau, en el cuerpo político se distinguen la voluntad y la fuerza que toda acción requiere para efectuarse; la primera es representada por el poder legislativo, la segunda por el ejecutivo. El legislativo no puede pertenecer sino al pueblo; por lo contrario el ejecutivo, en tanto fuerza pública, necesita ser depositado en uno solo, que lo ejerza de acuerdo con la voluntad general y sea vínculo de entendimiento entre el Estado y el soberano (pueblo). Por tanto, el gobierno es un cuerpo mediador entre los súbditos y el pueblo, es el encargado de ejecutar las leyes y mantener las libertades política y civil:

"En el gobierno se encuentran las fuerzas intermediarias, cuyas relaciones componen la del todo con el todo, o del soberano con el Estado. Puede representarse esta última relación por la de los términos de una proporción continua, cuyo medio proporcional es el gobierno. Este recibe del cuerpo soberano las órdenes que transmite al pueblo..."<sup>14</sup>

Para Hegel es la totalidad viviente, la producción y conservación continua del Estado en general. La constitución es la determinación de los derechos; el gobierno es la parte general de ésta cuya finalidad es la conservación del todo, la subsunción de lo particular bajo lo universal. Se divide en poderes con atribuciones específicas pero conformantes de una totalidad: el legislativo, el de gobierno (o administrativo o de policía) y el judicial. En él se encuentra la voluntad suprema del Estado y el factor que lo cohesionan todo: el poder gobernante del príncipe.

Autores contemporáneos coinciden en definirlo como un rasgo del todo estatal y, por tanto, vinculado a los fenómenos de estabilización e institucionalización del poder. De acuerdo con Friedrich, cuando éste se estabiliza adopta la forma de dominación, la conformidad de conducta que produce se vuelve habitual. Para que el poder de un líder (ya estable) se convierta en dominación necesita institucionalizarse y para ello habrá primero de estructurarse, ordenarse en partes. El gobierno puede definirse como un modelo institucionalizado de dominación estable.

Estabilización e institucionalización se relacionan estrechamente con autoridad y legitimidad. La legalidad es la conformidad con la ley, mientras que la legitimidad tiene lugar cuando existe un convencimiento predominante de acuerdo que avala la acción de gobernar. En igualdad de circunstancias, un gobierno legítimo es más efectivo que uno ilegítimo; por ello, los gobernantes deben procurar su legitimidad, si no la tienen y/o conservarla en caso contrario. Existe autoridad cuando el detentor del poder tiene la capacidad para exponer, razonar y defender cuanto manda y propone. Luego entonces, el gobierno es un patrón de poder estabilizado, estructurado e institucionalizado y que, en el mejor de los casos, debe no sólo ser legal sino también legítimo y dotado de autoridad.

Deutsch encuentra analogía entre la naturaleza del hombre de gobierno y la del timonel. Quien dirige un barco debe tener conocimiento amplio de muchas cosas, entre otras: la ubicación del timón, la suya propia dentro de la nave, la de la nave misma y su ambiente propicio; pero sobre todo debe saber a donde ir y tener definida una manera de cómo lograrlo; además ser capaz de evaluar en un determinado momento si la ruta seguida lo está acercando o alejando de su objetivo. Ello constituye el proceso de navegación. Por su parte:

“Cualquiera que dirija los asuntos de un país... debe saber como permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuales

---

<sup>14</sup> Rosseau, Juan Jacobo, El Contrato Social, México, D. F., Ed. Porrúa, 1977, p. 31

los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de conocimientos, y actuando en consecuencia, se tienen la esencia del arte del gobierno".<sup>15</sup>

Con base en la idea de que el Estado es una de las manifestaciones fundamentales que adopta la sociedad, en cuanto forma política organizada la más acabada y compleja, y por ello sólo puede hablarse de él a partir del siglo XVI; Bobbio expone que la existencia del poder gubernamental se remonta a una fase histórica muy anterior, ejemplo de ello son la polis griega y el imperio romano. El gobierno es el órgano encargado de imponer las normas de conducta, puesto que en ninguna sociedad existe un seguimiento total y espontáneo de éstas, decidir lo necesario para mantener la cohesión del grupo y salvaguardarlo de cualquier amenaza (externa o interna). Su supremacía se fundamenta en el uso de la fuerza (o el hecho de poder recurrir a ella) y en sus acciones se manifiesta el poderío estatal en plenitud. En los sistemas políticos contemporáneos donde el derecho establece la división de poderes, el gobierno es entendido principalmente como el ejecutivo (la cúspide de éste, el titular y colaboradores cercanos); aún cuando el legislativo y el judicial son importantes, porque al concurrir en el ejercicio del poder limitan y condicionan el actuar del ejecutivo y su instrumento principal, la administración pública.

De lo planteado derivan dos temas que han sido sujetos de amplia controversia: el uno, las tipologías de gobierno; el otro, la teoría de la clase política. Respecto al primero, los antiguos griegos crearon una clasificación que se mantiene vigente y sirve como punto de referencia a muchas otras. Entre ellos hubo dos criterios principales para la distinción: la calidad ética del gobierno y el número de gobernantes. Para el primer caso, Platón distingue entre quien manda con sujeción a las leyes y quien lo hace al margen de ellas. En tanto que Aristóteles pondera el grado en que se sirve o no al bien común (la felicidad de los súbditos). Con base en lo anterior y para el caso del segundo criterio, ambos autores refieren las siguientes tipologías: monarquía, tiranía, aristocracia, oligarquía y dos tipos de democracia; de las cuales la mejor es, según Aristóteles, la timocracia o politeia. Platón sugiere una

---

<sup>15</sup> Deutsch, Karl W., Política y Gobierno, México, D.F., Ed. F.C.E., 1976, p. 21

séptima, el modelo de polis, la que es gobernada por los hombres de gran sabiduría (los filósofos).

Por su parte, Maquiavelo habla de sólo dos tipos: el principado (monarquía) y la república (de la cual era partidario). Para Montesquieu, el gobierno puede presentar cualesquiera de estas tres formas: a) república, en donde el pueblo (democracia), o una parte de él (aristocracia), ostenta el poder; b) monarquía, en la cual gobierna uno solo, pero con sujeción a las leyes y c) despotismo, también lo hace un único individuo, pero según su voluntad y libre arbitrio. A su vez, Hegel dirá que: "... la división de las Constituciones en democracia, aristocracia y monarquía indica siempre la diferencia de éstas, en relación con el poder del Estado, en el modo mas determinado..."<sup>16</sup>, mas también son etapas de su desarrollo que no pueden, en términos reales, ser objeto de selección. El gobierno monárquico es el de la razón desarrollada, los demás representan grados inferiores de su desenvolvimiento y realización. En otro contexto, Marx clasificará los gobiernos basándose en la división económica de la sociedad; la clase dueña de los medios de producción es quien ejerce el poder, por eso distingue entre los sistemas de dominación esclavista, feudal, capitalista y socialista (además del ideal comunista).

En opinión de Friedrich, las tipologías gubernamentales no son creaciones arbitrarias, sino que responden siempre a una necesidad política concreta y en ellas se encuentran subsumidos muchos de los valores del autor. Todo gobierno (sea cual fuere la forma adoptada) no puede ser sólo consensual o sólo coercitivo. La cuestión en todo orden político es conocer el grado de cada uno de estos dos aspectos y la proporción que guardan entre sí. En las postrimerías del siglo XIX, Mosca postula que en toda sociedad existe una minoría abocada al ejercicio de las tareas políticas, la cual monopoliza el poder y las ventajas que trae consigo. Esta oligarquía organizada se impone y regula a una mayoría dispersa de una forma más o menos consensual o más o menos violenta y la dota, real o aparentemente, de los medios materiales necesarios para su subsistencia y la estabilidad del organismo político. Asimismo,

dentro de la élite política hay siempre un individuo (en circunstancias especiales pueden ser más) que se coloca a la cabeza de ella y dirige los asuntos gubernamentales. En algunos casos, el detentador del poder no es en realidad quien en términos formales es reconocido como tal. Si bien este líder puede manifestar su poder sobre uno o varios miembros de la élite, no es capaz de enfrentarla en su totalidad y destruirla; sin el apoyo de la clase política ninguno de sus integrantes puede gobernar.

Pareto sostiene que la aptitud para el mando es la característica esencial de quienes la conforman. sus ideas respaldan la difundida creencia de que las tareas de gobierno requieren excepcionales cualidades de erudición e inteligencia. En opinión de Friedrich, éstas tiene sus precursores en algunos filósofos radicales del siglo XIX, particularmente en Carlyle, quien exacerbó el elitismo al grado de convertirlo en culto a la figura del héroe y para quien la historia de la humanidad no es sino la de los grandes conductores y modeladores de las masas. Ideario considerado por sus detractores como oscuras reacciones contra las tendencias igualitarias de su época y un conocimiento poco objetivo de la realidad.

### **1.3- Territorio**

Es la parte geográfica específica donde se desarrolla la actividad estatal, toda vez que es necesaria una porción determinada del planeta sobre la cual ejercer jurisdicción. Hoy en día, el derecho internacional establece que un territorio nacional comprende no sólo el suelo firme, sino también el espacio aéreo sobre él y una pequeña parte del mar que lo circunda; empero, mientras muchos países no cuentan con litorales, otros son penínsulas e incluso islas. Los límites físicos de una nación son determinados por líneas geométricas en algunos casos imaginarias, en otros señalados por mojoneras, cercas, zanjas, etc. Se denomina a estos límites fronteras artificiales; distinguiéndolas de las llamadas naturales, formadas por el mar, ríos, lagos, desiertos, sistemas montañosos, etc. Respecto al territorio también se ha

---

<sup>16</sup> Hegel, G.W.F., Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas, México, D.F., Juan Pablos Editor, 1974, p. 366



polemizado, según Jellineck, el Estado ejerce sobre él un *dominium* y sobre los hombres que lo habitan un *imperium* (poder de mando). Para Kelsen es el límite de validez espacial del derecho; pues la norma dimana del Estado y sólo es válida en el ámbito donde es aceptada la soberanía de éste. En los últimos años del siglo XIX, el alemán Ratzel sienta las bases de la geopolítica, a la que define como "... la ciencia que trata de la dependencia de los hechos políticos con relación al suelo.. (la cual se erige) sobre los amplios cimientos de la geografía política".<sup>17</sup>

La geopolítica pretende la explicación de los fenómenos políticos, y en general de la vida de los pueblos, a partir de la influencia de los factores naturales; el destino de la humanidad es condicionado por las leyes de la geografía. En las primeras décadas del siglo XX cobrará amplia difusión debido a autores como el inglés Mazkinder, el alemán Haushofer y el sueco Kjellén. Este último concibe al Estado como un ente orgánico, una manifestación biológica o forma de vida; entonces, la geopolítica es la ciencia del nacimiento, crecimiento y muerte de los Estados. En su crítica a esta pseudociencia, Jellineck aduce que descansa en imperfectas hipótesis biológicas y en arbitrarias construcciones del todo social; partiendo de principios geográficos no podrá explicarse nunca el provenir de un Estado. Por su parte, Gumplowicz afirma que la explicación de los fenómenos políticos con base en principios de las ciencias naturales sólo ha originado monstruosidades científicas; estas ideas soslayan el elemento de la inteligencia humana, que domina y modifica la influencia de los agentes físicos. En opinión de Heller, la geopolítica no posee ni siquiera una delimitación nítida de su objeto de estudio y se sirve de un viciado concepto de Estado. Por lo demás:

"La actividad estatal no depende jamás, de manera unilateral, de cualesquiera leyes naturales estáticas de la geografía. Pues la tierra no es nunca un "factor" político, sino que sólo es una condición, aunque ciertamente importante, de la actividad política de la población, que sigue sus leyes propias y puede influir sobre su territorio, a la vez que, de acuerdo con sus fines políticos, transformarlo en gran medida ... La situación geofísica de un territorio es relativamente constante y en cambio su situación geopolítica varía

---

<sup>17</sup> Citado por Izaga, Luis, Elementos de Derecho Político, Barcelona, España, BOSH Casa Editorial, 1952, p. 113

con relativa rapidez y facilidad... El Estado no es, en manera alguna, un esclavo de su territorio, como dice Kjellén, ni el territorio puede considerarse como el 'cuerpo' del Estado".<sup>18</sup>

La unidad es tal por el hecho de que se gobierna de manera unitaria, al margen de que se trate de espacios geográficamente unidos o separados. Las fronteras naturales no existen, todos son límites políticos, artificiales, consecuencia de las relaciones de poder entre los diferentes estados. La demarcación fronteriza obedece al ideal jurídico de precisión requerido por la densa población de los países modernos. Su extensión física no determina precisamente un mayor o menor poderío, esto más bien se relaciona con factores de carácter político y económico; para muchas naciones esta amplitud ha sido causa de debilidad militar. La influencia del clima debe analizarse por sus efectos en las actividades económicas, la historia muestra cómo la riqueza natural representa ventajas únicamente para los países fuertes; en cambio, a los débiles los ha hecho presa de la rapiña y el latrocinio de los primeros. La geografía no cobra importancia política sin el obrar humano, el suelo es sólo asiento del Estado y la población su depositario vivo y esencia.

#### 1.4- Pueblo

Toda sociedad política (sin importar la forma que adopte) es en esencia una agrupación de personas; por tanto, el elemento sin el cual no puede concebirse es el pueblo. En el sentido más general, es definido como el componente sustancial del Estado. Mas, por sí solo, un conglomerado humano amorfo y desorganizado no alcanza tal categoría, necesita para ello de la relación cohesionante derivada de la acción política. Este vínculo hace de los individuos dispersos una superior unidad social y, a la vez, los distingue de otros grupos. Izaga opina que la historia muestra cómo el hombre en todas las épocas, por su innato carácter gregario, ha formado agrupaciones de diversa índole en cuanto a fin y forma. Estos grupos humanos, naturales (como la familia) o producto de factores como la necesidad y la libertad, son permeados por el poder político; en mayor o menor medida según las tendencias del

---

<sup>18</sup> Heiler, Op. cit., p. 159

momento. Todos ellos ( y la individualidad, que como tal subsiste) conforman el pueblo o población, el elemento material de la sociedad.

Empero, no todas las personas que habitan en el espacio geográfico de un Estado forman parte de él, pues al lado de la comunidad nacional se encuentran siempre núcleos de extranjeros. Los primeros están política y jurídicamente ligados al orden estatal, en tanto los segundos sólo tienen los derechos y obligaciones que su calidad de hombres y la conveniencia de las relaciones internacionales exigen. La obtención de la nacionalidad es regida por tres principios jurídicos: a) "jus soli", según el cual todo individuo es miembro del Estado en cuyo territorio nace; b) "jus sanguini", que otorga a los hijos la nacionalidad de los padres y c) el principio de libertad, por el cual cada individuo puede adoptar la nacionalidad de su preferencia.

Heller define al pueblo como el grupo humano que actualiza al Estado y para su estudio lo divide en formación natural y formación cultural. Respecto al primer caso, enuncia que la antropología política (difundida por autores como Lamarck, Kruse, Fischer y Lenz, entre otros) relativiza el orden estatal al reducirlo a la raza y atribuir la conducta política a su herencia. Además, no proporciona una conceptualización clara del vocablo y tampoco determina cuantas existen, pues hay quienes distinguen tres razas y otros que enumeran sesenta o más. Esta "ciencia" sólo puede hacer uso del concepto común de ella si demuestra la existencia de una correspondencia necesaria y cognoscible entre la "infraestructura" física y la "superestructura" psíquico - política.

Nada más absurdo que concebir al Estado como producto de una eterna lucha interétnica del todo natural, como postulan Gumplowicz y, con ciertas variantes, Gobineau, Chamberlain y Günther. El estudio de las etnias sólo adquiere importancia política cuando se usa para arraigar en las masas la falacia de que a un aspecto corporal unitario corresponde un alma racial con un determinado comportamiento político, para luego movilizarlas y servirse de ellas. La creencia racista es una ideología encubridora bastante inconciente y por ello eficaz en grado sumo; pues

contribuye en importante medida a la destrucción de la comunidad nacional de cultura y la unidad del pueblo. Y es así porque la conducta política de éste es consecuencia de numerosos factores naturales e histórico-sociales, entre los que, desde luego, se encuentran ciertos rasgos antropológicos heredados; al lado de otras actividades físicas y psíquico-espirituales, gubernamentales, diplomáticas, culturales, etc., que ridiculizan todo teorizar con bases raciales.

Por otra parte, el pueblo como formación cultural, que es políticamente informe, adquiere la categoría de nación sólo cuando la conciencia de pertenecer a un conjunto deriva en una conexión de voluntad política unitaria y, al través de ella, se esfuerza por mantener y ampliar su propia forma. La nación no existió en el Medioevo ( y mucho menos en la Antigüedad), todavía en el siglo XVIII los vínculos eclesiásticos y dinásticos eran desde el punto político más importantes que los nacionales. Es a partir de la Revolución Francesa y en gran medida como reacción contra el imperialismo napoleónico, cuando las naciones se convierten en fuerzas partícipes en la creación de estados.

Los pensamientos demoliberal y nacionalista introdujeron en el concepto de nación la idea de unidad de acción política exclusiva del Estado, haciendo de ellos algo indisoluble y acuñando la noción de "Estado nacional". Sin embargo, sólo en raros y breves momentos de la historia el pueblo ha procedido unitariamente, y aun en estas excepcionales circunstancias no ha existido nunca plena correspondencia con su totalidad, pues siempre hay en su seno un mayor o menor pluralismo de orientaciones ideológicas que origina disidencias. Hablar de una "voluntad política nacional" en la actual sociedad de clases es inadmisibile, precisamente por los antagonismos que el mismo vínculo clasista genera. Además, la naturaleza de la formación académica, espiritual, dinástica, etc. produce desacuerdo al interior de una misma clase. El pueblo es una estructura histórica, porque su peculiaridad deriva de un continuo intercambio de asimilación y singularización de elementos de la naturaleza y la cultura circundantes que se encuentra inserto en el desarrollo de la historia.

## **1.5- Orden jurídico**

Es el sistema de normas de carácter dinámico emanadas de un ordenamiento fundamental o norma básica general que recibe el nombre de constitución y regula la convivencia de los individuos en una sociedad política. Cuya naturaleza, empero, sólo puede explicarse y entenderse con base en el concepto de derecho, tratado de forma amplia por los teóricos sociales de todas las épocas. Dentro de su estudio subyacen una diferenciación y contraposición históricas entre las doctrinas del derecho natural (*jus naturale*) y el positivo. El primero se erige sobre la idea de que antes y por encima de toda norma creada por el hombre hay un modelo ideal de principios jurídicos válidos por sí mismos e inherentes a su naturaleza.

En consecuencia, toda ley establecida debe sujetarse a estos lineamientos supremos, so pena de convertirse en simple mandato ilegítimo, cuyo único respaldo será la coacción. Esta doctrina engloba una gran diversidad de corrientes y teorías desarrolladas en el transcurso de más de dos mil años; tiene su origen en la Grecia Clásica, de ahí pasó a Roma y durante la Edad Media fue ampliamente difundida por los escolásticos. Más tarde y de alguna manera replanteada, influirá en los teóricos de la Ilustración y la Revolución Francesa, respectivamente. En la actualidad, goza de prestigio en el medio clerical católico y en algunos países constituye aún el fundamento de la filosofía normativa.

Opuesto en extremo, el juspositivismo otorga validez sólo a las leyes creadas por el obrar humano, al margen de cualquier injerencia ética, moral o religiosa. No existe una correspondencia absoluta y necesaria entre derecho y justicia, pues ésta no es sino un juicio subjetivo de valor. Al igual que su antípoda, esta doctrina también aglutina en torno a su idea principal variadas teorías. Hobbes no reconoce más fuente legislativa que la voluntad del soberano, pues los principios naturales (justicia, equidad, piedad, etc.) son contrarios a las pasiones humanas y para cumplirse necesitan ser ordenados por la ley, que es la palabra de quien gobierna. En tanto para Locke, el soporte de todo orden jurídico y político es la voluntad popular y tras ella se encuentra la necesidad del hombre de autoconservarse. Para Montesquieu, el

derecho está orientado hacia la justicia, a la cual sólo es posible aproximarse y cada pueblo lo hará en la medida que se lo permitan sus condiciones sociológicas, políticas y económicas.

Según Rosseau, la libertad es inherente al hombre y el derecho (como el Estado) sólo es legítimo como expresión de la voluntad general, es decir, el consenso de quienes están sujetos a él. En la filosofía de Kant, significa el total de las condiciones en las que la inclinación arbitraria de uno puede coexistir con la del otro en un marco general de libertad. Hegel plantea que Estado, derecho y ética mantienen una relación dialéctica y a través de ella se manifiesta el espíritu nacional; el primero es la máxima expresión ética y sólo a él concierne la creación jurídica. Marx lo concibe como una ideología instrumentada por la clase explotadora para encubrir y perpetuar su dominio, cuya base se encuentra en las relaciones económicas. Es importante la aportación de Lassalle al tema, cuando evidencia a los "factores reales de poder" (fuerzas políticas, económicas y sociales) como la energía efectiva y activa condicionante de todas las disposiciones jurídicas en una sociedad.

En opinión de Kelsen, el derecho es un orden de la conducta humana poseedor del sentido de unidad implícito en el término sistema, que obliga a un grupo de individuos a observar, bajo ciertas circunstancias, una actitud determinada; y coexiste con otros órdenes también modeladores (a su manera) de su comportamiento, como son la moral y la religión. El cual es preciso separar de la idea de justicia a fin de que adquiera positividad; por lo demás, la equiparación de ambos es auspiciada por ideologías con fines en esencia políticos. El fundamento de validez de una ley se encuentra siempre en otra, nunca en un hecho. La norma básica general es aquella cuya validez no deriva de ninguna más, sino que constituye el acuerdo máximo con referencia al cual habrán de ser establecidos todos los preceptos jurídicos subsecuentes, dentro de un sistema de la misma naturaleza. Por ello, el conjunto de normas particulares que encuentra su fundamento en una misma ley suprema conforma un orden jurídico; y se halla referido siempre a un Estado particular, como un hecho social preexistente, porque es creado por y para él. No

existe un derecho absoluto, sólo diversos sistemas jurídicos nacionales conectados entre sí por un orden internacional.

Esclarecida interpretación de Heller, para quien la distinción entre normas sociales (jurídicas) y de la intención (religiosas, morales, etc.) no debe concebirse como algo absoluto, sino comprenderse en su realidad histórica; toda vez que hubo etapas en el desarrollo de la civilización en que se llamó de manera indistinta a la religión, la moral, la ética y el derecho. Hoy en día, las disposiciones de aquellas son resultado de la aceptación o el repudio de la opinión pública no organizada; en tanto las de éste disponen de un órgano especial para su sanción. Las instituciones que crean y ejecutan el derecho son las gubernamentales, mas no siempre fue así; en su momento, organizaciones como la Iglesia, los gremios, los linajes, etc., crearon leyes y velaron por su cumplimiento. El Estado se convierte en la fuente de validez del derecho a partir del momento en que lo establece y asegura. Entre ambos existe una relación dialéctica, el primero crea al segundo y éste (a su vez) legitima y garantiza el poder de aquél; por lo que es inaceptable todo intento de reducir el uno al otro. Todo dominio político es poder jurídicamente organizado.

## **1.6- Administración pública**

Es el medio a través del cual el gobierno ejerce las funciones que le son inherentes y, por tanto, la forma como se manifiesta ante la sociedad. "Administración" deriva de los vocablos latinos "ad" (hacia) y "ministrare" (servicio), luego entonces, significa "hacia el servicio". En tanto que "publico" (del latín "publicus") refiere lo concerniente al pueblo. Wilson la define como "el gobierno en acción", la parte visible de éste, tan antigua como él mismo y sin embargo, como disciplina académica, fruto último del estudio milenar de la ciencia política. Con base en lo establecido por Josat, Busto dice que si en un Estado el gobierno es el espíritu que anima, la administración es el cuerpo que actúa; la realidad tangible encontrada por doquier, cuyo objeto es el manejo de la fortuna pública y mantener el equilibrio social mediante la protección de las clases no aptas para salvaguardarse

por sí mismas. Quienes la ejercen dan vida a las resoluciones abstractas del poder político, tienen a su cargo los más caros intereses de un país y de su talento o incapacidad depende el mayor o menor bienestar de la población.

Para Jiménez Nieto, constituye el sistema de control social por excelencia y se inscribe en un contexto donde la problemática rebasa con creces la capacidad científica de plantear soluciones. La economía controla la escasez y el costo de los insumos según las pautas del sistema social; la política toma las decisiones técnico-económicas de acuerdo con lo que considera de interés público, y éste es valoración específica de cada cultura expresada en la psicología colectiva; por último, el derecho regula el permanente conflicto social derivado de las actitudes individualistas: "Todo eso es ... el habitat del sistema administrativo: un ámbito de interacción primaria entre esos patrones económicos, políticos, jurídicos y psicológicos, destinados a conectar ... los valores metafísicos, hedonistas, iusnaturalistas o congénitos del individuo y los pragmáticos, culturales, religiosos, étnicos o grupales de cada sociedad histórica".<sup>19</sup>

Pese a que el poder de gobierno es muy antiguo (incluso preestatal), el estudio de la administración pública es reciente; por lo general se acepta que el primer trabajo significativo sobre el tema es el ensayo publicado por Wilson en 1887. No obstante, merecen citarse como antecedentes suyos las ciencias de la policía y la cameralia, desarrolladas en la Europa absolutista del siglo XVIII. Tan excepcional es la definición que Wilson proporciona de la administración pública y su aportación al estudio de ella, como grande su error al pretender situarla fuera del contexto político y, por tanto, libre de su influencia. En la actualidad dicha separación se halla desacreditada; como explica Waldo, es universalmente reconocido que gran parte de la política la realiza la administración pública o se lleva a cabo dentro de ella. Reyes Heróles ve en el poder burocrático al concertador actual por excelencia, pues es el ejecutivo (en todas sus vertientes) quien tiene la mayor y más expedita capacidad para responder a cualquier demanda.



Asimismo, es erróneo compulsar la administración pública y la privada, pues mientras ésta tiene un carácter en esencia lucrativo, los logros de aquella no son cuantificables en términos monetarios, sino en políticos y sociales. Descienden de un mismo tronco, que es la ciencia administrativa pura, mas constituyen prácticas lisímiles y, por ende, en su vertiente académica tampoco pueden equipararse. El gobierno es más complejo, pues (como señala Appleby) ninguna empresa privada tiene su amplitud ni es tan públicamente responsable. Por ello:

"Sólo un político puede ser presidente. El presidente ha de saber economía, pero no debe actuar como un economista; ha de saber derecho, pero no puede actuar como un jurista; ha de saber de negocios, pero no debe actuar como un hombre de negocios; ha de saber sociología, pero no ha de actuar como un sociólogo; ha de conocer la investigación, pero no ha de actuar como un científico... Ha de conocer de todas esas cosas ampliamente a fin de saber de política... En su grado más perfecto la política es la habilidad de estadista... El arte de gobernar es diferente de todas las demás profesiones porque es más extenso y abarca más que cualquier otro en la esfera de la acción".<sup>20</sup>

## 1.7- Sociedad civil

Es una de las nociones más usadas en la jerga política actual, no obstante, a menudo de manera errónea o imprecisa. Si se pretende conceptualizarla por necesidad se tiene que aludir al Estado, pues se trata de una de las grandes dicotomías contemporáneas. La expresión no es creación reciente, su uso se remonta a la Antigüedad grecorromana y desde entonces tiene lugar en el pensamiento político; empero, con diferentes acepciones. En el modelo aristotélico, la "societas civilis" es algo natural porque responde al carácter intrínsecamente social del ser humano. El modelo jusnaturalista (de Hobbes a Kant) la concibe como la antítesis del "estado de naturaleza", algo artificial y contrapuesto a cualquier forma de organización carente de un poder instituido. Mas dentro del mismo jusnaturalismo, la "société civile" de Rosseau es "...el estado de corrupción en el que el hombre natural

---

<sup>19</sup> Jimenez Nieto, Juan Ignacio, Teoría General de la Administración, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1981, p. 89

<sup>20</sup> Appleby, Paul, H., "El gobierno es diferente", en Waldo, Dwight (compilador), Administración Pública, México, D.F., Ed. Trillas, 1985, p. 82

cae fuego de la institución de la propiedad privada que estimula, alienta y pervierte los instintos egoístas...<sup>21</sup> En la filosofía religiosa la noción es utilizada para distinguir lo estatal de lo eclesiástico; Rosmini consagra tres tipos de sociedades necesarias para la organización "perfecta" del hombre: la teocrática, la doméstica y la civil.

Su uso para diferenciar el terreno de las relaciones sociales del ámbito de las relaciones políticas es obra de Hegel, he aquí una distinción desconocida hasta entonces. En la sociedad civil los individuos (cada familia es un individuo y está representada por el varón) no tienen como fin la unidad absoluta, sino su propia particularidad; el Estado es la conexión mediadora de estas particularidades. La sociedad civil contiene tres momentos: a) la interrelación del individuo con todos los demás, a través de la cual cada uno satisface sus necesidades; b) la protección de la propiedad privada por la administración de justicia; c) el cuidado de los intereses particulares mediante el poder de policía (entendido como la organización interna de un Estado) y la corporación (esfera de la particularidad limitada a negocios, profesiones u oficios específicos).

En el pensamiento hegeliano, "bürgerliche Gesellschaft" significa al mismo tiempo sociedad civil y burguesa; es el campo de batalla de los intereses privados, en ella la única ordenación es el mercado, derivado del libre juego de las particularidades. Y de esta forma será retomada por Marx (aun cuando la planteará finalmente como una subestructura de la superestructura estatal), quien a mediados del siglo XIX, después que en Europa algunas revoluciones políticas y la proclamación de constituciones jurídicas apenas si alteraron las condiciones de desigualdad social, llega a la conclusión de que el orden jurídico y el Estado no pueden explicarse por sí solos, "... sino que más bien se enraizan en las relaciones materiales de la vida que Hegel, siguiendo precedentes franceses e ingleses del siglo XVIII, comprendió, en conjunto, bajo el nombre de sociedad civil, cuya anatomía, empero, hay que buscar en la economía política".<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Citado por Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, México, D.F., Ed. F.C.E., 1991, p. 622

<sup>22</sup> Heller, Op. cit., p. 137

En opinión de Heller, la idea burguesa del concepto, como el lugar donde se dan el libre juego de las fuerzas autorresponsables y el equilibrio armónico de intereses mediante el mercado libre, es del todo falsa; pues en ella no existen ni remotamente la libre competencia y la autorresponsabilidad, la lucha no se lleva a cabo en igualdad de circunstancias, la formación no autoritaria del todo social es un mito. En realidad, la sociedad civil es clasista y subsiste mediante el predominio de un estrato sobre otro. En el sistema capitalista, el que el "débil" Estado se abstenga de intervenir en la economía (liberalismo) no propicia una situación de competencia igualitaria. El verdadero sentido de esta no intervención es la movilización privada del poder político con fines económicos.

En la actualidad se la considera el ámbito no estatal por excelencia; porque los términos se contraponen de tal forma, es difícil explicar que durante siglos la noción fue usada para designar el conjunto de instituciones políticas hoy entendidas como Estado. Bobbio proporciona una definición nítida de lo que, en el mejor de los casos, se entiende por sociedad civil:

"Es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos... los sujetos de estos conflictos... son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etc."<sup>23</sup>

Y observa en los partidos políticos características que los sitúan mitad en ella y otro tanto en las instituciones estatales. Con el fin de enriquecer el esquema dicotómico sociedad civil-Estado, propone intercalar entre los dos términos el de "sociedad política", dentro del cual se ubicarían las organizaciones partidistas, cuya función es transmitir las demandas que se transformarán en objeto de decisión

---

<sup>23</sup> Bobbio, Op. cit., p. 43

política. En esta esfera de las relaciones humanas se gestan (durante los periodos de crisis institucional) los poderes cuya tendencia a legitimarse vendrá en menoscabo, consecuencia lógica, de los poderes instituidos (legítimos). También se sitúa el fenómeno de la opinión pública, que expresa el consenso y disenso respecto al actuar del gobierno.

Hoy, la dicotomía sufre serios cuestionamientos, dos procesos peculiares tienen lugar: por un lado la creciente emancipación de la sociedad frente al poder estatal, el desarrollo de diferentes formas de participación en las alternativas políticas por parte de la ciudadanía, por lo que se habla de una "socialización" del Estado; por otro, el llamado "Estado social", que interviene en las relaciones sociales a través de la regulación económica. Esto propicia discusión referente a los límites de cada ámbito, mas éstos responden a una realidad; el Estado totalitario es utópico y de igual forma lo es la sociedad sin Estado. Los fenómenos son simultáneos y precisamente esta simultaneidad impide su realización absoluta, mantienen una relación dialéctica, son antípodas, diferentes pero al fin y al cabo interdependientes.

## **1.8- El caso mexicano**

De acuerdo con el marco teórico precedente y con base en lo establecido por la Constitución de 1917, el Estado mexicano es una República federal y representativa, conformada por entidades libres y soberanas en cuanto a su régimen interno. El ejercicio de la soberanía se realiza a través de los Poderes de la Unión: a) Legislativo, depositado en un Congreso General, dividido a su vez en una Cámara de Diputados y otra de Senadores; b) Ejecutivo, unipersonal por excelencia y a cuyo titular se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y c) Judicial, representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, compuesta por tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de distrito.

Por tratarse de un sistema presidencialista, el titular del Ejecutivo Federal es a la vez jefe de Estado y de gobierno; y máximo responsable de la administración

pública, a cuyos funcionarios le es dado nombrar y remover a su libre albedrío. Con excepción de los altos mandos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; los funcionarios del Servicio Exterior y los empleados superiores de Hacienda; cuyos nombramientos deben recibir la aprobación del Senado. La administración pública federal se divide en dos sectores: el centralizado y el paraestatal. El primero lo integran la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal. Al ámbito paraestatal pertenecen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

## **CAPITULO II- EL MUNDO DEL CAFE**

### **2.1- La producción y el papel de América Latina**

Aunque consumido en el mundo entero, el café no es fruto de todos los climas, sólo encuentra las condiciones propicias para su florecimiento en la región tropical, esa gran faja de tierra que circunda los trópicos de Cáncer y de Capricornio, más allá no prospera. Esto lleva a definirlo como un cultivo característico de los hombres del sur, de la zona tórrida. Su origen se pierde en lo mítico, cuenta una antigua leyenda árabe que un pastor de nombre Kadii, tal vez en la actual región africana de Abisinia (hoy Etiopía), descubrió sus cualidades estimulantes al notar el inquieto comportamiento de sus cabras luego de triscar las hojas y cerezas del pequeño arbusto. Sea como fuere, es a los árabes a quien se debe su difusión; en virtud de sus constantes viajes y de su carácter de mercaderes, es como el café encuentra arraigo, sobre todo, en el continente europeo. De hecho, "café" deriva del vocablo árabe "kahwá", que significa fuerza.

En una primera etapa se consumió en forma de pasta, luego como licor, hasta llegar a la modalidad de infusión hoy universalmente conocida. Durante el asedio turco a Viena, grandes bolsas de café cayeron como botín en manos del ejército austriaco. Antes de concluir el siglo XVII, la bebida se ingería ya en toda Europa, a la postre esta práctica se extendió al resto de los continentes. Las características geográficas necesarias para el cultivo del café lo ubican totalmente en países subdesarrollados y con economías eminentemente agrícolas y poco diversificadas; lo cual hace que, en la mayoría de los casos, juegue un papel vital en la captación de divisas, la generación de empleos y de recursos fiscales. Un ejemplo ilustrativo de tal situación lo constituyen países africanos como Costa de Marfil, Madagascar, Kenia, Uganda, Etiopía, entre otros; y algunos latinoamericanos como Colombia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

Existen dos grandes especies o categorías de café: el Arábica y el Robusta; su cultivo en diferentes regiones del mundo obedece a un proceso de dispersión distinto. El Arábica es originario de los bosques de altura del Sudán, Etiopía y Kenia; empero, es del Yemen de donde parte su diseminación hacia América y Asia, favorecida siempre por la actividad colonizadora de Occidente. Por su parte, el Robusta tiene un origen menos claro. A finales del siglo XIX, la plaga de la roya (*Hemileia vastatrix*) se propagó en países como la India, Indonesia y la mayor parte del continente africano, donde devastó las plantaciones de Arábica. Ello motivó que se diera inicio al cultivo de algunos cafetos silvestres de la misma región africana dados a conocer por viajeros y exploradores; la más importante de éstas fue la especie *Coffea Canephora*, mejor conocida como Robusta, debido ser más resistente a todo tipo de plagas.

Las diferentes características biológicas que poseen ambas especies determinan también diferencias de tipo comercial. El Arábica necesita para su cultivo un clima subtropical y una altura que oscila entre los 650 y los 1800 m, un período anual de lluvia de 190 cm (alternado con uno de sequía) y temperaturas superiores a los 21°C. Muestra gran sensibilidad a las heladas y es muy susceptible a enfermedades como la roya y la broca. Las dos variedades básicas son el Typica y el Bourbon, existen algunas mutaciones consideradas como tales: el Maragogipe, el Caturra y el Laurina, por ejemplo. La necesidad de hacer el Arábica más resistente ha llevado a la creación de variedades como el Catimor, producto del cruce del Caturra y el Timor (de origen silvestre, descubierto en los años cuarenta en Indonesia); similar origen tienen el Catuaí (de Centroamérica) y el Garnica (mexicano).

El grano de Arábica mide entre 8 y 12 mm; su beneficiado exige más esmero que el del Robusta, lo cual lo hace muy apreciado en el mercado internacional; normalmente, su valor es superior al de éste. Su contenido de cafeína varía entre 0.8 y 1.6%. Los principales cultivos se localizan en México, Centro y Sudamérica y Etiopía. El volumen de su producción representa alrededor del 70% de la global. Por su parte, el Robusta se desarrolla en alturas inferiores a los 650 m, pero no superiores a los 1300; requiere precipitaciones anuales de entre los 100 y 180 cm y

temperaturas por encima de los 24°C. La fecundación cruzada de la que deriva da como fruto cafetos heterogéneos desde la perspectiva genética, ello explica su mayor resistencia a las plagas e inclemencias del tiempo. El tamaño de sus granos oscila entre los 5 y los 8 mm; por su mayor contenido de cafeína, de 1.4 a 2.5%, es muy utilizado en la fabricación de cafés solubles. Posee un sabor menos fino que el Arábica, lo cual se refleja en su precio inferior. Su producción casi alcanza el 30% de la global.

Existen otras dos especies de café, Libérica y Excelsa, cultivadas sólo en África Occidental; empero, el volumen de su producción (0.5% de la total) las hacen intrascendentes. Los países productores se clasifican de acuerdo con los tipos de café que cultivan, al procesamiento del mismo y a su sabor. Así, se tienen las siguientes categorías: 1-Cafés lavados: a) Arábicas Suaves Colombianos (Colombia, Kenia, Tanzania), b)Otros Suaves (México, Centroamérica, Guinea). 2- Cafés no lavados: a)Arábicas no lavados (Brasil y Etiopía, principalmente), b) Robustas (Africa y Las Filipinas). En cuanto a la calidad del café, los factores que influyen son varios; la especie y variedad determinan su sabor y cuerpo, la altura y latitud influyen en el grado de acidez y la región de procedencia en su aroma. Como es notorio, el café es uno de los productos cuyo tratamiento exige más esmero y atención a fin de no desmerecer. La clasificación más difundida de las calidades del café es con base en la altura a la que se cultiva y su proceso de beneficiado, a saber: a) Altura, producido a no menos de 900 m de altitud, necesita un tratamiento excelente para no perder sus cualidades; b) Prima Lavado, se produce entre los 650 y los 900 m de altitud, posee un sabor suave; c) Buen Lavado, es producido a una altitud menor a los 650 m, casi no se exporta, tiene poco sabor.

A pesar de ser un fruto de origen exótico, el café encontró en América condiciones climáticas apropiadas para su desarrollo. De tal suerte que, en menos de dos centurias, Latinoamérica se convirtió en la principal región productora del planeta. Todavía a mediados de los cincuenta, Brasil cosechaba casi la mitad de la producción mundial; en la actualidad mantiene de manera indiscutible ese primer



sitio, con aproximadamente el 30% de ella (en este porcentaje se ubica su participación histórica promedio, muy sujeta a variaciones atmosféricas) seguido por Colombia, con alrededor del 11% de la misma (y una participación histórica promedio un poco menor al 15%). Muy lejos todavía de la asiática Indonesia (5% de la producción global en el inicio de la presente década).

El café ocupa un lugar de suma importancia en muchas de las economías de Sudamérica y en casi todas las centroamericanas y del Caribe. En estas naciones es el punto nodal de las exportaciones agrícolas por antonomasia. En la década de los cincuenta, Andrés Uribe Campuzano, prestigiado especialista en comercio internacional, definió al café como "el oro pardo" de América. Con justa razón, pues la minúscula cereza se había convertido ya en generadora de inimaginables ganancias para muchas personas en el continente; a la vez que, con una dualidad intrínseca, representaba ya la miseria y opresión de muchas más. Grandes centros urbanos (como Sao Paulo y Santos, en Brasil) alcanzaron su desarrollo con base en el cultivo y comercio del café. Hoy por hoy, los granos del cafeto sostienen toda una estructura económica, grande y poderosa.

## **2.2- Comercialización**

El comercio del café posee características que dificultan su control, entre las principales se encuentran el lento crecimiento de la demanda, la inestabilidad en los precios y la inequidad en los términos de intercambio, entre otras. El mercado mundial del café presenta alternadamente períodos de sobreproducción, con altos niveles de existencias y precios a la baja; y períodos de escasez, con existencias disminuidas y precios altos. Estos desajustes cíclicos no se deben a la variación de la demanda, sino a la dificultad para controlar la oferta. Un análisis histórico de los precios del café muestra cómo sus fluctuaciones son resultado de la baja elasticidad de la oferta y la demanda, y en éstas inciden desde fenómenos meteorológicos (heladas, abundantes lluvias, etc.) hasta conflictos políticos y acciones especulativas en los centros financieros donde se realizan transacciones.

## **2.2.1- Organización Internacional del Café (OIC)**

A partir de 1962 y hasta septiembre de 1999, la comercialización mundial del aromático fue regulada por el Convenio Internacional del Café (CIC), firmado entre países productores y consumidores, agrupados en la Organización Internacional del Café (OIC). La historia de la OIC es paralela a la del CIC, sino es que la misma. Ambos son resultado de un largo proceso iniciado a finales del siglo pasado; es la historia de la lucha de los países productores, principalmente Brasil, por lograr mayor estabilidad en el mercado y un precio justo para su producto. En la última década del siglo XIX, Brasil se colocó como el primer productor mundial debido a una plantación masiva de cafetos que duplicó el volumen de sus cosechas. Esto provocó la inundación del mercado y el desplome de los precios. Ante esta situación, en 1901 se realizó en Nueva York la primera reunión entre países oferentes y consumidores; empero, los resultados fueron nulos. En los años siguientes, la estabilidad del mercado fue responsabilidad del mismo Brasil, que desarrolló una política de establecimiento de reservas (stocks) y la prohibición de nuevos plantíos; lo cual permitió un relativo equilibrio entre oferta y demanda, que subsistió hasta la Primera Guerra Mundial.

Al iniciar la década de los veinte otra incipiente crisis fue controlada de la misma forma. No obstante, a un breve lapso de estabilidad siguió la situación que habría de ser el rasgo característico de la época: la sobreproducción, merced a la gran inversión que atrajo el cultivo, estimulada por el alto precio del grano. El aumento de la oferta en este decenio fue del 40% y en él también jugó un importante papel Brasil (que duplicó nuevamente su capacidad productiva). Esto propició de nueva cuenta la intervención del gobierno del estado brasileño de Sao Paulo, se creó un banco para financiar el almacenamiento. Los precios se mantuvieron estables a costa de la retención de la oferta hacia la exportación, pero su incremento fue muy leve durante este lapso. Sin embargo, las medidas adoptadas por Brasil resultaron contraproducentes, porque al asegurar el precio del café incentivaron su cultivo en otros países. Las abundantes cosechas de 1928 y 1930 hicieron insuficientes los

recursos para continuar con esta política, el establecimiento de stocks y el sistema bancario creado para sustentarlo desaparecieron en 1930.

La Conferencia Internacional del Café realizada en Sao Paulo en 1931 determinó la creación de la Oficina Internacional del Café. La década de los treinta fue netamente de sobreproducción; durante esta época el gobierno federal de Brasil se hizo cargo del apoyo a sus cafetaleros ante la incapacidad financiera del estado de Sao Paulo. En este contexto tuvo lugar lo que ha sido el suceso más controvertido y publicitado de la política cafetalera brasileña: la destrucción de grandes cantidades del grano (entre 1931 y 1940 fueron quemados 78.2 millones de sacos). De no haberse tomado estas drásticas medidas, en 1940 las existencias hubieran sextuplicado el promedio anual de la demanda mundial. Pero otra vez, pese a cargar con la mayor parte de la responsabilidad en el control de los precios, los cafetaleros brasileños no mejoraron en mucho su situación. La siembra de arábica se incrementó en el resto de los países productores y las naciones europeas dieron amplia promoción al cultivo en sus colonias asiáticas y africanas, a fin de terminar con el monopolio latinoamericano. En las Conferencias Interamericanas del Café realizadas en La Habana, Cuba, en 1936 y 1937, respectivamente, se pretendió llegar a un acuerdo respecto a la política de defensa del precio, objetivo que no se logró.

La Segunda Guerra Mundial representó para el mercado internacional del café la pérdida del 40% de la demanda, la actividad bélica de la mayor parte de los países europeos dejó a los Estados Unidos como el único comprador. En noviembre de 1940, fue suscrito el Acuerdo Interamericano del Café entre los Estados Unidos y catorce países latinoamericanos, dicho convenio fue el primero que contempló cuotas de exportación para las naciones productoras y también el primero en incluir a un gran demandante. De no haberse concretado este acuerdo, la exportación se habría realizado de manera libre y, en consecuencia, los precios hubieran caído por debajo del nivel de rentabilidad. Empero, el pequeño triunfo que esto significó se vio ensombrecido por la gran inflación de la época.

El período de la posguerra es el único de la historia en el que la oferta cafetalera fue inferior a la demanda. El continente europeo iniciaba su recuperación económica y el mercado estadounidense se amplió ostensiblemente. Lo anterior, aunado a otros factores como la guerra de Corea y la creciente inflación, determinaron el alto precio del café durante la mayor parte de la década de los cincuenta. También hubo ajustes en el porcentaje productivo; Brasil, cuya producción en los años veinte constituyó el 70% de la mundial, a mediados de los cincuenta aportaba el 42% de ella. El resto de los países latinoamericanos incrementó su porcentaje, al igual que algunos africanos. Para entonces, los Estados Unidos absorbían el 57% de la oferta global y Europa el 35% de la misma. 1957 marca el inicio de un período con precios a la baja, la escasez en los mercados se había superado y con ello llegaba a su fin la bonanza cafetalera. Con el objeto de paliar la desfavorable situación, en este mismo año siete países latinoamericanos (Brasil, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y México) suscribieron en la ciudad de México un acuerdo que contemplaba el reparto de embarques y porcentajes de retención anual. Empero, el llamado Acuerdo de México no fue suficiente para frenar la sobreproducción y con ello la línea descendente del valor del grano en los centros de consumo.

El fenómeno de la "guerra fría" fue determinante en la historia de los acuerdos cafetaleros, pues modificó la política estadounidense de oponerse a cualquier limitante del libre comercio. En este cambio de actitud subyacía el temor a que los problemas económicos de Latinoamérica resultasen en crisis políticas y, en el peor de los casos, en movimientos revolucionarios. En 1958 el gobierno yanqui auspició la formación del Grupo de Estudio Internacional, con la intención de concretar un acuerdo mundial que incluyera tanto a países productores como consumidores. En 1959 se firmó un Acuerdo Internacional del Café en Washington, D.C., en él participó el 85% de las naciones exportadoras; algunos países europeos como Francia e Inglaterra signaron el convenio en representación de sus colonias. Este documento

asignó cuotas de exportación anuales, aunque nunca contempló regular la producción; tuvo validez hasta 1961.<sup>24</sup>

En 1962, en el contexto de la "Alianza para el Progreso", el gobierno estadounidense promovió la firma del Convenio Internacional del Café (CIC), cuyo principal objetivo fue lograr el control del mercado mediante el equilibrio de la oferta y la demanda, la reducción de los excedentes y el fomento del consumo, entre otras medidas. Es obvio que el peso del acuerdo recayó en los países oferentes, a los cuales fue preciso reducir el precio de su producto en aras de asegurar su venta. El convenio entró en vigor el 1 de julio de 1963 y en él participaron 39 países, 26 productores y 13 consumidores. Con la firma del CIC se fundó simultáneamente la Organización Internacional del Café (OIC), con sede en Londres, Inglaterra; ésta serviría como foro de concertación entre los participantes. La máxima autoridad de la OIC fue el Consejo Internacional del Café, conformado por un representante de cada país miembro. Para cada año cafetero<sup>25</sup> el consejo elegía un presidente y tres vicepresidentes, hubo alternancia en los puestos entre los dos tipos de miembros (exportadores e importadores).

Para la toma de decisiones, a cada país le era dado cierto número de votos; sin embargo, eran sólo cinco los votos básicos (asignados a todos), el resto se determinaba con base en el "volumen de interés" de cada miembro, fuera éste exportador o importador. De esta forma, la asignación de los sufragios mantuvo siempre un carácter inequitativo y en el caso de los países productores llevó a fragmentar más la cuota de poder, debido a su mayor número. Así, las potencias importadoras y los grandes exportadores (en menor medida) controlaron siempre la política cafetalera mundial.

---

<sup>24</sup> Entre 1946 y 1961 se realizaron alrededor de diez convenios sobre café, todos efímeros e intrascendentes.

<sup>25</sup> El año cafetero comienza el 1 de octubre y termina el 30 de septiembre del año siguiente.

## **2.2.2- Convenio Internacional del Café**

El CIC firmado en 1962 fue renovado en 1968, 1976 y 1983, respectivamente; algunos de los nuevos acuerdos fueron prorrogados y, en ciertos casos, suspendidos. El primer convenio (1962) no determinó un nivel de precios por defender, se limitó a indicar que no deberían ser menores a los del ciclo anterior. En el de 1976 quedó establecido que se beneficiaría a los productores mediante "precios remuneradores", para ello se fijó una franja dentro de la cual se mantendría un "precio indicativo" (promedio de las diferentes calidades). El acuerdo de 1983 situó dicha franja entre los 120 y los 140 centavos de dólar por libra. El principal mecanismo del CIC para lograr mayor equilibrio entre la oferta y la demanda fue el sistema de cuotas; es decir, la limitación de las exportaciones mediante la asignación de una cuota básica a cada miembro, determinada con base en su potencial productivo. No obstante, las inconveniencias de este sistema siempre fueron notorias. La intención de satisfacer las demandas tanto de productores como de consumidores quedaron en el papel, la constante en la historia del CIC fue el enfrentamiento entre los dos grupos; el primero en lucha por una mejor retribución a su producto, el segundo obstaculizando esta labor.

No todos los países consumidores formaron parte de la OIC, siempre existió un número considerable de ellos al margen del organismo; al conjunto que conforman se le denomina "mercado fuera de cuota". Su forma de operar es simple: compran a bajo precio el excedente de café a los países cuya cuota de exportación es insuficiente. Inclusive, una parte de ese producto aparece luego en el mercado autorizado por la OIC (es reexportado). Esta competencia desleal, presente siempre en el mercado mundial del café, fue una de las causas principales de la suspensión de las cláusulas del CIC en septiembre de 1989. En estricta relación con ella, debe citarse el controvertido tema de las cuotas de exportación y el aumento exagerado de la diferencia entre el precio de los Arábicas y el de los Robustas.

Llegada la fecha legalmente establecida para la renovación del convenio de 1983, fueron tres las principales propuestas de reforma, a saber: a) Estados Unidos se pronunció a favor de la desregulación total del mercado, a fin de "favorecer" a los países con amplias existencias; b) la Comunidad Europea demandó establecer una cuota global, válida también para las ventas fuera de la OIC; c) un grupo de productores (sobre todo, centroamericanos) propuso acciones selectivas a fin de lograr tres precios indicativos con base en las calidades del café. Ninguna de ellas obtuvo la adhesión necesaria para concretarse, por lo cual en julio de 1989 se determinó la prórroga de la base administrativa del acuerdo (mecanismos de consulta, cálculo del precio indicativo, etc.) por dos años, pero también la suspensión de sus disposiciones referentes a la limitación de exportaciones. Mientras tanto, la OIC se mantendría como el foro de la discusión tendente a lograr un nuevo convenio.

La consecuencia inmediata de este hecho fue el desplome estrepitoso de los precios de todos los tipos de café; situación favorecida además por las grandes existencias acumuladas y la poca capacidad negociadora de los países productores, más atentos a la ilusoria posibilidad de lograr nuevos mercados y ganancias adicionales. El panorama de incertidumbre ahuyentó la inversión en ellos y se reflejó en las desfavorables cifras macroeconómicas, donde los ingresos por exportación mermaron de manera considerable (el caso de Colombia es muy ilustrativo). Durante los tres años siguientes los precios continuaron a la baja; pues durante los ciclos 1989-90 y 1990-91, las exportaciones superaron por amplio margen el consumo mundial, además, continuó el desahogo de existencias. Se calcula que en 1991 el total del café almacenado en los países importadores (18 millones de sacos) duplicaba su capacidad de consumo. En estas circunstancias, llegado el 30 de septiembre de ese año, la base administrativa del CIC se prorrogó por otros 12 meses.

Tal situación desalentó el cultivo en diferentes países; pero aun así, el ciclo 1991-1992 fue de los más productivos, se estima que la cosecha mundial ascendió a 100.3 millones de sacos (aproximadamente 5 millones más que en el ciclo anterior).

Por todo ello, la situación se tornó verdaderamente crítica; muchos expertos consideran que los precios del café se situaron en su punto más bajo en 140 años. En marzo de 1994, la Junta Ejecutiva del Consejo Internacional del Café sometió a la consideración de los miembros un proyecto de CIC. Discutido y aprobado, se determinó su entrada en vigor el 1 de octubre de ese año. Dicho documento se consideró la continuación del Convenio Internacional del Café de 1983 Prorrogado, por lo cual todas las resoluciones y medidas adoptadas por la OIC (a través de cualquiera de sus órganos) en virtud de éste, vigentes al 30 de septiembre de 1994, mantuvieron su actualidad, salvo aquellas modificadas expresamente por las nuevas disposiciones. El nuevo acuerdo tuvo una duración de cinco años, su término formal fue el 30 de septiembre de 1999.<sup>26</sup>

### **2.2.3- La Bolsa del Café de Nueva York**

Este mercado financiero fue creado hace más de cien años, y aunque las transacciones que en él se efectúan constituyen sólo una pequeña parte del comercio cafetalero mundial, sus cotizaciones sirven como base y punto de referencia a las realizadas en otros centros bursátiles. Las cuotas de exportación y otros lineamientos establecidos por la OIC se han regido siempre por el movimiento de los precios en la bolsa neoyorquina; los cuales se expresan en centavos de dólar estadounidense por libra. Entre éstos, los que revisten más interés para los exportadores son los llamados F.O.B., obtenidos al restar a los precios de los diferentes tipos de café para entrega inmediata los costos de transporte (seguros, impuestos aduaneros, etc.) del lugar de origen al puerto de Nueva York. Existen también los indicadores ICO, determinados con base en los precios ex muelle (en depósito) para pronto embarque; por ejemplo, a fin de obtener el precio promedio de los Arábicas Suaves o Lavados, se calcula la media aritmética de los correspondientes a los Otros Suaves (sobre todo Prima

---

<sup>26</sup> En el caso de México, el 14 de noviembre de 1995 el Senado de la República aprobó la incorporación al nuevo CIC, esta disposición se publicó en el D.O.F. el 20 de diciembre del mismo año y el 9 de febrero de 1996 se entregó la solicitud de adhesión a la Secretaría General de la ONU, la cual fue aprobada el 25 de mayo inmediato posterior.



Lavado centroamericano) y se promedia con el de los Suaves Colombianos (Medellín, Armenia, Manizales).

El segundo mercado en orden de importancia es el de Londres, en este caso el precio del aromático se cotiza en libras esterlinas por toneladas y la especialidad es el comercio de cafés Robustas (mientras que en Nueva York lo es el de Arábicas Lavados y No Lavados). En ambos centros opera tanto un "mercado físico" o "spot" (donde la venta es directa y expedita), como un "mercado de futuros" (donde se efectúan transacciones por adelantado). Los oferentes acuden a este último con la intención de salvaguardarse de cualquier eventual desplome en el valor del grano, los demandantes lo hacen para asegurarse el abasto y con fines especulativos. No obstante, muchos de los contratos se realizan entre empresas privadas (a veces organismos públicos) de los países productores y sus similares estadounidenses (o en su caso inglesas). Lo cual obedece a dos razones: en primer lugar, el precio es menor al oficial, esto permite a las compañías oferentes asegurar sus ventas a cambio de reducir un poco el precio (prima de fidelidad); además, logran publicidad en el mercado por cuenta de la compañía compradora. En segundo término, influye la desconfianza que en las firmas exportadoras inspiran las transnacionales. Otros centros bursátiles europeos donde se llevan a cabo transacciones cafetaleras son Bremen, Hamburgo y Le Havre, además de Singapur en Asia; empero, los precios ahí cotizados no tienen la difusión de los neoyorquinos y londinenses.

### **2.3- La cafeticultura mexicana<sup>27</sup>**

Según consta en documentos oficiales, en 1802 el café se había consolidado ya como uno de los productos mexicanos de exportación: entonces, su cultivo en el territorio nacional debió iniciarse en la segunda mitad del siglo XVIII, pues fue durante esa centuria cuando tuvo lugar su arribo y expansión en América. En 1882, México registró en la Bolsa de Valores de Nueva York la comercialización de 70 mil

---

<sup>27</sup> Los datos estadísticos expuestos en este apartado fueron proporcionados, en su mayoría, por el Consejo Mexicano del Café, a través del documento Estadística Cafetalera, 1984-85/1994-95, y otros inéditos.

sacos (de 60 kg.) de café Oro. En 1909, su volumen exportable se elevó a 505 mil sacos y ocupó el tercer lugar mundial entre los países productores. El movimiento revolucionario de 1910 propició el abandono de las plantaciones y el consecuente decaimiento de la producción, que fue revertido parcialmente hasta la década de los treinta.

En la actualidad, el café ocupa un lugar de suma importancia en la economía mexicana, hasta el final de los ochenta fue el tercer generador de divisas del país (sólo superado por el petróleo y el turismo) y se mantiene como el primero del sector agropecuario. La actividad cafetalera comprende tanto el conjunto de acciones realizadas por los productores, industriales y comercializadores del grano, como las que instituciones públicas y privadas desarrollan en su apoyo. De ella dependen más de dos millones de personas y, según datos oficiales, existen 282, 796 productores distribuidos en doce estados de la República. En orden de importancia, éstos son: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Nayarit, Jalisco, Tabasco, Colima y Querétaro. Los ocho primeros aportan en conjunto más del 98% de la producción nacional, por lo cual se los considera la zona cafetalera básica. También existen plantíos en los estados de México, Michoacán, Morelos, Tamaulipas y Sinaloa; no obstante, por su bajo nivel productivo en comparación con las otras entidades, normalmente no aparecen en estadísticas oficiales.

La superficie cultivada es de 761,650 hectáreas, de la cuales se cosechan 615,516 (hasta el ciclo 1994-1995); los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Guerrero e Hidalgo, aglutinan el 93% de ella y concentran el 91% de los productores (ver Cuadro 1)<sup>28</sup>. El número de unidades de producción se estima en 250,000, el 92 % de ellas son terrenos de máximo cinco hectáreas y sólo un 21% es superior a las diez. Respecto al régimen de tenencia de la tierra, el 42% es de propiedad ejidal, el 37% privada y el 21 % comunal. Debido a las características climáticas necesarias para su cultivo (entre 500 y 1,200 metros de altitud), las

---

<sup>28</sup> Destacan Chiapas y Veracruz, el primero posee el 28 % de la superficie y el 26% de los productores, al segundo corresponden el 25 y 23 %, respectivamente.

plantaciones se ubican mayoritariamente en zonas recónditas, cuyos asentamientos humanos padecen un alto grado de marginación. En promedio, el 42% de la población de los estados cafetaleros es rural (en Chiapas y Oaxaca el 60% de la totalidad, y en Hidalgo el 55% de ella ); en dichas entidades, la primera fase del proceso productivo involucra al 52% de la población que labora en el sector primario de la economía (alrededor de 1' 600,000 trabajadores por ciclo). En México se cultiva fundamentalmente la especie Arábica, en sus variedades Typica, Bourbon, Mundo Novo, Caturra, Catuai y Garnica; a ella corresponde el 96% del café nacional, contra apenas el 4% de Robusta. Con algunos altibajos, el país se mantiene como el quinto productor mundial y el segundo dentro de los lavados del grupo "Otros Suaves". No obstante, en volúmenes exportables es superado en ocasiones por otros con una producción inferior, como El Salvador, Guatemala e, incluso, Ecuador. El 85% del total exportado es calidad "Prima Lavado".

**Cuadro 1**

**PRODUCTORES Y SUPERFICIE SEMBRADA CON CAFE EN MEXICO POR ENTIDAD FEDERATIVA**

**COMPARATIVO PORCENTUAL**

<b>ENTIDAD</b>	<b>Superficie</b>	<b>PRODUCTORES</b>
Chiapas	28.8%	26.1%
Veracruz	25%	23.8%
Oaxaca	18.8%	19.6%
Puebla	8.2%	11.0%
Guerrero	6.7%	3.7%
Hidalgo	5.6%	9.1%
San Luis Potosí	3.1%	4.6%
Nayarit	2.5%	1.3%
Jalisco	0.5%	0.1%
Colima	0.4%	0.3%
Tabasco	0.3%	0.3%
Querétaro	0.1%	0.1%

Fuente: Consejo Mexicano del Café  
*Estadística Cafetalera, 1984-85/1994-95*  
 Abril de 1996

La reciente crisis del mercado internacional trajo consigo un notable decremento en el rendimiento del cultivo (ver Cuadro 2); la producción nacional promedio durante la década de los ochenta fue de 5,200,000 sacos (de 60 kg), mientras que en los últimos años apenas ha superado los cuatro millones.<sup>29</sup> Casi el 70% de ella se exporta y el resto se destina al abasto interno. Estados Unidos representa el mercado más importante para la exportación cafetalera mexicana, pues absorbe el 76% de ésta; es seguido por Alemania, a quien corresponde el 7%, y otros países europeos con un porcentaje mínimo. Respecto a la planta agroindustrial, en el país existen 1,982 beneficios de proceso húmedo (con capacidad para 135,406 quintales por día) y 445 de proceso seco (168,662 quintales diarios). Esta infraestructura se localiza principalmente en Chiapas (36%), Veracruz (31%), Puebla (15%) y Oaxaca (5%).<sup>30</sup>

A partir de 1989, la liberación del mercado permitió comercializar los excedentes acumulados, y con ello el incremento de las exportaciones en un 37%. Empero, los bajos precios impidieron que este desahogo de existencias repercutiera de forma notoria en la captación de divisas; aunque aminoró las pérdidas de los exportadores y dinamizó la compra a productores medianos y pequeños, que había sido inhibida por los grandes inventarios. Como se esperaba, Estados Unidos absorbió la mayor parte de las ventas y el resto se canalizó a países como Alemania y Francia.

---

<sup>29</sup> Los estados que muestran un mayor deterioro en sus niveles de rendimiento en quintales por hectárea son Chiapas y Veracruz, con un 34 y 53 %, respectivamente, entre 1992 y 1994.

<sup>30</sup> Véase CMC, "Estadística Cafetalera, 1984-85/1994-95", México, D.F., abril de 1996

**Cuadro 2**

<b>INMECAFÉ: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE CAFÉ</b>			
<b>Período</b>	<b>Superficie cosechada (hectáreas)</b>	<b>Volumen producido (Miles de sacos de 60 kg)</b>	<b>VOLUMEN EXPORTADO (Miles de sacos de 60 kg)</b>
1988-89	560,343	5,440	3,739
1989-90	560,217	5,150	4,359
1990-91	558,115	4,586	3,506
1991-92	558,500	5,159	3,119
1992-93	559,691	4,121	3,061
1993-94	592,565	4,116	3,150
1994-95	645,516	4,159	3,257
1995-96	683,166	5,300	4,579
1996-97	690,072	5,100	3,381
1997-98	700,067	4,801	3,882
1998-99	715,095	4,750	3,085

Fuente: Consejo Mexicano del Café  
Expediente

Desde la desaparición del INMECAFÉ, la actividad exportadora es controlada por un reducido grupo de empresas; actualmente existen 103 firmas en activo; sin embargo, el 73% de las operaciones es realizado por 28 de ellas, de las cuales 25 se dedican esencialmente al acopio y la comercialización, y sólo 3 son sociedades de productores; estas organizaciones son: ARIC Plan de Arroyo, Cafés Cuautlalpan y Exportadores de Café Zongolica, todas ubicadas en el estado de Veracruz. Por su parte, las principales compañías importadoras de café mexicano (por supuesto, en su mayoría estadounidenses) son, en orden de importancia, las siguientes: Mercon Coffee, Atlantic USA Inc., Tardivant, Cargill Coffee, Bernhard Rothfos, Machado & Co.

Inc., Cofinco Inc. y Fimexpo S.A., entre otras. Los tipos de café exportado son: verde, soluble, descafeinado y tostado y molido.<sup>31</sup>

Pese a que las características nutricionales del café no lo hacen un producto del todo necesario, forma parte de la "canasta básica" nacional y ello denota su importancia en la dieta del mexicano. "... su ingesta obedece a distintas necesidades, según el estrato social al que se pertenece: ... (en el) de pocos ingresos es una alternativa para disponer de una bebida estimulante que acompañe los alimentos; ... (en el) de trabajadores y empleados de ingresos medios y altos es una bebida social y de descanso dentro de su horario de labores; y para ... (las personas) de ingresos altos significa parte importante en las relaciones sociales y de negocios".<sup>32</sup> De acuerdo con un estudio realizado por el INMECAFE a finales de los ochenta, el 60% de quienes lo consumen lo hacen en un promedio de dos a tres tazas diarias, el 13% ingiere entre cuatro y cinco, el 15% más de cinco y el porcentaje restante sólo una o menos. En este renglón es preciso señalar el importante crecimiento que en los últimos años ha registrado la demanda de una bebida alternativa como lo es el refresco (México es el segundo consumidor mundial); aun cuando no hay bases para afirmar que a un aumento en la ingesta de éste corresponde una disminución en la de aquél.

A partir de los años setenta, la demanda interna de café experimentó un crecimiento mínimo; hoy en día se estima en 1'200,000 sacos. El consumo per cápita anual es de 1.13 kgs. (ocho veces menor que el registrado en los países escandinavos). Cinco ciudades ofertan la mayor parte del café destinado al mercado interno, estas ciudades son: México, Jalapa, Córdoba, Tapachula y Oaxaca. El Valle de México es la zona con más alto índice de absorción (superior al 20%), seguido por centros urbanos como Monterrey y Guadalajara; aunque también comienzan a descollar las ciudades de Puebla, León, Jalapa, Juárez y Tijuana, entre otras.

---

<sup>31</sup> El café verde puede ser lavado, natural, altura, orgánico, robusta o desmanche.

<sup>32</sup> Martínez Morales, Aurora Cristina, "Café en Taza", en González Pacheco, Cuauhtémoc y Torres Torres, Felipe (coords.), Los Retos de la Soberanía Alimentaria en México, v. I México, D. F., UNAM, Juan Pablos, Editor, 1993, p. 377

El sector privado controla casi la totalidad del grano industrializado, las solubilizadoras y descafeinadoras son por lo general grandes firmas comerciales; con influencia también en la actividad torrefactora a través de compañías más pequeñas. En el caso del tostado y molido existe mayor apertura, pues son alrededor de 40 las empresas que compiten entre sí. Hasta antes de la liberación del mercado, la demanda de los industriales fue siempre cubierta en forma satisfactoria; sin embargo, debido a la supresión de las cuotas de exportación y la consecuente venta al exterior sin restricciones, han sufrido problemas de abasto y por ello recurrido a la importación del grano.<sup>33</sup>

El papel de las organizaciones de productores es todavía irrelevante en este aspecto, pues el volumen de café que logran acopiar y comercializar es mínimo (hasta 1993, alrededor de una quinta parte de la producción total). No obstante, debe citarse el trabajo realizado por algunas, como la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOO) y la Unión Nacional de Productores de Café, de la Confederación Nacional Campesina (CNC). Esta es la vía por la cual, de una forma u otra, el sector social reclama espacios en las negociaciones sobre la materia (aún con muchas deficiencias) y pone diques a las acciones excluyentes del privado, además de vigilar la instrumentación de las medidas que las autoridades despliegan en apoyo de su actividad.

También es necesario hacer incapié en la gran desproporción existente entre el precio de exportación (F.O.B.) y el pagado al productor, ello explica parcialmente por qué, pese al balance positivo de las estadísticas, las condiciones de vida de los cafetaleros minifundistas no mejora de forma sustancial. El bajo consumo per cápita nacional evidencia el gran potencial del mercado interno; pero, en opinión de los analistas, el alto precio del café industrializado y el deteriorado poder adquisitivo de la población, son factores que inhiben su expansión. Este costo es autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con base en la *Ley sobre Elaboración y*

---

<sup>33</sup> En la fabricación del café soluble es permitida la mezcla con azúcar; empero, se ha descubierto el uso de sustancias adulterantes como maíz, garbanzo, haba, trigo, higos secos, bagazo de caña de azúcar y de cebada,

*Venta de Café Tostado.* Aún así, los empresarios pugnan por que se lo retire de la canasta básica y su precio pueda oscilar libremente.

### **2.3.1- Origen del crédito agrícola e instituciones involucradas en el fomento de la actividad**

La transformación de las condiciones de rezago y marginación imperantes en el medio rural mexicano de principios de siglo fue el estandarte ideológico del movimiento armado iniciado en 1910. Por ello, una de las principales tareas del gobierno posrevolucionario fue la reforma agraria; que como tal comenzó en 1915, mas la vaga definición de sus objetivos y la inestabilidad política prevaleciente fueron la causa por la cual, durante más de una década, no se crearon instituciones crediticias para sustentarla. La Comisión Monetaria y el Banco de México fungieron en algún tiempo como fuentes de crédito a la actividad campesina. En 1926 se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola y un sistema de nueve bancos ejidales de carácter regional, que desapareció en 1931. En 1935, como consecuencia de la división de funciones del Banco Nacional de crédito Agrícola, surgió el Banco Nacional de Crédito Ejidal; ambas instituciones fueron el eje de la política agraria cardenista, que también auspició la intervención de capital privado. El Banco Nacional Agropecuario se fundó en 1965, como una respuesta ante los ya viciados e ineficientes métodos de sus predecesores. Una década más tarde se integró en una sola institución a las tres anteriores: el Banco Nacional de Crédito Rural, que subsiste a la fecha.

Empero, el actuar del gobierno en este sentido no se redujo sólo a las instituciones bancarias creadas con ese específico fin. Es amplio el número de organismos que de una forma u otra fomentaron el desarrollo rural a partir de la década de los treinta, por ejemplo: Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional del Ejército y la Armada, Instituto Mexicano del Café, Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Nacional Azucarera, entre otros. El crédito es el



principal medio de que se vale el gobierno para incentivar la producción agrícola, ya que ésta es de suma importancia en toda economía, máxime en el caso de naciones subdesarrolladas, donde por lo general se padece la acción usurera del sector privado. En cuanto a eficacia promotora, sólo es superado por la inversión directa; empero, se trata de actividades complementarias, no excluyentes, debido a que la capitalización del campo no debe depender sólo de transferencias y del ahorro de los agricultores

### **2.3.1.1- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)**

Se creó en diciembre de 1976, como resultado de la fusión de las hasta entonces secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos, para instrumentar las medidas gubernamentales tendentes a superar la grave crisis que enfrentó el sector económico primario en la segunda mitad de los años setenta. Le correspondió definir, aplicar y difundir los métodos para optimizar la producción agrícola; fijar los lineamientos generales para su estímulo financiero, así como evaluar sus resultados; promover la organización de los productores mediante la formación de agroindustrias y grupos de comercialización, dotándolos parcialmente de la infraestructura necesaria; además de organizar los estudios económicos del medio rural, con el objeto de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

### **2.3.1.2- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)**

En diciembre de 1994, como consecuencia de una reestructuración administrativa, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cambia su denominación a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Conserva la función de institución rectora en la planeación de la producción agrícola y destaca en ella la importancia de la actividad pecuaria; además, incorpora a sus tareas la formulación, conducción y evaluación de la política para el desarrollo rural, que antes le correspondió sólo de manera parcial. Empero, sus atribuciones en materia de

protección ambiental y administración y control del sistema hidrológico nacional competen hoy a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como a la Comisión Nacional del agua.

### **2.3.1.3- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**

Es creada en mayo de 1992, con el propósito de integrar y hacer congruentes las medidas en materia social, como el incremento en la cobertura de los servicios básicos, el combate a la pobreza extrema, la promoción del desarrollo regional y urbano, y la preservación del medio ambiente; actividades hasta entonces dispersas en varias dependencias. Se la facultó para coordinar el Programa Nacional de Solidaridad (tarea que en un principio correspondió a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto) y el recién creado Gabinete de Desarrollo Social; además, se la incorporó a los gabinetes Económico y Agropecuario. Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal decretadas en diciembre de 1994, restringen sus facultades en materia de ecología y desarrollo rural, competencias hoy asignadas a las secretarías de Medio Ambiente y de Agricultura, respectivamente. No obstante, conserva las inherentes al diseño de programas de desarrollo regional y de planeación urbana, así como la de autorizar (en coordinación con la Secretaría de Hacienda) las inversiones que se realicen en esta materia.

### **2.3.1.4- Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)**

Fue el eje de la política social del gobierno de la República durante el sexenio 1988-1994, y definido como un conjunto de acciones inmediatas para mejorar el nivel de vida de los sectores poblacionales más necesitados, como son: habitantes de las colonias populares de los grandes centros urbanos, campesinos de escasos recursos y comunidades indígenas. En él se consideraron las experiencias obtenidas con el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Se pretendió romper el círculo vicioso generado por el burocratismo y fomentar la participación social, operando para ello una estrategia sustentada en cuatro principios, a saber: a) Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades; b) Plena y efectiva participación de éstas; c) Responsabilidad compartida entre instituciones públicas y ciudadanía; y d) Transparencia en el manejo de los recursos. Su instrumentación se efectuó a través de tres mecanismos de programación-presupuestación: a) Coordinación, con el propósito de fortalecer el papel de los ámbitos de gobierno estatal y municipal como rectores del desarrollo; b) Concertación, para incorporar al sector social la definición de medios y objetivos; y c) Coordinación especial, esquema bajo el cual se operó conjuntamente con los gobiernos estatales en proyectos regionales de carácter prioritario.

### **2.3.1.5- Instituto Nacional Indigenista (INI)**

Se creó en 1948, atendiendo a las resoluciones acordadas en el Primer congreso Indigenista Interamericano, celebrado en México en 1940. Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, encargado de investigar y determinar soluciones, promover su aplicación ante el Ejecutivo Federal e intervenir en su realización. Además, funge como cuerpo consultivo de instituciones públicas y privadas para todo asunto relacionado con el indigenismo. Por lo cual tuvo una amplia participación en la definición de las estrategias adoptadas por el PRONASOL, así como en la canalización de sus recursos.

### **2.3.1.6- Instituto Mexicano del Café (INMECAFE)**

Se creó en 1958, con el propósito de brindar asistencia técnica a los cafeticultores y realizar investigaciones y experimentos tendentes a mejorar su producción. En 1973 incorporó a sus tareas el acopio y la actividad comercial al fusionarse con Beneficios Mexicanos y crear la Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPCs). El otorgamiento de subsidios para labores de cultivo, por medio de centros receptores ubicados en las regiones cafetaleras, debilitó en

gran medida el intermediarismo; a principios de la década de los ochenta el organismo logró captar casi la mitad del producto nacional. Sin embargo, los vicios organizativos favorecieron la relación de dependencia entre los productores y la institución, al grado de llevar a los primeros a un endeudamiento crónico e inutilizarlos en el rubro de la autogestión. En 1989 se decidió desincorporar el organismo, aduciendo su deplorable estado financiero, sus problemas administrativos y su rezago en la actividad exportadora, entre otras causas; asimismo, la transferencia al sector social de su infraestructura para el beneficiado y almacenaje. El 31 de mayo de 1993 se derogó de manera oficial la ley por la cual fue creado, lo cual marca su desaparición definitiva.<sup>34</sup>

### **2.3.1.7- Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)**

Se creó en 1975, al fusionarse los antiguos bancos nacionales Agropecuario, de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal; el objetivo fue unificar la banca agropecuaria oficial y reorientar su política en apoyo de zonas marginales y campesinos de escasos recursos, pues las medidas precedentes propiciaron la polarización del desarrollo rural en favor de regiones y productores con mayor solvencia económica. No obstante, ante los pobres resultados obtenidos y el evidente abandono y atraso del agro, en 1989 la institución sufrió una reorientación estratégica y dejó fuera de cobertura financiera a campesinos habitantes de zonas de alto riesgo y baja productividad. Se redefinió la política crediticia para atender sólo a productores de bajos ingresos pero con potencial capacidad de pago. El cuantioso monto de su cartera vencida fue transferido al Programa Nacional de Solidaridad como parte de una medida integral para la reactivación agrícola.

### **2.3.1.8- Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)**

Es fundado en 1937, como parte integral de un sistema financiero de fomento encargado de organizar y promover el comercio exterior de México, e inspirado en modelos de banca de desarrollo europeos. Como órgano coordinador del apoyo

---

<sup>34</sup> Más información sobre sus planes y programas en el siguiente apartado.

oficial a la actividad comercial externa, tiene dos funciones básicas: asesoría y ejecución. Respecto a la primera, participa en el diseño de la política de financiamiento al sector que realiza el gobierno federal. Por lo que concierne a la segunda, otorga los créditos, seguros y garantías necesarios apoyado por el sistema bancario nacional. Su actuar se orienta, sobre todo, a incentivar las exportaciones no petroleras y comprende la canalización de recursos a través de otras sociedades nacionales de crédito, fondos de fomento, fideicomisos y los sectores social y privado. La institución se aboca al financiamiento de exportaciones cuya inversión implica un alto riesgo y/o un largo plazo de recuperación, características que les impiden ser atendidas por otros organismos bancarios.

### **2.3.1.9- Fideicomiso de Administración e Inversión del Fondo Regulador de Existencias de Café (FIDECAFE)**

A principios de la década de los ochenta, la producción cafetalera nacional superaba por amplio margen la demanda del mercado interno y la cuota de exportación asignada a México por la Organización Internacional del café (OIC). Con el objeto de aprovechar de forma adecuada el excedente y comercializarlo en el mercado de los países no miembros de ella, en 1982 se creó el Fondo Regulador de Existencias de Café (FREC), mediante un descuento incidente en el precio de compra al campo. En los últimos años del mismo decenio, la creación de la resolución 336 del Convenio Internacional del Café (CIC), en virtud de la cual se igualaron los precios en ambos mercados, hizo innecesaria la existencia del FREC. Por ello, en 1989 las organizaciones de productores decidieron formar con los recursos acumulados el Fideicomiso de Administración e Inversión del Fondo Regulador de Existencias de café (FIDECAFE). Actuaron, como fiduciario el Banco Nacional de Comercio exterior y como fideicomitentes las uniones nacionales de productores de café, de la Confederación Nacional Campesina y de la Confederación Mexicana de Productores de café y el desaparecido Instituto Mexicano del Café.

### **2.3.1.10- Consejo Mexicano del Café (CMC)**

Se instituye en enero de 1993, mediante un convenio de concertación celebrado entre diversas dependencias del gobierno federal, instituciones bancarias de fomento y organizaciones de productores y comercializadores, a saber: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural), Secretaría de Hacienda y crédito Público, Secretaría de comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Desarrollo Social, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Rural, Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (Banco de México), Confederación Nacional Campesina, Congreso Agrario Permanente, Cámara Nacional de la Industria de Transformación (sección XX), Confederación Mexicana de Productores de Café, Asociación Mexicana de Exportadores de Café, Asociación Nacional de la Industria del Café y los gobiernos estatales de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz (más tarde se incorporaron los del resto de las entidades productoras).

Es el órgano encargado de establecer los lineamientos para el desarrollo de la actividad cafetalera, diseñar y proponer políticas de fomento de la productividad, auspiciar la modernización tecnológica del sector, procurar la adecuada posición del grano en el mercado mundial y representar los intereses de los productores en eventos internacionales sobre la materia. Es presidido por el Secretario de Agricultura y participan en calidad de consejeros los representantes del resto de las instituciones referidas. Para la instrumentación de la medidas acordadas existe un comité ejecutivo de concertación, los subcomités de temas prioritarios de la cafecultura, un presidente ejecutivo y un grupo técnico de apoyo.

### **2.3.2- Actuar gubernamental**

Como se infiere de lo precedente, las acciones del gobierno en apoyo de la cafecultura, al igual que de muchos otros cultivos, inician en la segunda mitad de la

década de los veinte con la creación de la primeras instituciones de crédito agrícola. En el decenio siguiente, la actividad cafetalera fue favorecida por el notable incremento de la superficie dedicada a ella (sobre todo en el sur y sureste del país), merced a la política cardenista de reparto agrario. En 1949 se formó la Comisión Nacional del Café, con el propósito de realizar investigaciones tendentes a mejorar los métodos de cultivo y beneficiado, con base en los adelantos logrados en Centro y Sudamérica; su apoyo se orientó sobre todo a los grandes productores. En 1955 se creó en Jalapa, Veracruz, el Campo Experimental Garnica; en él se practicaron por primera vez estudios sobre el uso de abonos y fertilizantes, así como para el control y la erradicación de plagas.

En 1957, los países productores suscribieron el "Convenio de México", en un intento por estabilizar el precio mundial del aromático. Para el gobierno se hizo necesario ejercer un mayor control sobre la actividad cafetalera; con este fin se creó en 1958 el INMECAFE, la paraestatal actuaría a través de la compra y venta del grano con el objeto de regular la oferta y la demanda en el mercado nacional. Se recurrió al "precio de garantía" (recurso utilizado ya para incentivar otros productos agrícolas), empero debido al reducido número de centros receptores de que se dispuso al principio, el precio garante no fue respetado en muchas regiones (las más recónditas), donde el bien cimentado poder de los acaparadores locales permitió que éstos continuaran imponiendo sus condiciones. En los años setenta, la administración echeverrista amplió de manera considerable el número de empresas públicas y transformó el operar de las existentes. En el caso del INMECAFE, hubo un gran aumento en el número de delegaciones regionales y, como consecuencia de ello, en el porcentaje de captación del producto; a tal grado que se habló de un monopsonio, algo no contemplado en los objetivos iniciales del organismo.<sup>35</sup>

La paraestatal desarrolló medidas para aumentar el volumen cosechado y la calidad del grano, el Programa Normal iniciado en el ciclo 1973-1974 organizó a los

---

<sup>35</sup> En 1961 la empresa captaba el 3.99% de la producción nacional, en 1971 el 6.50 %, en 1976 el 23.65% y en 1981 el 43.18% (fuente:INMECAFE).

cafetaleros en Unidades Económicas de Producción y Comercialización, con el propósito de recuperar para sí el excedente generado. En 1979 se instrumentó el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), que en el ciclo 1980-81 atendió a 23,933 beneficiarios. En 1980 se creó el Programa de Mejoramiento de Cafetales para prevenir la Roya (MECAFE), enfermedad que en esa época causó graves daños en las plantaciones centroamericanas; en este caso el número de beneficiarios fue de 42,956. El importante papel que como promotor del desarrollo caficola nacional desempeñó el INMECAFE durante la década de los setenta, se explica por el modelo económico cuyos principios rigieron el actuar del gobierno en esa época: el Estado interventor.<sup>36</sup> Sin embargo, en los años ochenta inició un proceso de conversión en esta materia, ante las evidentes consecuencias del modelo mixto, distinguido por la intervención del gobierno como moderador de la inversión nacional y extranjera; que en este caso, degeneró en un crecimiento desmesurado del sector paraestatal.

En congruencia con el entorno internacional, el presidente De la Madrid (1982-1988) optó por un modelo de corte neoliberal<sup>37</sup> caracterizado por: una mínima participación estatal en materia económica; el mantenimiento de la estabilidad monetaria, aun en detrimento del crecimiento económico y el bienestar social; y la supresión arancelaria, para propiciar el flujo internacional de capitales. Entre otras medidas, se decidió conservar sólo la propiedad de las empresas públicas consideradas estratégicas, la reestructuración de algunas más y la desincorporación y/o privatización de las no prioritarias. La administración encabezada por Salinas de Gortari (1988-1994) representa la continuación de esta política y su punto culminante en muchos aspectos. En el discurso político oficial erróneamente se llamó a este proceso "adelgazamiento del Estado", cuando en realidad lo que se redujo o

---

<sup>36</sup> El que regula la economía al participar directamente en la producción y en la prestación de servicios; sus principios teóricos son obra de John M. Keynes, cuyas ideas (difundidas en los años treinta del presente siglo) son una refutación del liberalismo (*laissez faire*).

<sup>37</sup> El neoliberalismo retoma los postulados del liberalismo económico clásico del siglo XVIII, cuyo paradigma teórico es la tesis de Adam Smith, según la cual las fuerzas del mercado tienden por sí mismas a un equilibrio (como si una "mano invisible" las regulara) y por lo tanto, es innecesaria cualquier injerencia gubernamental para ordenarlas.



redimensionó fue el sector paraestatal de la administración pública. En este contexto se ubican la desincorporación del INMECAFE y la reestructuración del BANRURAL.

Estos sucesos en el ámbito nacional coincidieron con la citada ruptura del Convenio Internacional del Café (1989) y la consecuente suspensión de sus cláusulas, cuyo principal resultado fue la drástica caída de los precios y con ello una de las crisis más severas de la cafecultura mundial. En México, sus efectos se manifestaron en los tres sectores de la actividad; como era de esperarse, el impacto fue mayor en el de los pequeños productores, su situación adquirió tintes de dramatismo. Los de mediano y alto rendimiento sufrieron la restricción del financiamiento a sus labores por parte de los organismos bancarios privados. Mientras que industriales y comerciantes enfrentaron grandes deudas por los créditos previamente contratados.

Ante estas circunstancias, el gobierno actuó de la siguiente forma: el apoyo a los cafetaleros minifundistas quedó inserto en el entonces flamante PRONASOL (como se detalla en el siguiente apartado), a él fueron transferidos los adeudos en cartera vencida del INMECAFE y parte de los del BANRURAL. También se diseñaron, negociaron e instrumentaron, esquemas de garantías de crédito para proveer recursos financieros a los productores de mediano y alto rendimiento (sobre todo, a través del FIRA). Asimismo, se convino con la banca privada la adquisición de la deuda de industriales y comerciantes, y su traspaso al BANCOMEXT a fin de reestructurarla en condiciones más aceptables. Es necesario destacar el acierto de las organizaciones al decidir crear el FIDECAFE, porque mediante sus depósitos en administración al PRONASOL y el otorgamiento de préstamos directos, coadyuvó a paliar la desfavorable situación (ver Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**CREDITOS DE AVIO A LA CAFETICULTURA**  
**1989-1994**

(Millones de pesos)

CICLO	SOLIDARIDAD	BANRURAL	FIRA-BANCA COMERCIAL	TOTAL
89-90	-	127.9	32.6	160.5
90-91	65.0	81.5	35.1	181.6
91-92	81.8	94.8	39.5	216.1
92-93	140.0	98.2	85.7	323.9
93-94	223.0	32.7	26.1	281.8
<b>TOTAL</b>	<b>509.8</b>	<b>435.1</b>	<b>219.0</b>	<b>1,163.9</b>

Fuente: Consejo Mexicano del Café  
*Estadística Cafetalera, 1984-85/1994-95*  
 Abril de 1996

**2.3.3.- Programa INI-Solidaridad (1989-1994).**

Se creó a finales de 1989, con el propósito de brindar ayuda a los caficultores minifundistas, a quienes la adversas circunstancias del mercado colocaron en condiciones de pobreza extrema. Para ello se diseñó una mecánica operativa tendente a propiciar y fortalecer la organización de un mayor número de productores, así como a dotarlos de la capacidad necesaria para apropiarse de los espacios dejados por el INMECAFE en los rubros de producción, beneficiado y comercialización. El programa fue concebido como un instrumento que permitiría superar arraigados vicios administrativos, pues el hacer partícipes a los beneficiarios en la toma de decisiones y la entrega de los recursos evitaría el uso indebido de éstos.

Aún cuando su inicio fue modesto, en el lapso de un año amplió su cobertura a todas las regiones cafetaleras del país. Los apoyos brindados fueron de dos tipos: los entregados en forma directa al productor y los canalizados mediante las organizaciones. En la administración de los recursos operaron conjuntamente el PRONASOL y el INI, el actuar de este último organismo se explica por el hecho de

que gran parte de los pequeños caficultores habitan en zonas indígenas (sobre todo en los estados de Chiapas, Oaxaca y Puebla).

### **2.3.3.1- Apoyos individuales**

En esta modalidad, los recursos se otorgaron como créditos a la palabra y sin cobro de intereses, las recuperaciones de cada ciclo fueron reintegradas al productor en el siguiente e incrementadas con recursos frescos de origen fiscal. La asamblea comunitaria fue la instancia encargada de avalar a cada uno de los beneficiarios y validar, al inicio de cada período de cosecha, el padrón de productores proporcionado por el INMECAFE. En 1990, los cafecultores censados sumaban 192,000; en 1991 su número se "redujo" a 181,000; pero a partir de 1992 se incrementó de manera ostensible, en el lapso de un año ascendió a 206,000; para finalizar con 257,000 en 1994, cifra considerada el 91% de la totalidad nacional. Se privilegió la atención a los productores de máximo dos hectáreas, siempre y cuando tuvieran un promedio de 1,200 cafetos cultivados en cada una de ellas. Las asambleas comunitarias constituidas inicialmente se transformaron en "comités locales de Solidaridad" y sumaron 5,400 al término del programa. Los recursos fueron distribuidos a través de tres subprogramas: Corte y Acarreo, Apoyo a la Producción y Apoyo a Zonas Heladas. La inversión total durante los cinco años fue de 551.2 millones de pesos, se benefició a 257,000 caficultores y 474,000 hectáreas fueron atendidas.

Las cuotas de apoyo aumentaron de manera gradual, debido al carácter revolvente de los préstamos y a las periódicas aportaciones del gobierno federal. De esta forma, en 1990 se otorgaron sólo 150 pesos por hectárea; mientras que en 1994, los productores que cubrieron de manera oportuna sus adeudos recibieron 1,700 pesos por cada una de ellas. Además, se realizaron convenios para que las comunidades pagaran sus créditos de Apoyo a la Producción mediante la entrega de café a las organizaciones con la infraestructura de beneficiado necesaria, y debidamente acreditadas ante la dirigencia del programa; las cuales, una vez comercializado el producto, cubrían el adeudo al INI.

### **2.3.3.2- Apoyos canalizados mediante las organizaciones**

Con el objeto de atender mejor la problemática de las agrupaciones cafetaleras, por ende, más compleja; en esta modalidad se crearon los siguientes subprogramas: Acopio y Comercialización, Transferencia de Beneficios, Asistencia Técnica y Tostado y Molido. Con el primero de éstos, en cada ciclo las organizaciones tuvieron acceso a préstamos equivalentes al 40% del valor total del volumen que calcularon acumular, para ello se tomó como base el precio vigente al momento de la entrega del plan de acopio y se consideró sólo el 70% de él. Los créditos fueron sin cobro de intereses y por supuesto, se dio prioridad a los grupos que efectuaron sus pagos en el tiempo establecido. Durante los cinco años de operación se invirtieron 122.8 millones de pesos, el total de las recuperaciones reinvertidas sumó 44.4 millones; se trabajó con 639 organizaciones regionales de todos los estados productores del país, cuya deuda final con el gobierno ascendió a 78.4 millones.

En cuanto a Transferencia de Beneficios, a partir de 1992, con recursos otorgados por Empresas de Solidaridad como capital de riesgo, las organizaciones pudieron celebrar sus respectivos contratos de promesa de compraventa de las instalaciones dejadas por el INMECAFE. Las unidades agroindustriales susceptibles de ser transferidas sumaron 48; no obstante, por encontrarse doce de ellas ubicadas en áreas urbanas y no cafetaleras, su número se redujo a 36. Siete fueron pagadas de contado y en el caso de las 29 restantes aportó Solidaridad el 10% de su valor, existiendo el compromiso de cubrir la totalidad de éste en un lapso no superior a tres años. La infraestructura adquirida con el apoyo gubernamental posee capacidad para procesar 9,600 quintales diarios y 1'157,000 por cada cosecha. Se benefició a 346 agrupaciones, conformadas por 28,800 productores. El área de apoyo denominada Tostado y Molido se inició en 1993, a fin de lograr que los cafetaleros colocaran su producto con un mayor valor agregado, en un marco de precios desfavorables; para ello, se acordó incluir paquetes de café (obviamente, tostado y molido) en las despensas de Niños de Solidaridad. Al término de un año, doce agrupaciones

comercializaron 888.9 toneladas de café en esta presentación en 19 entidades del país, el ingreso bruto fue de 7.1 millones de pesos y la utilidad neta rebasó los 1.5 millones.<sup>38</sup>

En el caso del subprograma Asistencia Técnica, los recursos se aplicaron de dos formas: la primera de ellas consistió en la entrega del dinero a los comités locales de Solidaridad con más alto índice de recuperación (alrededor de 600), para la contratación directa de un profesional de esta área con el perfil determinado por ellos mismos; la asesoría comprendió las fases de cultivo, beneficiado y comercialización del grano. En tanto que con la segunda modalidad, se destinaron fondos a los 46 centros coordinadores indigenistas y a las doce delegaciones estatales participantes en la operación del programa, para el empleo de 220 técnicos por un período de dos años. Tan sólo en el ciclo 1992-93 se invirtieron 12 millones de pesos.

### **2.3.3.3- El programa emergente**

En 1992, a raíz del acentuado deterioro de los precios en el mercado mundial del café y sus catastróficas consecuencias para los países productores, el gobierno de la República realizó ajustes significativos en su estrategia de fomento al sector. Se elaboró un marco de concertación entre la extinta SARH y la SEDESOL para instrumentar un "Programa Emergente de Apoyo a Productores de café del Sector Social", con la intervención del BANCOMEXT y del BANRURAL en el ejercicio de recursos financieros en favor de esta actividad, los cuales ascendieron a 84 millones de pesos para el ciclo inmediato. A su vez, instadas a iniciar una política de subsidios de origen heterogéneo, las centrales cafetaleras aportaron los fondos depositados en el FIDECAFE (60.5 millones de pesos) y se incorporaron a la definición de objetivos y metas, operación y supervisión de éste en todas sus fases.

---

<sup>38</sup>Véase PRONASOL, "Reunión de evaluación del Programa Especial de Apoyo a Productores de Café del Sector Social, INI-Solidaridad", Guadalajara, Jalisco, septiembre de 1994

Para administrar de manera conjunta el programa, se conformó un Grupo Operativo Nacional con sede en la ciudad de México, en él participaron representantes de las instituciones gubernamentales anteriormente citadas, del FIDECAFE y de las doce organizaciones con las cuales se negoció, a saber: Confederación Nacional Campesina (CNC), Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC), Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Movimiento Nacional de los Cuatrocientos Pueblos (MNCP), Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), Unión General Obrero Campesino Popular (UGOCP), Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM), Centro Coordinador Indigenista (CCI), Central Campesina Cardenista (CCC), Comisión Organizadora de Unidad Campesina (CODUC), Consejo Agrarista Mexicano (CAM) y Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA).

El Grupo Operativo Nacional (GON) tuvo las siguientes funciones: calcular el monto de los recursos necesarios para la instrumentación del programa, divulgarlo y precisar su universo de atención; promover la creación de grupos operativos de carácter regional (GORs) en donde estuvieron representadas las figuras asociativas locales (afiliadas o no a las grandes centrales campesinas ya citadas), elaborar su normatividad, determinar su número y estimar el techo financiero con el que habría de operar cada uno de ellos; asimismo, resolver sobre los imprevistos que se presentasen. También se planeó, cuando así fuera necesario, crear grupos operativos estatales, aunque a final de cuentas éstos fueron intrascendentes. El secretariado técnico del GON, integrado por un representante del INI-Solidaridad y otro del FIDECAFE, fue el encargado de organizar y presidir las reuniones, dar seguimiento a los acuerdos, informar de los avances del programa y hacer llegar a las dependencias ejecutoras las resoluciones adoptadas. Los GORs reprodujeron la estructura organizativa de su similar nacional, salvo una pequeña variante, pues en cada secretariado técnico el representante del FIDECAFE fue elegido por consenso entre los delegados de las agrupaciones locales.

Fue competencia de los 54 GORs creados promover y divulgar el programa en sus respectivas áreas geográficas; hacer los estudios necesarios para determinar las principales necesidades por municipios, comunidades y grupos de productores; concertar y convenir la distribución de los recursos, resolver sobre los imprevistos suscitados y/o turnarlos a la instancia nacional; así como reportar a ésta los resultados obtenidos. Estas medidas permitieron el logro cuantitativo de ampliar ostensiblemente el universo de atención, debido en gran parte a que no sólo se definieron líneas de apoyo para los cafetaleros medianos y pequeños, integrantes del sector social, sino también para los de alto rendimiento.

### **2.3.4- Resultados contradictorios**

Sin embargo, los datos asentados actualmente en documentos del Consejo Mexicano del Café, no concuerdan con esta optimista versión ni avalan los logros referidos. Pues se reconoce que el lapso 1990-2000 representa el decenio aciago de la caficultura nacional. Como prueba fehaciente de ello, se citan los siguientes datos: la producción descendió de 5,159,500 sacos en 1991 a 4,750,000 en 1999; en relación con ello, el rendimiento por hectárea pasó de 9.3 a 6.1 sacos. México fue desplazado por Vietnam del cuarto lugar mundial como productor en el ciclo 1996-1997; en este año, el país asiático cosechó 5.5 millones de sacos, en tanto aquí se lograron 200,000 menos. En el ciclo 1998-1999 la magnitud de esta brecha se triplicó; las cifras fueron 6,333,000 y 4,750,000 costales, respectivamente.

Por otro lado, el consumo interno per cápita en 1990 fue de 1.5 kilogramos, para 1994 se contrajo a 912 gramos, en 1998 a 743 y hoy en día apenas alcanza los 500 gramos. En 1989 el monto de las exportaciones ascendió a 530 millones de dólares; en la actualidad oscila en 550. El desinterés también es manifiesto en la discontinuidad del uso de la estadística (elemental en el proceso de planeación); pues se carece de un padrón de productores actualizado y confiable. Derivado de esto, la información sobre el tema es ambigua. Un acierto loable como el FIDECAFE,

nafragó en los hierros burocráticos, malversando un añejo esfuerzo ahorrativo de los campesinos.

## **2.4- La Costa Grande de Guerrero**

Es una de las más de cincuenta regiones en los doce estados cafetaleros del país para las que fue administrado el citado programa. El estado de Guerrero ocupa un lugar importante en la caficultura nacional en virtud de su alto índice productivo; tiene una superficie cultivada de 51,000 hectáreas y su volumen de comercialización promedio anual es de 200,000 sacos (de 60 kg).<sup>39</sup> Se sitúa en la parte sur de la República mexicana, su extensión territorial es de 64,282 km, incluyendo 488 de espejos de agua y territorios insulares, además de 500 de litorales. Representa el 3.3% de la totalidad del territorio nacional y ocupa el lugar catorce en cuanto a extensión con relación a las demás entidades federativas. Limita al norte con los estados de México y Morelos, al sur con el Océano Pacífico, al este con Puebla y Oaxaca y al oeste con Michoacán. A pesar de sus recursos naturales, es uno de los estados más pobres de México; las actividades económicas predominantes son de tipo comercial, la gran mayoría de los ingresos los proporcionan los centros turísticos de Acapulco e Ixtapa-Zihuatanejo, sin los cuales la economía estatal sería impensable.<sup>40</sup> Por lo que respecta al desarrollo agrícola, aparte del café, tiene especial importancia el cultivo del coco (se tiene el primer lugar nacional en producción de copra); aun cuando ambos son superados en el número de hectáreas laboradas por otros como el maíz y el frijol.

Costa Grande es una de las siete regiones geoeconómicas que conforman la entidad (la mayor en cuanto a extensión), su superficie aproximada es de 14,760.7 km (el 26% de la estatal). Comprende los municipios de Atoyac de Alvarez, Benito Juárez, Coahuayutla de José María Izazaga, Coyuca de Benítez, La Unión de Isidoro

---

<sup>39</sup> Gobierno del Estado de Guerrero-Consejo Estatal del café, "Municipios y núcleos agrarios cafetaleros del Estado de Guerrero", Atoyac de Alvarez, Gro., 1995



Montes de Oca, Petatlán, Tecpan de Galeana y Tte. José Azueta (Zihuatanejo). Limita al norte con los municipios de Zirándaro, Coyuca de Catalán, Ajuchitlán y San Miguel Totolapan; al noreste con los de Gral. Heliodoro Castillo y Chilpancingo de los Bravo; al sur con el Océano Pacífico, al este con el municipio de Acapulco y al oeste con el estado de Michoacán (**consultar mapa, página 131**). Su población constituye el 13% de la estatal (340, 000 h aproximadamente, según el censo de 1990). En lo referente a la distribución sectorial de la PEA, el 44.6% se ubica en el sector primario, 12.7 en el secundario, 39.1 en el terciario y 3.6 en actividades no especificadas. Costa Grande es la zona caficola por excelencia del estado de Guerrero, el café que en ella se produce se tiene en alta estima por su calidad y contenido de cafeína. En seis de sus ocho municipios se cultiva café, sobre todo en Atoyac de Alvarez, que cuenta con 40 núcleos agrarios cafetaleros, le siguen en orden de importancia: Tecpan de Galeana, con 18; Coyuca de Benítez, con 14; Petatlán, con 5 y José Azueta y La Unión, con uno, respectivamente.

Las primeras plantas de café llegaron a esta región en los últimos años del siglo XIX, la revolución agrarista desarrollada entre 1925 y 1935 tuvo como objeto el desmantelamiento de los latifundios de la zona y su reparto. Tal objetivo se vio cristalizado en 1940, cuando el gobierno de la República creó la Unidad Agraria de la Zona Cafetalera en beneficio de 21 comunidades. En esta época, en la comarca existían menos de 600 hectáreas de cafetales, que junto con terrenos dedicados hasta entonces a otros cultivos y una gran extensión de tierras vírgenes, integraron las más de 80,000 con que fue dotada. Esta fecha marca el inicio de la cafecultura ejidal y a partir de ella pueden distinguirse tres etapas: la primera comprende de 1940 a 1970, durante este período el pequeño productor fue víctima del crédito usurario y la compra de las cosechas a precios ínfimos por parte de los acaparadores locales (que proliferaron); se desarrolló entonces una guerra de baja intensidad contra el intermediarismo y una inconformidad creciente que, aunada a otros factores de atraso y marginación, culminó en el movimiento guerrillero verificado entre 1967 y 1974.

---

<sup>40</sup> Secretaría de Gobernación-Gobierno del Estado de Guerrero, "Los municipios de Guerrero", México, D.F., 1998

Es necesario hacer algunas consideraciones al respecto. La guerrilla propició la militarización total de la sierra, lo cual por supuesto aminoró (sino es que nulificó) la productividad regional; todas las actividades campesinas sufrieron las consecuencias de este virtual estado de sitio y suspensión de garantías. También generó significativos cambios en ella, porque ante la necesidad de movilizar con rapidez el mayor número de efectivos militares posible, el gobierno construyó grandes tramos carreteros y terracerías, facilitando el acceso a un gran número de comunidades. Además, se establecieron en la comarca delegaciones de algunas dependencias y entidades con el propósito de atender, entre otras cosas: el abasto popular, la electrificación de la zona, fomentar las actividades agrícolas y ganaderas, etc. El gobierno actuó en dos frentes: utilizó la represión y atendió las demandas de la población. De cualquier forma el costo social de la guerrilla fue muy alto; desde entonces la zona fue considerada de alto riesgo y la presencia del Ejército en ella se volvió permanente (con la construcción de campos militares), aunque adquirió mayor dinámica, los núcleos poblacionales crecieron y el flujo de dinero fue mayor.

La segunda etapa se caracteriza por la presencia del INMECAFE, desde su llegada en 1970 hasta su retiro en 1989; la paraestatal se convirtió en el principal comprador de café, rompió el monopolio comercial de corte caciquil y amplió las alternativas de los productores. Sin embargo, nunca propició un auténtico desarrollo regional y, por lo contrario, la deficiente planeación y ejecución de sus programas condujo al cafetalero a un endeudamiento irremediable con el gobierno; terminó carcomido por la corrupción burocrática. La tercera y última etapa inicia en 1989 y comprende hasta el momento actual, en ella se ha roto el esquema tradicional de apoyo al caficultor a través del INMECAFE, la naturaleza de los recursos es otra, así como las condiciones para su distribución.

#### **2.4.1- La crisis de 1989**

La desincorporación del INMECAFE y la puesta en marcha del Programa de Apoyo a Productores de Café del Sector Social, inserto en el PRONASOL,

coincidieron con el descenso de los precios del aromático por la ruptura del CIC. Desde hacía algunos años la paraestatal había dejado de representar para el productor local lo que fue en su mejor momento (sobre todo, en los setenta); esto es, una verdadera alternativa ante el asfixiante círculo de acaparadores, que cubrió disipadamente los rubros de crédito, comercialización y asistencia técnica. Sin embargo, hasta el último momento su atenuada labor la trajo ciertos beneficios; por ejemplo, los centros de acopio instalados en diferentes puntos de la sierra no dejaron de operar.

Además, no debe soslayarse el impacto económico que el INMECAFE tuvo en la comarca como generador de empleos; porque al margen de la asistencia exclusiva al caficultor, sus labores requirieron de un gran número de trabajadores de todo tipo (desde oficinistas hasta estibadores). La naturaleza de su función y su derrama de recursos lo convirtieron en un puntal de la economía regional. La función de la empresa pública en esta específica zona del país debe apreciarse en su justa dimensión a fin de hacer un análisis imparcial, deben reconocerse los beneficios que trajo a ella, así como su visible fracaso al tratar de hacer más eficiente y productiva la caficultura regional, pues la modernización de ésta implicaba necesariamente transformar la mentalidad del cafetalero, algo que nunca logró. Más bien, su actuar lo condujo a una marcada situación de dependencia con ella y, en consecuencia, contribuyó a inhabilitarlo en el rubro de la autogestión.

Con todo y su amplia promoción, los recursos del PRONASOL fueron insuficientes para cubrir el vacío que la supresión de las actividades de la paraestatal dejó. Asimismo, su mecánica operativa lejos de desalentar el manejo indebido de los recursos lo favoreció. Pese a las medidas adoptadas, la situación generada por el bajo precio llevó a los caficultores a la postración, muchos de ellos se vieron en la necesidad de abandonar sus plantíos por falta de rentabilidad y buscar alternativas en otras actividades, agrícolas o no. El flamante programa nació viciado, pues sus objetivos declarados estaban de antemano condenados al fracaso; toda vez que no existían siquiera las condiciones mínimas necesarias de las cuales supuso partir. Por

ejemplo, se planteó la necesidad de organizar a un mayor número de cafetaleros; empero, las medidas practicadas no aportaron un elemento cohesionante y condujeron a éstos a una mayor dispersión. Además, se pretendió dejar en manos del sector social la infraestructura de beneficiado hasta entonces propiedad del INMECAFE, tarea en la que tampoco se obtuvo éxito; pues el estancamiento de años, la bancarrota y la inoperancia administrativa de las organizaciones de productores les impidieron asumir tal función.

Al cerrarse la alternativa comercial del INMECAFE, se produjo una situación similar a la que imperaba antes de su establecimiento en la zona; pues el reducido número de acaparadores locales se fortaleció notoriamente al incrementar sus volúmenes de captación del grano. Es incuestionable que el intermediarismo fue reanimado, los canales de comercialización manejados en el discurso por el PRONASOL nunca se hicieron efectivos. No se encuentran disponibles datos concretos para calcular qué porcentaje de la producción fue acaparado por compradores locales durante este lapso; sin embargo, considerando que inclusive el café acopiado por algunas organizaciones (en tratos "por debajo de la mesa") terminó en las bodegas de éstos, es factible que haya sido alrededor del 90%. En los ciclos siguientes tal porcentaje se redujo, pero nunca alcanzó un punto digno de considerarse óptimo.

Esto muestra las deficiencias del programa, tanto en lo referente al acopio y la comercialización a través de las organizaciones, como en el rubro de la transferencia de beneficios. Por otra parte, el área de apoyo denominada Tostado y Molido pasó inadvertida para el pequeño productor de la comarca, toda vez que ninguna de las agrupaciones regionales se cuenta dentro del pequeño grupo de éstas que, según los resultados oficiales, obtuvo beneficios con dicha empresa. En cuanto a los apoyos entregados de forma individual, debe reconocerse lo conveniente de que fueran las asambleas comunitarias (posteriormente comités de Solidaridad) quienes validaran el padrón de productores; empero, también en esta modalidad se presentaron graves anomalías, pues en muchos casos dicho padrón fue alterado. Por ello, el

Desmesurado incremento en el número de caficultores censados a nivel nacional entre 1990 y 1994 merced a este subprograma, debió ser tomado con muchas reservas y sin tanto optimismo. A partir del ciclo 1994-95, los productores cobraron de nuevo interés por su cultivo debido a la recuperación de los precios en el mercado internacional (como consecuencia, principalmente, de la pérdida de las cosechas en Brasil); no obstante, con graves deficiencias y añejos vicios organizativos, descapitalizados, con una tecnología obsoleta y sin los conocimientos necesarios para apropiarse de los espacios dejados por el INMECAFE; esperan con recelo futuras fluctuaciones en el precio.

#### **2.4.2- Diversos aspectos de la problemática**

A más de un lustro de que el alza del precio internacional del café atenuara la crítica situación económica de la zona, la multiforme problemática local mantiene su esencia y un nuevo descenso en el valor del grano le permitirá manifestarse en plenitud. El mayor problema que ha enfrentado la región a lo largo de toda su historia lo constituyen los altos índices de violencia e inseguridad pública. Sin embargo, durante los primeros cinco años del decenio de los noventa este fenómeno se acentuó; las cifras de actos delictivos (crímenes, plagios, asaltos, robos, etc.) ascendieron de modo notorio, como no sucedía desde el período de la guerrilla. La situación se tornó tan grave, que muchas comunidades serranas se convirtieron en verdaderos lugares fantasmas a causa de los desplazamientos poblacionales. En consecuencia, grandes extensiones de cafetales fueron abandonados a su suerte; lo cual, como era de esperarse, mermó el volumen de las cosechas.

Existe otro cultivo que, aunque ilícito, también distingue a la zona y cuyo impacto económico es casi tan importante como el del café. Se trata de la amapola, planta de flores rojas o blancas, cuya savia es transformada mediante un proceso químico en heroína, una de las drogas más perniciosas y de mayor consumo en Estados Unidos y Europa. Otro cultivo ilícito es la marihuana, pero su rentabilidad es muy inferior. En el panorama nacional, Guerrero ocupa un importante lugar por lo que

respecta al problema de los narcóticos; se encuentra dentro de las primeras entidades productoras de goma de amapola, al lado de Sinaloa, Durango, Chihuahua, etc. Aunque la amapola se siembra ya sistemáticamente en otras regiones del estado, como la Montaña y la sierra de Tierra Caliente, el punto nodal de la producción lo constituye la zona serrana de Costa Grande, con casi dos terceras partes del total.

En la segunda mitad de los setenta, cuando la guerrilla había concluido, el cultivo y tráfico de enervantes se afianza en la región y alcanza su auge en la década siguiente. Los ochenta trajeron a la parte alta de la sierra y a las cabeceras municipales una prosperidad notoria fincada en la actividad de la droga. Es necesario ahora realizar algunas consideraciones; este fenómeno no incide sólo en la economía; como es obvio, ha trastocado también el universo cultural de los habitantes (positiva y negativamente). El comercio de estupefacientes se caracteriza por traer consigo altos índices de violencia en virtud de su diferencia sustancial, que es la ilegalidad. Como ya fue señalado, el problema más severo de la comarca es precisamente éste. Al interior del gobierno y en algunos sectores de la opinión pública se levantan algunas voces que atribuyen el clima violento de la zona de forma exclusiva al problema de los narcóticos. Esta miope visión tiene algunas veces un evidente carácter tendencioso; algunas otras se debe a una actitud irresponsable. La violencia es un estigma que pesa sobre el estado de Guerrero en general, aunque no todas sus regiones presentan los mismos índices de ella. En este caso, la única explicación coherente es desde la perspectiva del análisis histórico. Esta parte del país donde el rezago económico y social es visible nutre habitantes con un perfil cultural complejo.

A lo largo de su historia, el guerrerense ha tenido en la violencia un medio recurrente para dirimir diferencias políticas, rencillas familiares, disputas agrarias y un largo etcétera; es decir, problemas todos vinculados con la procuración e impartición de justicia. El gobierno estatal intenta poner orden a través de cuerpos policiacos de corte paramilitar pero, lejos de lograrlo, éstos contribuyen a agravar la situación. La violencia en Costa Grande es muy anterior al cultivo y tráfico de enervantes, lo que

esta actividad ha hecho es recrudescerla; todo en el marco de un actuar gubernamental en entredicho. El estado de cosas se torna hoy más difícil con la aparición de un fenómeno conocido ya en la zona, cuya violencia es sistemática: una nueva guerrilla.

A propósito de ello, es necesario señalar que el nuevo movimiento armado tiene una naturaleza muy diferente al desarrollado durante los setenta. Este último tuvo un carácter localista y se realizó en torno a un caudillaje y un ideal confuso. La guerrilla del EPR tiene un origen más oscuro, una mejor organización y es un movimiento diseminado por varios estados del país. Un vínculo directo entre ésta y el narcotráfico regional sólo existe en la trasnochada opinión de algunos funcionarios menores (si se pretende establecer analogías entre el caso colombiano y el aquí referido, tales conjeturas están destinadas al fracaso). En México es más coherente buscar algún vínculo entre narcotráfico y guerrilla por lo que respecta al suministro de armamento. Es sabido que el contrabando de drogas y el de armas semejan dos ríos, cuyos cauces son paralelos, pero con flujos contrapuestos: el primero de Latinoamérica hacia Estados Unidos, el segundo viceversa. Es normal la convergencia de ambos fenómenos en muchas zonas del país, mas no existe entre ellos una correspondencia necesaria.

Ante los desajustes cíclicos del precio del café, mucho se habla de la necesidad de fomentar en la sierra la diversificación agrícola, con el fin de dejar atrás el monocultivo. Empero, los pocos intentos al respecto por lo general fracasan. Sin embargo, este cultivo alternativo al café lo constituyen los enervantes; la producción de droga se afianza como el parapeto económico idóneo para muchos habitantes de la parte serrana alta; quienes, además, son grandes caficultores. Hasta hoy ha sido posible la coexistencia de los enervantes y un cultivo como el café, sin que los pingües beneficios económicos de los primeros disminuyan el interés por el cultivo de éste. De hecho, el binomio droga-café es hoy por hoy el detonante económico de la región.

El atraso se muestra con diferentes facetas, al lado de un problema social como el anterior coexisten otros de distinta índole, como el de la infraestructura carretera y el de la obsolescencia tecnológica. Respecto al primero, es preciso señalar el deplorable estado de las vías de acceso a los cafetales. Tan sólo en Atoyac de Alvarez, el municipio con más alta producción, la mayor parte de los caminos que comunican a los núcleos cafetaleros serranos con la cabecera municipal son brechas. A estas terracerías poco mantenimiento se proporciona; si normalmente su estado es pésimo, en temporada de lluvias se vuelven intransitables. Los recursos de los tibios programas de mejoramiento carretero muchas veces se pierden en el burocratismo y la corrupción de los líderes municipales y ejidales. Todo esto eleva el costo del transporte del producto de su lugar de origen al centro de compra más cercano, costo que el productor debe asumir, con la consiguiente merma en su ganancia.

Además, el acarreo del grano desde el cafetal hasta la comunidad o el entronque carretero más próximo se realiza a lomo de mulas; lo cual significa más gasto aún. Por otro lado, la tecnología utilizada en el proceso de beneficiado es de lo más rudimentaria; las técnicas son las mismas de hace décadas. No se realiza una mejora continua del tipo de instalaciones y sistemas de procesamiento. Esto repercute en dos aspectos importantes: por un lado, el producto desmerece en calidad y, por supuesto, en rendimiento. Por el otro, la agroindustria es ya una actividad altamente contaminante de ríos y arroyos, y un canal de derroche de energía eléctrica y agua.

La consecución de la mano de obra es un gran obstáculo para los cafetaleros locales y, con mucho, para el que menos se plantean soluciones. Por tradición, los peones que laboran en los cafetales (cortadores, arrieros y demás) son indígenas oriundos de la zona de la Montaña del mismo estado de Guerrero, quienes padecen en su lugar de origen condiciones de vida aún más deprimentes que las de muchos pequeños productores de café de la comarca; y cuya contratación nunca ha estado reglamentada de manera correcta. La extensión cafetalera promedio por caficultor en



la zona es superior a las cinco hectáreas (aun cuando hay documentos que la estiman hasta en 8.5); con base en esto, un estudio realizado por investigadores de la Universidad de Chapingo determina la imposibilidad de cubrir las labores requeridas por una huerta sólo con el trabajo de los miembros de una familia; toda vez que un cafetal con estas características necesita más de 200 jornadas de trabajo para cosechar en un lapso no superior a los dos meses y evitar que el producto se deteriore. Esto muestra lo imprescindible de la contratación de peones.

Empero, las dificultades que enfrenta el caficultor para conseguir trabajadores cada vez son mayores; los crecientes flujos migratorios de la población de la Montaña hacia estados del norte del país y/o la Unión Americana vuelven escasa la mano de obra. El cafetalero local se ve obligado a enfrentar la competencia de los campesinos de otras entidades, quienes con un mayor poder económico tienen todas las de ganar; aun cuando las condiciones de trabajo ofrecidas a los contratados no sean mucho mejores. Sin embargo, también es necesario apreciar el problema desde la otra perspectiva, es decir, de lo que representan para el peón estas condiciones de trabajo sin garantías de ningún tipo, que con frecuencia los hace objeto de vejaciones.

Resulta obvio que el problema de la comercialización guarda estrecho nexo con el del intermediarismo; pues, desde luego, el abrir canales de venta directa entre los productores y compañías foráneas, sean éstas nacionales o extranjeras, implica trastocar el asfixiante círculo de los acaparadores locales. Son ellos quienes discuten con estas empresas las condiciones de compra-venta en virtud de ser quienes cubren sus demandas. Esto es a todas luces lógico, porque poseen la solvencia económica necesaria para garantizar los volúmenes de acopio y los estándares de calidad mínimos requeridos por las grandes firmas. Para entender mejor esto, debe tenerse en cuenta que toda transacción financiera con beneficios a corto plazo para ambas partes requiere de ellas cierto grado de capitalización. Para expresarlo en la lógica del capitalista: dinero llama dinero. Y, precisamente, uno de los graves males de la familia cafetalera es la bancarrota, pues los esquemas diseñados por el gobierno

para subsanar esta deficiencia no han funcionado. Algunas sociedades de productores intentan abrirse espacios por sí mismas, pero su actuación es todavía intrascendente.

### **2.4.3- Organizaciones de productores**

La organización de los campesinos cafetaleros en esta comarca tiene una larga historia, los primeros intentos de conformar grupos de trabajo se remontan a los años cincuenta, la Asociación Local de Cafecultores (1952) es el primer precedente del que se tiene conocimiento; más tarde hubo otros como la Unión Mercantil (1965) y el Bloque de Comisariados. Todos ellos intentos fallidos. En la actualidad, son dos las principales organizaciones regionales, con orientaciones y objetivos distintos y cuyo antagonismo es histórico, a saber: la Unión de Ejidos Alfredo V. Bonfil y la Coalición de Ejidos Cafetaleros de Costa Grande, ambas con sede en Atoyac de Alvarez. La primera de ellas se formó en 1979 con la participación de dieciocho ejidos atoyaquenses, en un lapso de cuatro años la participación de núcleos ejidales ascendió a 45 (se incorporaron también ejidatarios de la Montaña y otras regiones) con lo cual logró aglutinar al 90% de los cafecultores del estado. Los primeros ocho años transcurrieron en un ambiente favorable, pues el gobierno estatal encabezado por Cervantes Delgado mantuvo una política de diálogo con las centrales campesinas.

En agosto de 1987, con motivo de la renovación del comité directivo, se desarrolla en el seno de la organización una lucha entre la fracción tradicional y la nueva de extracción cenecista, el triunfo correspondió a esta última y como resultado de ello el grupo fundador se escinde y decide conformar una nueva asociación. De esta forma, en noviembre de 1988 nace la Coalición de Ejidos y Comunidades Cafetaleras de Costa Grande, al decir de sus miembros, como una acción orientada a recuperar el carácter autónomo de los cafetaleros organizados. Debe reconocerse que la Coalición intenta, aunque sin mucho éxito, desarrollar programas de mejoramiento en los rubros de beneficiado, comercialización y asistencia técnica,

entre otros. En medio de un sinnúmero de obstáculos ha logrado cierto avance y esto no puede soslayarse. No obstante, tampoco puede presentársela como una sociedad modelo y argumentar que la causa de su problemática se halla del todo al exterior de ella, como pretenden algunas publicaciones de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras, central campesina a la que se encuentra afiliada. Las disputas internas en pos de la dirigencia son tan enconadas como las desatadas en su contraparte. Su unión de crédito enfrenta hoy un estado deficitario.

Por su parte, la Unión de Ejidos Alfredo V. Bonfil poco a poco se sumergió en la inoperancia, merced a la falta de un auténtico proyecto, a la ineptitud de sus líderes, a las prácticas corruptas de éstos y, en gran medida, al consentimiento del gobierno estatal; hasta desembocar en el estancamiento total en que hoy se encuentra. Una camarilla de pseudolíderes mantiene el control desde hace varios años; incluso, algunas buenas iniciativas del gobierno federal para mejorar su situación se han estrellado en la muralla de ineficiencia corrupta que representa su dirigencia. En la actualidad agrupa a 2,923 cafetaleros de 22 ejidos, cuyas hectáreas cultivadas suman 20,229 y en las cuales se producen al año alrededor de 119,755 quintales. Cuenta con dos beneficios húmedos ubicados en las comunidades de Río Santiago (con capacidad para procesar 240 quintales diarios) y El Porvenir (60 quintales diarios), respectivamente; no obstante, su mal estado los hace funcionar a menos del 50% de su potencial. Dos más, situados en las comunidades de El Chiflón y Cerro Prieto (diseñados para procesar 15 quintales diarios cada uno) no funcionan.<sup>41</sup>

El beneficio seco, con tren de morteo y bodega, instalado en Atoyac de Alvarez (190 quintales por día), apenas si opera al 15% de su capacidad. En cuanto a caracteres comunes, a ambas organizaciones se les puede imputar haber tergiversado la lucha de los cafetaleros, al grado de llegar a ser concebidas como trampolines políticos y/o instrumentos de presión para fines ajenos a la causa del

---

<sup>41</sup> Véase CMC, "Proyecto de beneficio seco, Unión de Ejidos Alfredo V. Bonfil, Atoyac de Alvarez, Gro.", México, D.F., mayo de 1996

café. Aunque siempre negada, resulta obvia la cercanía de la Coalición de Ejidos con el PRD. En el caso de la cenecista Unión de Ejidos, la subordinación de los intereses de sus afiliados a la causa priísta es todavía más obscena.

## **CAPITULO III- EL FUTURO INMEDIATO**

### **3.1- Contexto internacional y libre mercado**

Después de la conclusión formal de las cláusulas del CIC renovado en 1994, el panorama económico de la cafecultura mundial es desalentador. Todo indica que su reanudación enfrentará serios obstáculos, pues las grandes potencias consumidoras (con algunas variantes) pugnan por consolidar un libre mercado; es decir, la comercialización del producto sin restricciones de ningún tipo. Es de preverse una situación similar a la imperante antes de la renovación del acuerdo. De ocurrir así, retornarán los acuerdos especiales y las transnacionales aumentarán su injerencia en la fijación de los precios en los centros financieros. Este hecho no puede concebirse aislado, necesita analizarse a la luz de la tendencia general del capitalismo mundial y del modelo neoliberal. No debe perderse de vista que con la supresión del CIC se finiquitaría uno de los dos últimos convenios internacionales sobre materias primas de origen agrícola, subsistiendo sólo el del caucho.

A fin de ejemplificar lo que el mercado libre ha representado para la cafecultura y, con base en ello, presentar una idea clara de su probable futuro escenario mundial; es menester señalar los desastrosos resultados que trajo para el bloque exportador el período comprendido entre 1989 y 1994. Este experimento, con ventas anuales estimadas en 34,000 millones de dólares, sumió al sector en la debacle y lo condujo a la peor catástrofe de su historia. Por ejemplo, en el ciclo 1989-1990, a pesar del aumento global de 14% en el volumen de los envíos en el nivel mundial (73.3 millones de sacos), las pérdidas de los exportadores ascendieron a 2, 500 millones de dólares. Brasil, el mayor productor del mundo, dejó de obtener alrededor de 1, 500 millones de dólares por ciclo y para el conjunto de países africanos un trienio de libre mercado costó 3, 200 millones de la misma moneda. Por supuesto, el impacto fue más grave en aquellas naciones donde el café es el principal generador de divisas. Los expertos en el tema señalan que las pérdidas de los cafetaleros del mundo

# **ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA**

superaron los 8,000 millones de dólares, pese a haber exportado 26 millones de sacos más.<sup>42</sup>

Es en los países productores donde repercuten con mayor severidad los efectos devastadores del libre comercio cafetalero, los resultados son: desequilibrio en la balanza comercial, disminución de ingresos fiscales, desempleo, recorte de programas de asistencia social, desaparición de instituciones públicas de fomento a la actividad, entre otros. Esto es una muestra de lo que espera al sector de no concretarse un nuevo acuerdo u otro instrumento regulador; que, sobra decir, debe superar las incongruencias del anterior; pues los grandes consumidores no tolerarán más la existencia de un mercado fuera de cuota, argumento del todo válido.

## **3.1.1- La Guerra de las transnacionales**

El mercado del café se encuentra bifurcado en dos grandes planos; el primero de éstos lo constituye el CIC, con todas las anomalías y desventajas propias de su naturaleza. Sin embargo, el segundo escenario es tanto o más crudo y desalentador, se trata de las Bolsas Financieras. En ellas se rebasa con creces el formalismo de países productores versus países consumidores; la batalla aquí se libra entre las grandes empresas transnacionales (conocidas comúnmente como "brokers") que acaparan el café ofertado por las firmas beneficiadoras-exportadoras, en muchos casos también transnacionales.

Los "brokers" forman parte de grandes consorcios con un poder económico inimaginable, son ellos quienes en verdad dominan el mercado y sus disputas por el grano son auténticas guerras. Poseen completos sistemas de información que los mantienen al tanto de cuanto ocurre en los países productores, desde fenómenos climatológicos hasta cuestiones políticas y acciones gubernamentales relacionadas con el café. Las compañías tostadoras, solubilizadoras y descafeinadoras de prestigio

---

<sup>42</sup> Véase Portillo, Luis, "El Convenio Internacional del Café y la crisis del mercado", Comercio Exterior, México, D.F., n. 4, abril de 1993, p. 387

mundial, como Nestlé y General Food, negocian con los "brokers" porque sólo éstos son capaces de garantizarles el abasto y la calidad de la materia prima. Son tan grandes los volúmenes de café aquí manejados, que vuelven insignificante cualquier pérdida debido a alguna inconformidad por la calidad del aromático.

También las grandes solubilizadoras (como las ya mencionadas Nestlé y General Food, entre otras) concentran una valiosa cuota de poder, pues poseen la fuerza de los aparatos publicitarios, lo cual les permite acceder de manera más directa al consumidor y orientar la demanda. En esta fase de la cadena comercial del café la actividad se encuentra demasiado concentrada, es un reducido número de empresas quien domina el mercado. Además, y esto no debe perderse de vista, estas transnacionales influyen sobremanera en los acuerdos y negociaciones dentro de la OIC, porque muchos de sus altos ejecutivos fungen como asesores de los representantes de los países consumidores. Es así como ambos escenarios (el formal, representado por el CIC; y el menos conocido, la guerra de los grandes "brokers" y las transnacionales) encuentran un vínculo.

La supresión de un escenario supone, en este caso, la reafirmación del restante. Es decir, con la eliminación del CIC (y la OIC como foro de discusión) todo el comercio mundial del café quedaría sujeto por completo a los vaivenes del mercado; encuadrado dentro de la voraz y desigual lucha de las grandes empresas. De manera general, esto traerá consigo condiciones cada vez menos favorables para quienes integran el primer eslabón de la larga cadena que representa el aromático: los productores. Pues toda iniciativa para apropiarse de mayores espacios en el proceso comercial (inclusive la más pequeña) se verá constreñida. Si los países oferentes siguen mostrándose incapaces de salvar sus discrepancias, ello será capitalizado aún más por las potencias consumidoras en beneficio, a final de cuentas, de este reducido grupo de transnacionales.

### 3.1.2- Cifras recientes

Documentos difundidos por las áreas subsistentes de la OIC, informan que la disponibilidad mundial del grano (producción más existencias) decreció en 4.6 millones de sacos, al pasar de 146.6 en 1998 a 142 en 1999. El descenso de la producción en este último año repercutió en el volumen disponible pese al aumento de las existencias. La misma fuente indica que la producción total correspondiente al ciclo 1999-2000 es de 106.1 millones de sacos, contra 109.6 del anterior; el decremento habría sido más notorio si la merma en las cosechas de los gigantes sudamericanos, Brasil (-21.4%) y Colombia (-16.1%), no hubiera sido contrarrestado en cierta medida por la fuerte producción en el resto de los países exportadores (ver Cuadro 4).

**CUADRO 4**  
**EXISTENCIAS, CONSUMO Y PRODUCCION MUNDIALES**  
**AÑOS CIVILES 1994-1999**  
(Millones de sacos de 60 kg)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Existencias iniciales</b>	64.0	55.8	48.5	44.4	39.9	41.4
Miembros exportadores	45.9	41.0	39.1	36.6	31.4	33.1
Miembros importadores	12.4	8.8	5.3	4.5	4.6	4.6
Paises francos	3.7	6.0	4.1	3.3	3.9	3.7
<b>Consumo mundial</b>	<b>97.6</b>	<b>95.7</b>	<b>99.5</b>	<b>100.4</b>	<b>101.7</b>	<b>102.9</b>
Miembros exportadores	22.0	22.4	23.5	24.4	24.7	24.6
Miembros importadores	59.7	58.3	60.3	59.9	60.7	62.1
Paises no miembros	15.9	15.0	15.7	16.2	16.2	16.2
<b>Producción total</b>	<b>91.1</b>	<b>86.2</b>	<b>97.7</b>	<b>97.6</b>	<b>106.7</b>	<b>100.6</b>
Producción exportable	69.1	63.8	74.2	73.2	81.9	76.0

Fuente: Organización Internacional del Café

*Examen de la situación del mercado cafetero*

Mayo de 2000



En Africa, la producción aumentó 28.7%, al pasar de 15 millones de sacos en el ciclo 1998-1999 a 19.3 en el subsecuente. Por su parte, en México el incremento fue de 21.6 en términos porcentuales; en el mismo período se pasó de 5.1 a 6.2 con base en la misma unidad de medida. En tanto que en Centroamérica el aumento correspondió a 10.8%, de 13.9 se pasó a 15.4. Mientras tanto, en Asia y Oceanía (consideradas en conjunto) el alza fue de tan sólo 2.9 unidades porcentuales. Se prevé un repunte en las cosechas en Vietnam y en los países del continente africano, donde se encuentran en curso programas de rehabilitación de cafetos. En cuanto a especies, la generación de Arábicas pasó de 73.9 millones de sacos en el ciclo 1998-1999 a 70.3 en el inmediato posterior; lo cual implica un descenso de 4.9 por ciento. Por lo contrario, el volumen de la producción de Robustas creció al transitar de 33 a 35.9 en el período de referencia.

En 2000, las existencias en los países exportadores se redujeron en dos millones de sacos respecto del año precedente y se estiman en 23.8. Los mismos documentos refieren el aumento de la demanda mundial durante el último trienio; mientras en 1997 fueron requeridos 100.4 millones de costales, en 1998 se necesitaron 101.7 y en 1999 esta cifra se transformó en 1102.9; se vaticina la permanencia de la orientación alcista en este rubro. En tanto que el consumo interno, el cual representa el 23.9% del mundial, durante el ciclo actual se estima en 24.6 millones de sacos (inferior al año precedente). El consumo en las naciones importadoras en el lapso 1998-1999 se incrementó 1.4%, al pasar de 76.9 a 78.3 en relación con la citada unidad de medida. Los Estados Unidos absorbieron 700,000 costales más y la Unión Europea 300,000; el aumento de la absorción en Japón fue ligera pero significativa. Los expertos en la materia señalan que el deteriorado nivel de los precios puede propiciar el mantenimiento de esta positiva tendencia para el año en curso (ver Cuadros 5 y 6).

Las existencias en los países importadores experimentaron un repunte, transitaron de 8.3 millones de sacos en septiembre de 1998 a 10.8 en diciembre de 1999. En tanto que la tendencia a la baja de los precios, característica de este último

año, se acentuó en los primeros meses de 2000 y alcanzó grados de sumo deterioro, desconocidos desde la parte final de la década ochentista. El promedio del precio compuesto de la OIC en 1999, tasado en 85.72 centavos de dólar estadounidense por libra, descendió a 75.33 centavos por la misma unidad de medida en el presente año.

## CUADRO 5

### CONSUMO EN ALGUNAS POTENCIAS IMPORTADORAS CICLOS DE COSECHA 1994/95 – 1999/00 (Millones de sacos de 60 kg)

PAIS	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
ESTADOS UNIDOS	17.3	17.4	18.0	17.8	18.5	19.2
Unión Europea	34.5	33.1	34.6	34.6	34.5	34.8
Alemania	10.2	10.0	9.8	9.8	9.7	10.4
Francia	5.1	5.3	5.5	5.6	5.3	5.4
Italia	4.8	4.6	4.7	4.9	5.0	4.9
España	2.8	2.7	2.9	3.0	3.1	3.4
Reino Unido	2.6	2.2	2.4	2.4	2.6	2.2
Otros miembros	8.9	8.1	9.3	8.9	8.9	8.4
Japón	6.1	6.2	5.9	6.1	6.1	6.3
Otros países miembros	1.8	1.6	1.7	1.4	1.6	1.7
<b>Total</b>	<b>59.7</b>	<b>58.3</b>	<b>60.3</b>	<b>59.9</b>	<b>60.7</b>	<b>62.1</b>

Fuente: Organización Internacional del Café  
*Examen de la situación del mercado cafetero*  
Mayo de 2000

En términos porcentuales, los Otros Arábicas Suaves descendieron 1.4; en cambio, los Suaves Colombianos y los Arábicas Naturales Brasileños y Otros, aumentaron 4.6 y 2.9, de manera respectiva. Asimismo, el precio de los Robustas mostró una disminución calculada en 28.6 por ciento. Las cotizaciones en los centros bursátiles siguieron la misma tendencia a la baja mostrada por los precios de la OIC. La Bolsa de Nueva York, sensible a la situación de los Arábicas, decreció en porcentaje 15.2 en el período enero-abril de 2000; mientras su similar de Londres, cuyos movimientos reflejan el suministro de Robustas africanos y asiáticos, hizo lo propio en 21.2 puntos.

**Cuadro 6**  
**CONSUMO EN ALGUNOS PAISES EXPORTADORES**  
**CICLOS DE COSECHA 1994/95 – 1999/00**  
(Millones de sacos de 60 kg)

PAIS	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Brasil	9.3	10.1	11.0	11.5	12.1	12.8
Etiopía	1.3	1.3	1.5	1.6	1.6	1.6
Colombia	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	1.4
Indonesia	2.3	2.1	2.1	2.1	2.0	1.3
México	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2
Filipinas	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.9
India	1.0	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8
Venezuela	0.9	0.9	1.0	0.8	0.6	0.7
<b>Total</b>	<b>21.9</b>	<b>22.8</b>	<b>24.0</b>	<b>24.4</b>	<b>24.8</b>	<b>24.6</b>

Fuente: Organización Internacional del Café  
*Examen de la situación del mercado cafetero*  
Mayo de 2000

Los precios al por menor (en café tostado, necesariamente) en los países consumidores, observados en septiembre de 2000, muestran una sensible disminución. Las bajas más importantes tuvieron lugar en naciones europeas, como Finlandia (-24.5 por ciento), Alemania (-20.5), Dinamarca (-19.2), Bélgica (-17), Holanda (-16.8) y Francia (-16.4). La excepción fue Japón, en esta nación asiática hubo un incremento en este renglón calculada en 30.6 puntos porcentuales. Esta disminución obedece al derrumbe de los precios internacionales agudizado a partir de 1998.

En conclusión, la baja en las cotizaciones del café continuó durante 1999 y se acentuó en la primera mitad de 2000, confirmando así la tendencia iniciada en 1998. La adversa coyuntura afecta a todos los grupos del aromático y propicia una situación similar a la experimentada en la parte final de los años ochenta. La reciente evolución de los elementos fundamentales del mercado cafetalero (oferta, demanda y precios) no permite augurar su recuperación en el corto plazo. La prolongada baja se explica por el crecimiento de las exportaciones verificado en un período muy breve. El efecto de las pérdidas en las cosechas de Brasil y Colombia, respectivamente, fue contrarrestado en gran medida por el acusado incremento de la producción en otros

países, donde se efectuaron grandes programas de replantación. Este tipo de actividades entraña el riesgo de continuar ensanchando la brecha entre la oferta y la demanda (en favor de la primera, por supuesto) y, en consecuencia, cancelar las posibilidades de una auténtica recuperación de los precios internacionales.

### **3.2- Escenario nacional**

La situación de la actividad caficóla dentro de la apertura comercial del país merece un análisis especial. Las características particulares del mercado internacional del café le permitieron un renglón aparte dentro del Tratado de Libre Comercio. De hecho, en el caso de México el café accede a esta práctica cinco años antes, desde el desmoronamiento del CIC en 1989. Otro factor a considerar: su principal socio comercial es Estados Unidos de Norteamérica, en el caso del café no es diferente, la mayor parte del aromático nacional se vende a empresas estadounidenses. Empero, simple y llanamente, ningún país que exporta café crudo (no industrializado) al vecino del norte paga arancel alguno. En este rubro, las divisas captadas en 1995 (un año después que entro en vigor el TLC) se debieron sobre todo al alza en el precio del grano y no a un aumento en el volumen de las exportaciones. Según publicaciones de la CNOC, en un año, se pasó de alrededor de 359.6 a 706.1 millones de dólares en ganancias. Es decir, los avances en el comercio del café a partir de 1994 (posteriormente desdibujados) no tienen vínculo alguno con las promesas de acceso a mercados como resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Igual sucedió con otros productos agrícolas, como el algodón, por ejemplo.

Al margen del análisis parcial de la cafecultura, es necesario señalar los pobres resultados de la política de apertura comercial en el agro mexicano: el PIB agropecuario no crece, los cuadros migratorios son cada vez más severos, las exportaciones no despegan ni se diversifican, el desarrollo rural es nulo. Cada vez es mayor la pobreza en el campo. Los saldos "positivos" de la balanza comercial agrícola son engañosos, el decremento de las importaciones en los dos años

siguientes a la firma del acuerdo se debieron más que nada a la gran devaluación del peso frente al dólar. Desde luego, deben considerarse muchos otros factores para medir los efectos del TLC en la economía mexicana. Aunque para muchos especialistas estos efectos negativos eran de esperarse, pues es absurda la competencia entre una agricultura estancada, sin concatenación en sus fases y con subsidios menguados, y dos de las más sólidas del mundo.

Dentro de esta maraña de relaciones comerciales complejas y anómalas, donde la incertidumbre es la constante, el futuro de la cafecultura mexicana se avisa difícil en extremo. En definitiva, las políticas de apoyo a este sector evidencian que no fueron diseñadas para atacar el problema de raíz, sino para sobrellevarlo. En este sentido, no es posible una mejoría en el corto plazo cuando es claro a quien se ha favorecido con ello. El mercado libre es defendido a ultranza por los empresarios exportadores, para quienes cualquier esquema de retención implica grandes desventajas. En el mes de marzo de 1996, durante un coloquio celebrado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Genaro Hernández de la Mora, Director Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Exportadores de Café, expresó que: "...nuestro país conoce de sobra que cualquier convenio o cártel al basar su funcionamiento en esquemas de retención, llevan en sí el germen de su propia destrucción. El círculo vicioso es obvio: los países productores retienen el café para elevar los precios por un tiempo, hasta que ya no pueden más y lo lanzan abruptamente al mercado, desplomando los precios, obligando al abandono de cultivos y disminuyendo la producción..."

Y enfatizó: "...así como los esquemas de retención violentan la crisis, por llevar los precios del café unas veces a la mitad del costo de producirlo y otras al doble o al triple de él (lo cual, entre otras cosas, desalienta el consumo), el libre mercado atenúa y acorta en tiempo las fluctuaciones y corrige también en menos tiempo los desajustes entre oferta y demanda en su tendencia natural al equilibrio. Antes se buscó la estabilidad del mercado a través de un convenio, ahora se pretende por medio de un cártel. Los resultados, históricos, revelan que sólo el libre mercado

internacional del café nos dará expectativas y certidumbre de estabilidad". En su opinión, esto no viene en detrimento de la atención social a los caficultores de zonas marginales, porque: "...los productores, en su nivel de vida, sus condiciones de salud, ingreso y subsistencia, nunca han sido ajenos a los esfuerzos del gobierno. Prueba de ello son los programas de crédito a través de la banca de desarrollo... como Banrural, los correspondientes a INI-Solidaridad; los de renegociación de carteras vencidas, en los que mucha ayuda ha brindado el Consejo Mexicano del Café; el programa Procampo, entre otros".<sup>43</sup> Lo anterior trasluce una actitud tendenciosa e inicua o, cuando menos, un desconocimiento garrafal de cuanto ocurre en el agro mexicano.

Es indignante que tal sea la opinión del sector para el cual han sido los exiguos beneficios del libre comercio y para el cual, por supuesto, se vislumbran en los próximos años, de no alterarse la orientación del actuar gubernamental en este rubro. La problemática cafetalera tiende a complejizarse, es visible el acentuado deterioro de las zonas minifundistas, su baja productividad y su reafirmación como regiones expulsoras de mano de obra. Asimismo, son de preverse un raquítico crecimiento del mercado interno y la continuación de prácticas empresariales deshonestas. Por ejemplo, durante los dos últimos años menudearon las quejas de las organizaciones de productores debido a la importación de café de mala calidad por parte de la industria solubilizadora; a pesar de que la cosecha nacional es, con mucho, suficiente para cubrir la demanda interna.

### **3.2.1- Alianza para la continuidad**

Al asumir Ernesto Zedillo la Presidencia de la República en diciembre de 1994, como heredero del salinismo y decidido a llevar hasta sus últimas consecuencias su proyecto económico, procedió a diseñar un programa para el agro que sustituyera al controvertido Pronasol, pues su funcionalidad de carácter coyuntural había

---

<sup>43</sup> Hernández de la Mora, Genaro, "El libre comercio del café", en El Desarrollo Rural de México en el Siglo XXI, México, D.F., Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996, pp. 262, 263

disminuido sensiblemente. En el caso específico del café, las políticas compensatorias de Solidaridad contribuyeron a estabilizar el sector en momentos difíciles, inclusive, a costa de ceder espacios a organizaciones independientes (por lo menos en el discurso, aunque en verdad muy identificadas con la oposición de izquierda), fuera de la influencia cenecista. Empero, ya en un entorno menos adverso debido a la recuperación del precio internacional, fue necesario el desmantelamiento gradual del esquema de financiamiento operado durante el sexenio anterior.

En diciembre de 1995 fue presentado *Alianza para el Campo* con la idea de que convergieran en él los sectores público, privado y social en el apoyo a las actividades primarias. Se planteó la necesidad de recuperar los niveles de productividad adecuados en el campo mexicano, así como lograr su capitalización, promover la reconversión productiva y llevar a cabo la modernización tecnológica. Se decidió entonces la transferencia de funciones a los gobiernos estatales, dar mayor participación a los productores organizados y transformar los esquemas financieros, entre otras cosas.

Sin embargo, desde un principio fue evidente la insuficiencia del presupuesto destinado a su operación, con lo cual todas las buenas intenciones se han quedado en el discurso. *Alianza para el Campo* representa una medida neoliberal por excelencia, pues con esto se mantiene la apuesta a las leyes del mercado y a la restricción significativa de la participación gubernamental en un renglón tan importante como es el agro. En el caso del Programa Café, se prioriza el aumento de los índices de productividad (no hay mentira en ello, se habla de *Alianza para el Campo* en su componente *Impulso a la producción de café*); por esto, su parte medular son los subprogramas Rehabilitación y Renovación de cafetales (con acciones como semilleros regionales y/o subregionales, parcelas demostrativas, lotes de multiplicación de nuevas variedades y laboratorios para la producción del hongo entomopatógeno *Beauveria bassiana*, entre otras). Es decir, casi todo enfocado al aspecto productivo.

Cabe aquí la siguiente interrogante: ¿Tiene sentido producir en abundancia cuando se conoce de sobra que es, precisamente, la sobreproducción la ruina de los cafetaleros del mundo? En este aspecto, la naturaleza de *Alianza para el Campo* no responde a los requerimientos de los cafetaleros, y menos aún los minifundistas, que son mayoría en el país. Estas medidas pueden, a lo sumo, revertir los bajos índices de productividad (algo muy necesario en regiones como Costa Grande); pero mientras la carencia de opciones comerciales continúe sin atacarse, no habrá visos de mejoría en este renglón. Y es absurdo elevar calidad y rendimiento para venderle al intermediario que durante décadas ha lucrado con el esfuerzo del campesino.

Los cafetaleros se encuentran desprovistos de un respaldo serio y congruente por parte de la actual administración. *Alianza para el Campo* esta muy lejos de serlo; con este programa la tendencia es hacia la desaparición del crédito sin cobro de intereses al productor, cuya dificultad para agruparse en figuras jurídicas válidas vendrá de menos a más. Se tiene ante sí un panorama ambiguo, con grandes imprecisiones y diferencias entre el discurso gubernamental y el actuar de la administración pública respecto al cultivo del café.

El sector agropecuario mexicano en general ha sido severamente lacerado por el actual modelo económico (los resultados son desastrosos: estancamiento de la producción, balanza comercial agropecuaria con un gran déficit, carteras vencidas, altos índices migratorios en zonas rurales y un largo etcétera). La situación particular de la cafecultura es sólo una vertiente de este contexto; el futuro del agro nacional guarda estrecha vinculación con la permanencia o fin de estas directrices en materia de política económica. Hasta hoy, el costo social de su aplicación es muy alto; de persistir el estado de cosas, el costo político puede serlo mucho más.

### **3.2.2- Costa Grande después de la crisis**

Tuvo que transcurrir más de un lustro para que el alza en los precios internacionales del grano atemperara la grave situación de los cafetaleros de la zona;



pese a lo cual la esencia del problema subsiste, prueba de ello es la nueva crítica situación que se vive. Es esta la historia infinidad de veces repetida; la alternancia de períodos críticos y estables semeja el cuento de nunca acabar. No es posible un futuro prometedor, pues no se han sentado las bases para aminorar los devastadores efectos que, se conoce de sobra, trae consigo el crecimiento sin control de la oferta. Esta situación es parte del estado de atraso que guarda la cafecultura nacional y la agricultura en general.

La inseguridad pública y los altos índices de violencia en la región serrana continuarán; pues la presencia militar en ella, que ha contribuido a aminorarlos, es sólo un paliativo y se encuentra lejos de ser una solución. La tranquilidad que conlleva la militarización no es duradera; suele ser, en la mayoría de los casos un espejismo. Después de todo, el Ejército hizo acto de presencia con objetivos declarados distintos. El cultivo y tráfico de enervantes se mantendrá como una de las principales actividades, pues las alternativas económicas son en extremo restringidas. En este orden de ideas, no debe pasarse por alto el alarmante incremento en el consumo de drogas en el terreno mundial, lo cual obviamente incentiva este tipo de empresas.

La coacción desatada por el gobierno, vía los cuerpos paramilitares tan cuestionados, tampoco disminuirá; porque las condiciones de atraso y marginación generan un ambiente de descontento social, ante lo cual la respuesta más expedita ha sido la represión. Prueba fehaciente de ello son hechos tan lamentables como los del tristemente célebre vado de Aguas Blancas (acaecidos en junio de 1995), sólo por mencionar el más difundido y de mayor impacto en la opinión pública nacional e internacional. De ninguna manera es remoto que acontezcan otros similares. Este panorama de pobreza es terreno fértil para el discurso incendiario, más que propositivo, de la oposición. Por lo demás, los gobiernos municipales de extracción perredista han demostrado que la incompetencia y la corrupción no son características exclusivas de los gobiernos priístas.

La ampliación de la infraestructura carretera durante las dos últimas décadas es intrascendente. Los programas de los gobiernos federal y estatal (en algunos convergen ambos) se abocan sobre todo al mantenimiento. Es probable que, por cuestiones estratégicas, sea el Ejército Mexicano quien amplíe la red de caminos existentes y lleve a cabo la construcción de algunos puentes, con el propósito de exterminar los movimientos guerrilleros de la zona. Tal como ocurre en la selva Lacandona, Chiapas. La construcción en Atoyac de Alvarez de las instalaciones para albergar a la 27 Zona Militar (a escasos kilómetros de la cabecera municipal) evidencia el cuantioso presupuesto destinado a este fin.

En el aspecto organizacional no hay barruntos de algo novedoso, todo apunta hacia la permanencia de los modelos vigentes. Las agrupaciones de productores se mantendrán bajo la tutela de los institutos políticos y en declarada confrontación. De los casos presentados, el de la Unión de Ejidos Alfredo V. Bonfil es el más lamentable, la desaparición parece más factible que cualquier otro derrotero. Probablemente, los sigmas en su seno terminen por abatirla en su totalidad y den paso a varias agrupaciones de importancia menor; las que, a su vez, mantendrán una pugna permanente.

Sin orden poco o nada se podrá alcanzar en cualquiera de los otros aspectos; la apertura del mercado local, fincada en el establecimiento de compañías foráneas en la zona, continuará como una ilusión. Se vislumbra difícil el debilitamiento del intermediarismo; por lo contrario, la tendencia es hacia un incremento en el poder económico de los grupos dedicados al acaparamiento. Por ejemplo, en Atoyac de Alvarez pueden contarse hasta diez compradores locales; sin embargo, detrás de ellos existen como máximo dos familias, las cuales se mantienen a través de los años. De no ocurrir algo extraordinario, este simulacro de competencia permanecerá incólume.

En función de lo anterior, no puede haber cambios significativos en el aspecto tecnológico. Estos son difíciles de lograr e innecesarios; pues cómo adquirir, en

condiciones económicas tan precarias, maquinaria de tan alto costo y con qué objeto, si toda (o casi toda) la cosecha se vende en forma de capulín (para lo cual basta secar las cerezas de café al sol). En todo caso, los adelantos de este tipo serán introducidos por quienes acaparan el producto, en la medida de sus volúmenes de captación y de los requerimientos de calidad de las empresas a quienes lo venden.

### **3.2.3- Consejo Estatal del Café**

En respuesta a la promoción que el C.M.C. efectuó para la creación de similares estatales, en marzo de 1994 fue constituido el Consejo Estatal del Café de Guerrero (CECAFE), como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con sede en la ciudad de Atoyac de Álvarez. De acuerdo con el decreto que lo crea, su objetivo es conjuntar las líneas de apoyo, emanadas de los gobiernos federal y estatal, para la cafecultura de la entidad. Sus atribuciones: gestionar asistencia técnica, educación y capacitación permanentes; difundir los métodos adecuados para elevar la productividad, establecer nuevas formas de asociación entre los cafetaleros y representarlos en el Consejo Mexicano del Café, entre otras.

El organismo hizo patente la presencia gubernamental en esta actividad, después de un lustro de ausencia casi plena. Aunque el carácter de sus funciones, restringidas en comparación con las de su antecesor inmediato, aún no es del todo asimilado por los productores. Para el campesino no hay todavía una explicación siquiera entendible, mucho menos satisfactoria, de lo anterior; habida cuenta que las promesas de apertura comercial, al amparo de las cuales se acotó la participación estatal en este sentido, no se han concretado.

El principal problema del CECAFE es que su situación como organismo público descentralizado de la administración guerrerense no es normal. La paraestatal no cuenta con programas propios, todo su actuar se sujeta a los de Alianza para el Campo y sus diferentes componentes. El plan estatal de fomento y desarrollo de la

actividad cafetalera en Guerrero, 1996/2000; contempla mejoras sustanciales, como la pergaminización del 50% de la cereza cosechada y el incremento de las exportaciones. La cruda realidad es la dificultad para conseguir el financiamiento de sus tareas; pues la normatividad emitida por la SAGAR establece que los recursos federales destinados a Alianza para el Campo y depositados en el BANRURAL, en su carácter de fiduciario, sólo pueden liberarse cuando el gobierno de la entidad que se trate haya efectuado su aportación correspondiente (alrededor del 25% del total presupuestado).

Todo indica que se continuará con un reducido margen de operación, y en torno a esta institución con funciones limitadas se desenvolverá la cafecultura durante los próximos años. Verbigracia, un servicio como el informe diario (durante la temporada de cosecha y a través de la radiodifusora local) de los precios del producto, con base en las cotizaciones de la Bolsa neoyorkina, servirá sólo como punto de referencia. Mientras no exista un precio garante o alternativas de venta, los intermediarios pagarán cuanto les convenga. En el citado plan estatal se reconoce que el factor determinante para avanzar es el crédito oportuno y suficiente, así como una nueva cultura de pago. Se analiza la posibilidad de crear fondos regionales de empresa, otra pretensión es pactar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que acepte el café como producto prendario. Es de preverse que en la transición sexenal, agotado Alianza para el Campo, el organismo en cuestión reorientará su actuar de acuerdo con los nuevos lineamientos del Ejecutivo Federal.

## CAPITULO IV- ALTERNATIVAS

### 4.1-Nuevo orden mundial

El agotamiento de la Organización Internacional del Café como foro de discusión para solventar los problemas del sector, trajo como consecuencia la fragmentación de los espacios de diálogo y negociación; diversas son las propuestas para subsanar las fallas del fenecido acuerdo, en esta discusión sobre un nuevo orden, muchos de los planteamientos coinciden en la inconveniencia del sistema de cuotas, sin que ello obste para señalar también la necesidad de acabar con los grandes excedentes. La cuestión fundamental es cómo negociar entre países productores y consumidores un precio que, siendo digno para los primeros, garantice el abasto a largo plazo de los segundos. Otros puntos obligados en la agenda son: la calidad, el derecho de selectividad de los productores y el mercado paralelo.

Ejemplo de lo anterior es el surgimiento de la Asociación de Países Productores de Café (APPC), órgano promovido por las potencias generadoras del grano, que actualmente trata de diseñar esquemas de reordenamiento del mercado mediante retenciones específicas. El principal obstáculo para esta labor son las disposiciones contenidas en los generalizados acuerdos internacionales de libre comercio, que prohíben a sus socios participar en cualquier mecanismo de retención. En el mes de abril de 2000, México fue sede de la reunión que sostuvieron las naciones productoras de América (Brasil, Colombia; Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y, por supuesto, el país anfitrión).

En lo que dio en llamarse *la Declaración en México*, los ocho países participantes acordaron de manera unánime: a) Empezar acciones inmediatas tendientes a lograr un ordenamiento del mercado cafetero internacional, con el consiguiente efecto sobre los inventarios de los países consumidores. b) En el interior de cada país, poner en práctica instrumentos financieros, de mercado y legales, que permitan ese ordenamiento. c) Participar en la reunión de la APPC en Londres

(verificada en el mes de mayo siguiente) con el propósito de iniciar el proceso de instrumentación de los acuerdos consignados y buscar el respaldo del resto de los países productores de café. d) Incrementar el consumo tanto dentro como fuera de sus respectivas fronteras y reordenar sus plataformas productivas para alcanzar mayor calidad.

La aludida reunión de los países productores se llevó a cabo en Londres, Inglaterra, los días 19 y 20 de mayo de 2000. De ella emanó un acuerdo dividido en dos partes; la primera fue signada por los miembros de la APPC (entre ellos Brasil y Colombia) y determina la retención de cuando menos 20% de la oferta exportable. La segunda corresponde al documento firmado por no miembros de la organización (México, Honduras, Nicaragua y Vietnam), los cuales refrendaron su voluntad de respaldar el esfuerzo multilateral de la APPC. Las medidas fueron detalladas en el mes de junio de 2000 y su período de aplicación inició de manera formal en octubre del mismo año.

Ante este panorama, es necesario determinar criterios comunes para efectuar la revisión de las cláusulas de los diferentes acuerdos de supresión arancelaria en los que estén involucrados los países productores, a fin de que los nuevos arreglos no queden entrapados. Asimismo, en cada uno de éstos deberá replantearse el menguado papel de la banca de desarrollo, en virtud de lo importante de su participación en los mecanismos financieros pretendidos. En el caso de México, su representación señaló que por ser el café un cultivo de interés nacional, los compromisos de retiro de oferta no se contrapondrían al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues en él se prevé atención preferente a regiones críticas, aunque existen algunos aspectos por puntualizar.

#### **4.2- Fortalecimiento de la cafeticultura nacional**

México arriba al nuevo siglo con un alarmante rezago en el sector agrícola; la estrategia de los tres últimos gobiernos ha sido incapaz de revertir el atraso generado

por el agotamiento del modelo de desarrollo postrevolucionario y por las deficiencias que desde el inicio mostró; tales como la desigualdad en los términos de intercambio entre los productores del campo y la ciudad, mayor apoyo a los pequeños propietarios (en detrimento de ejidatarios y comuneros) y una gran disparidad en el desarrollo de las regiones (con la consecuente construcción de mayor infraestructura en el norte del país). Lo anterior origina la coexistencia de una agricultura desarrollada (abocada principalmente a la exportación), al lado de otra mayoritaria en estado deplorable, sin tecnología, con grandes irregularidades en la tenencia de la tierra y bajos grados de productividad, por citar algunas de sus características principales. Ello redundará en que bastas zonas rurales del territorio nacional muestren niveles de bienestar ínfimos, para cuyos habitantes el término bienestar continúa siendo una utopía.

Organismos internacionales señalan cifras alarmantes de población depauperada en México y, al igual que otros países de Latinoamérica, su incidencia es más aguda en las áreas rurales. Hoy por hoy, los insuficientes recursos para solventar el desarrollo agrícola propician la reproducción intergeneracional de la pobreza campesina; y ésta representa un cuestionamiento mayúsculo para lo sostenido en el discurso gubernamental, al tiempo que un lastre para la pretendida integración real a economías más sólidas. El gobierno debe tener presente que si no es capaz de revertir el insultante rezago del agro, las promesas de fortalecer la economía nacional y conducir al país fuera del alcance de las crisis recurrentes, cumplirán el destino histórico de convertirse en demagogia. Es urgente replantear la política de apoyo al campo, en virtud de que la aplicación del modelo neoliberal se distingue por la drástica reducción del financiamiento al sector; la privatización, desaparición y/o reducción de funciones de las empresas paraestatales competentes y la liberalización de precios de los productos agropecuarios.

Todo esto se traduce en descapitalización, desactivación de las actividades productivas, bajos índices de productividad, nulo crecimiento de las opciones para la comercialización, desmesurado ensanchamiento de créditos en cartera vencida, por

citar algunos elementos. En suma, que a poco más de una década de implantado el supuesto proyecto modernizador, es en el campo donde se pueden apreciar con mayor nitidez sus grandes yerros; pese a cuanto se empeñen en decir los apologistas neoliberales, para quienes los únicos indicadores válidos son los macroeconómicos. Una prueba fehaciente de lo anterior son los resultados de un estudio realizado en marzo de 1999 por el Grupo Financiero BANCOMER, donde se demuestra que, de cada cien pesos otorgados en crédito al sector agropecuario a través de la banca comercial, 30 se encuentran en cartera vencida; una proporción que duplica el promedio registrado en otros rubros, como los préstamos al consumo, servicios, vivienda, industria, etc.<sup>44</sup> La experiencia histórica debe bastar al gobierno para entender que ni el Estado ni el mercado constituyen la panacea, que ninguno de los dos puede, ni podrá, por sí solo corregir los añejos vicios que imposibilitan el desarrollo rural del país. En este sentido, lo más sano y conveniente es buscar el equilibrio, rescatar su función protagónica y mediar entre la apremiante e irreversible globalización económica y los rezagos ancestrales que él mismo se muestra incapaz de corregir.

Por principio de cuentas, es urgente redefinir el papel del sector agropecuario dentro de la economía nacional y que se le reconozca como rubro prioritario, para cuyo desarrollo es indispensable un financiamiento público bien orientado. Asimismo, es imprescindible establecer una nueva relación entre el gobierno y los productores y, con base en ello, diseñar los instrumentos de política agrícola; la cual debe considerar tanto el contexto económico nacional como el entorno internacional. Debe abandonarse la rigurosa concepción nacional de la política de desarrollo agropecuario, para dar paso a un modelo que considere seriamente las particularidades y potencialidades de cada comarca, en un contexto general cuyas características principales sean la flexibilidad y adaptabilidad. La geografía regional, naturaleza de los actores, grado de capitalización, régimen de propiedad de la tierra y patrones culturales, entre otros, son elementos insoslayables en el nuevo esquema.

---

<sup>44</sup> "Presenta el sector agropecuario el mayor nivel de morosidad crediticia", en La Jornada, México, D.F., 28 de marzo de 1999, p. 20



En estas condiciones, la banca de desarrollo no debe desaparecer o reducir su labor; por lo contrario, necesita fortalecerse y poner en práctica mecanismos menos rígidos, que permitan el acceso al crédito a un mayor número de productores en condiciones de seguridad para el pago.

El estado de la cafeticultura no puede estudiarse de manera aislada, es forzoso su análisis a la luz del contexto expuesto anteriormente, en conjunción con el carácter del mercado mundial. En este caso, el futuro a construir es el de una actividad rentable, menos vulnerable a los vaivenes del precio internacional y cuyos dividendos sean distribuidos de manera más equitativa entre los diferentes participantes en el proceso productivo. Una tarea que se convierta en el punto nodal del desarrollo en las regiones donde se practica. Es indiscutible la importancia de la inversión pública para la obtención de este fin; no obstante, aun el esquema de financiamiento gubernamental más novedoso resultará estéril si su instrumentación no va acompañada del fomento en los productores de una auténtica cultura de pago. Cabe recordar que una de las grandes deficiencias de los programas para el desarrollo de la cafeticultura durante el Estado benéfactor fue, precisamente, que generaron en éstos una actitud de irresponsabilidad, una (a veces simulada) insolvencia permanente y, en consecuencia, un endeudamiento crónico con las instituciones públicas. Para atacar la problemática no basta con canalizar más recursos fiscales, es imperativo establecer un nuevo tipo de relación entre el gobierno y los productores, desterrar añejas prácticas clientelares y posturas paternalistas.

#### **4.2.1- Política Gubernamental**

Uno de los escollos más grandes que tiene ante sí el café mexicano, son los diferenciales negativos aplicados al grano de exportación a los Estados Unidos debido a que se lo considera de mala calidad. Esta apreciación se fundamenta en que gran parte del aromático nacional certificado en los almacenes de Nueva Orleans (de la bolsa de Nueva York) no supera la prueba. Los productores organizados

exigen una explicación satisfactoria sobre el particular, pues es conocida la gran infraestructura selectiva de que disponen las grandes empresas dedicadas al acopio en México, a todas luces suficiente para detectar con certeza cualquier anomalía en el café adquirido.

Por ejemplo, de los 753,243 sacos exportados en marzo de 2000, 90% se canalizó al mercado estadounidense (alrededor de 677,919); de esta cantidad, más de 200,000 fueron certificados en Nueva Orleans y resultaron rechazados entre el 35 y 40%, en los meses anteriores el porcentaje fue mayor.<sup>45</sup> La situación se agrava paulatinamente, pues los precios del quintal de pergamino en años anteriores cotizaban un promedio de bolsa menos 17 dólares, en tanto que hoy el diferencial alcanza las menos 35 unidades de la misma divisa. Firms compradoras como AMSA, BECAFISA, California, Expogranos y Nestlé, aplican el mismo criterio para imponer un diferencial similar o mayor; el resto de las empresas hacen lo propio, con las nocivas consecuencias que esto implica (**consultar cuadros 7 y 8**).

Los productores denuncian la actitud deliberadamente perniciosa de un reducido grupo de empresas, las cuales acuden al centro certificador con café que no reúne los estándares de calidad establecidos, con el propósito de abaratarlo. Ante esto, urge la intervención del gobierno de la República mediante una política exterior tendente a reivindicar el producto nacional y lograr condiciones menos adversas para su adecuada cotización. Esta situación no es privativa del café, son conocidos los casos de productos mexicanos (como el aguacate, el jitomate y el atún) que son objeto de bloqueos similares, a los cuales les son impuestos castigos arbitrarios en el mercado estadounidense.

El prestigiado catador Ramón Aguilar Ruiz, sostiene que en el castigo al café mexicano en el mercado bursátil de Nueva York (a través de los diferenciales en cuestión) influye también la mala fama propiciada por algunas organizaciones exportadoras, las cuales durante muchos años y en contubernio con el INMECAFE,

faltaron a las disposiciones sobre calidad con el envío de grano deteriorado, esto proporcionó a los compradores del vecino del norte el argumento necesario para discriminar el aromático del país; en la actualidad, aunque los productores se esfuerzan por subsanar las fallas en este sentido, la actitud persiste. Se necesita la intervención de la autoridad competente para investigar el actuar de las empresas acopiadoras que certifican en los almacenes de Nueva Orleáns y las transacciones derivadas del rechazo referido; y de igual forma, de confirmarse un proceder doloso, aplicar severas sanciones a quienes incurran en este tipo de ilícitos.

En junio de 2000, las organizaciones nacionales de productores entregaron al presidente ejecutivo del Consejo Mexicano del Café una serie de propuestas en relación con las medidas a adoptarse en el país para cumplir, con los acuerdos emanados de la reunión de la APPC y los no socios invitados, efectuada en el mes de mayo inmediato anterior. El documento en cuestión contiene elementos interesantes y dignos de mencionarse; por considerar que la acción conjunta en el retiro del grano debe generar mayor confianza entre los involucrados y permitir el acceso a la revisión de las políticas de producción, punto esencial de la problemática; y que debe avanzarse en un plan de promoción al consumo y un programa para la supresión de plantaciones en zonas de bajo potencial. Las organizaciones aconsejan:

Concentrar el café en almacenes predeterminados, con el propósito de ejercer mayor control y realizar una verificación estricta de su calidad. Establecer claramente que el grano a retirar podrá ser propiedad de productores organizados y/o de comercializadores privados. De acuerdo con lo dispuesto en el seno de la APPC, cuando el indicador compuesto se ubique debajo de los 95 dólares las cien libras, debe iniciarse la retención; y cuando el mismo alcance los 105 dólares por idéntica cantidad, entrará en vigor un plan de liberación conjunto y ordenado. La vigencia de este esquema debe ser de dos años, en congruencia con lo acordado en la APPC, transcurrido este lapso deberá someterse a revisión con el propósito de subsanar las deficiencias que muestre.

---

<sup>45</sup> Véase OIC, "Examen de la situación del mercado cafetero", Londres, Inglaterra, mayo de 2000

**Cuadro 7**  
**ENTRADAS DE CAFE A LA BOLSA DE NUEVA YORK**  
**ENERO DE 2000**

(Miles de sacos de 60 kg)

PAIS DE ORIGEN	NUEVA ORLEANS	MIAMI	NUEVA YORK	TOTAL
Burundi	0	0	0	0
Colombia	0	0	0	0
Costa Rica	250	0	0	250
Rep Dominicana	0	500	0	500
Ecuador	500	0	750	1,250
Guatemala	16,000	5,000	1,500	22,500
Honduras	1,000	500	1,000	2,500
India	0	0	0	0
México	29,248	0	0	29,248
Nicaragua	0	1,250	0	1,250
Perú	3,500	0	4,000	7,500
Ruanda	0	0	0	0
El Salvador	13,000	0	2,000	15,000
Uganda	0	0	0	0
Venezuela	0	6,250	0	6,250
Panamá	0	950	1,200	2,150
<b>TOTAL</b>	<b>63,498</b>	<b>14,450</b>	<b>10,450</b>	<b>88,398</b>

**OBSERVACIONES:**

- (1) El monto total al 27 de diciembre de 1999 fue de 894,224 sacos y al 31 de enero alcanzó los 981,411 unidades de la misma medida.
- (2) Del volumen del grano ingresado en enero, el 33% procedió de México, 25% de Guatemala y 17% de El Salvador.
- (3) El café mexicano que ingresó al almacén de Nueva Orleáns representó el 46% del total.
- (4) El 100% del aromático mexicano fue llevado Nueva Orleáns.

Fuente: Página Web Binews.Com Sección Market Commentary

**Cuadro 8**  
**ENTRADAS DE CAFE A LA BOLSA DE NUEVA YORK**  
**MARZO DE 2000**

(Miles de sacos de 60 kg)

PAIS DE ORIGEN	NUEVA ORLEANS	MIAMI	NUEVA YORK	TOTAL
Burundi	0	0	7,499	7,499
Colombia	0	0	0	0
Costa Rica	2,495	0	2,500	4,995
Rep. Dominicana	0	0	500	500
Ecuador	0	0	0	0
Guatemala	19,500	3,500	2,750	25,750
Honduras	26,750	29,225	2,750	60,725
India	0	0	38,261	38,261
México	151,461	0	1,000	152,461
Nicaragua	6,000	34,743	0	40,743
Perú	2,500	0	0	2,500
Ruanda	0	0	0	0
El Salvador	38,998	30,239	3,250	72,487
Uganda	0	0	1,324	1,324
Venezuela	0	750	0	750
Panamá	2,200	0	2,200	4,400
<b>TOTAL</b>	<b>249,904</b>	<b>98,457</b>	<b>67,034</b>	<b>415,395</b>

**OBSERVACIONES:**

- (1) El 99.3% del café mexicano fue llevado a Nueva Orleans.
- (2) El café mexicano representó el 60.6% del grano que ingresó a esta sede.

Fuente: Página Web Binews.Com Sección Market Commentary

Deben finiquitarse las prácticas desleales, como la importación de materia prima de mala calidad realizada por transnacionales solubilizadoras; el gobierno federal traiciona a los productores al permitir y encubrir este tipo de actos y otros similares, en detrimento de la cafecultura nacional. Punto de capital importancia es el establecimiento de una nueva relación entre los sectores público y social. Hasta hoy, el movimiento cafetalero se desenvuelve con una notoria dispersión; situación que, por un lado, permite al gobierno maniobrar con relativa facilidad en la

fomento, al desgastarlos en disputas interorganizacionales. Las prácticas clientelares y corporativistas son un lastre que es preciso erradicar; en gran medida, la reorientación del sector social concierne a los propios productores, su disposición e iniciativa serán determinantes para progresar en este campo.

Por ello, los cafetaleros requieren estar bien representados; es necesario advertir sobre lo altamente pernicioso que resulta para los diferentes actores involucrados en la cafecultura, la existencia de pseudoorganizaciones de productores. Estos grupos apócrifos proliferan en los ámbitos nacional, estatales y, sobre todo, regionales; en algunos casos, prácticamente mantienen secuestrada y monopolizada la representación de los intereses campesinos, constituyéndose en los sempiternos beneficiarios de los programas gubernamentales, actividad que constituye su *modus vivendi*. En el nuevo escenario, la organización es un elemento *sine qua non* para el progreso. Debe analizarse la conveniencia de integrar la federación de cafetaleros de México, en donde se retome la exitosa experiencia de Colombia, a efecto de aglutinar los esfuerzos del sector social y presentar alternativas de solución completas a la crisis recurrente.

#### **4.2.2- Organismo rector**

Para conducir la nueva política de apoyo al subsector, es imprescindible la creación de un organismo rector en la materia, en cuya planeación y diseño se consideren las experiencias del INMECAFE y el vigente Consejo Mexicano del Café, con el propósito de rescatar aciertos y evitar errores de antaño. De acuerdo con el Artículo 25 Constitucional, el Estado mantiene su papel como rector del desarrollo, en tanto creador y conductor de las políticas tendentes a éste. En virtud de lo anterior, existen las condiciones jurídicas para que del Ejecutivo federal surja la iniciativa de ley que lleve a la creación del nuevo ente administrativo. Cuyo objetivo principal sería revertir el atraso de los cafecultores nacionales y sus regiones, a través de esquemas flexibles y consensados entre los sectores público, privado y social; el cual

adoptaría la forma de un organismo público descentralizado, a efecto de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con la responsabilidad directa de auxiliar al Ejecutivo federal en la conducción de la política de fomento a la cafecultura, el organismo debe quedar sectorizado bajo la coordinación de la SAGAR; empero, en su Consejo de Administración es necesaria la participación de otras secretarías, como la de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Desarrollo Social (SEDESOL) y Relaciones Exteriores; al igual que la de instituciones de la banca de desarrollo, tal es el caso de BANRURAL, BANCOMEXT y FIRA, y representantes de los sectores social y privado. Para designar al titular de la paraestatal, el Ejecutivo sometería a consideración del consejo una terna integrada por expertos en la materia, con experiencia debidamente acreditada.

En el contexto de los recientes acuerdos internacionales para el control y el ordenamiento del mercado, una de las principales tareas de la institución sería organizar los volúmenes del grano para la exportación y determinar los tiempos adecuados para ello, a través de mecanismos que permitan la equidad. Aparte de atender los aspectos productivo y de calidad (de suma importancia), el nuevo órgano debe ponderar la fase de acopio y comercialización, pero sin incurrir en prácticas monopólicas, habida cuenta que representa el elemento determinante para hacer llegar los beneficios económicos a los campesinos y mejorar las condiciones de vida de la población en las zonas productoras. Sus programas deben diversificarse según el estado que se trate, pues la problemática es multiforme; por ejemplo, la situación de los productores veracruzanos de alto rendimiento dista mucho de la de los indígenas chiapanecos y oaxaqueños. De la misma forma, dentro de los ámbitos estatales debe existir una planeación diferenciada desde la perspectiva regional cuando el caso así lo amerite; verbigracia, en entidades como Guerrero conviene programas distintos acordes con las particularidades de las dos regiones cafetícolas (Costa Grande y Costa Chica-Montaña).

Es importante que exista un precio mínimo de compra al campo, congruente con los costos de producción y derivado de una estrategia de defensa del precio internacional. Sin embargo, con el objeto de no depender de éste y su naturaleza impredecible, urge fomentar la expansión del mercado nacional y el incremento del consumo interno, México presenta uno de los más bajos tratándose de países cafetaleros y sumamente concentrado en algunos centros urbanos. Este es un objetivo de largo plazo, que sólo podrá lograrse con base en una amplia campaña promocional y la generación de una nueva cultura entre los consumidores; pues ha sido señalada la gran aceptación de que goza el grano soluble, aun en comarcas eminentemente cafetícolas.

### **4.3- Guerrero y Costa Grande**

En esta zona debe llevarse a cabo una minuciosa planeación del desarrollo regional, de donde emerjan acciones específicas que atiendan de manera especial cada una de las manifestaciones del problema, al tiempo que con otras más, atacar el origen de éste. No debe pasarse por alto la importancia de un enfoque integral para la obtención de resultados positivos, habida cuenta del reiterado fracaso de programas de corte nacional, parciales, coyunturales y transitorios; como es el caso del *INI-Solidaridad* (analizado en este trabajo) y el posterior *Impulso a la producción de café*, inserto en *Alianza para el Campo*, cuya intrascendencia es constatable.

Es una necesidad impostergable la atención gubernamental diferenciada a las distintas realidades regionales de los cafetaleros de la entidad. Sólo de esta forma puede lograrse un desarrollo con características de integralidad, sustentabilidad y sostenibilidad, algo reiteradamente mencionado en el discurso oficial y que es cada vez más irrealizable y menos entendible. Es conveniente que en la misma comarca se definan las acciones destinadas a incidir en ella y mejorar su situación, las cuales deben condensar los esfuerzos de los sectores público, privado y social. En congruencia con lo anterior, a continuación se detallan algunos elementos de lo que constituye una propuesta integral para abatir el rezago de la cafecultura en esta



zona, en donde se abordan aspectos políticos, administrativos, sociales, económicos, financieros, jurídicos e, inclusive, tecnológicos.

#### **4.3.1- Seguridad pública**

La seguridad es la condición primaria, mínima e indispensable para poder iniciar cualquier acción tendente a mejorar el nivel de vida en la zona. No obstante, constituye uno de los aspectos descuidados y con mayores omisiones en la mayoría de los trabajos académicos concenientes al desarrollo rural del lugar. Cabe enfatizar el carácter estructural del fenómeno de la inseguridad y, ante ello, la apremiante necesidad de atacarlo a fondo; con acciones más inteligentes que la llana represión, equívoca y muchas veces ejercida sobre personas inocentes; en el marco de una situación cuyo soporte es el aislamiento, condición que dificulta el actuar de los órganos encargados de mantener el orden y procurar justicia, y los pone en entredicho.

Como ha sido señalado, la frágil línea de la estabilidad social encuentra su fiel de la balanza en el precio del café; las etapas de precariedad en el sector cafetalero son, invariablemente, períodos con altos índices delictivos y descontento social. El discurso gubernamental en materia de seguridad pública, ha reconocido reiteradamente la necesidad de incorporar la participación de la sociedad en el combate a la delincuencia. Empero, las palabras y las letras en este sentido continúan sin plasmarse en hechos concretos.

En el inicio de los años noventa y ante el alto grado de inseguridad, en algunas comunidades del municipio de Atoyac de Alvarez, ciudadanos del lugar decidieron organizarse en grupos de policías rurales para salvaguardar la integridad patrimonial y física propia y de sus familias. Pese a enfrentar limitaciones de diversa índole, estos improvisados vigilantes del orden han conseguido disminuir la incidencia de ilícitos (plagios, asaltos, abigeato, robo, extorsión, por citar algunos) en sus restringidos ámbitos de acción y, con su éxito relativo, cuestionan seriamente la estrategia

gubernamental para el combate a la delincuencia. En una misiva dirigida al Ejecutivo estatal, fechada el 23 de julio de 1999, donde se solicita el reconocimiento oficial de estos grupos (que implica la integración a una licencia colectiva, capacitación, equipamiento y salario, entre otras cosas); las autoridades ejidales y municipales de 37 comunidades manifiestan que: "...su necesidad más imperante y carencia más preponderante es la seguridad pública". Asimismo, se declaran con conocimiento de causa por ser ellos "...las víctimas directas de esta grave situación" y, en consecuencia, con todo el derecho para actuar en defensa de sus intereses.

Hasta hoy, la acción de gobierno más visible en este aspecto es el aumento en el número de efectivos policíacos; sin embargo, es evidente su concentración en algunos puntos y su nula presencia en amplias áreas (las más recónditas). Aunado a lo anterior, es conocida la participación de elementos de las corporaciones policíacas en ilícitos de diversa naturaleza. Por lo que, en muchos casos, su presencia en sitios apartados, más que representar una garantía, constituye una auténtica amenaza social. Ante esto, el gobierno debe asumir una actitud más congruente con la realidad, a través de diversos mecanismos puede rescatar esta iniciativa ciudadana, fortalecerla y orientarla adecuadamente a fin de generar un clima propicio para el trabajo. Sin soslayar que, en todo caso, es sólo un paliativo a la grave enfermedad que representa la inseguridad; mal endémico causado, en última instancia, por la marginación ancestral y abonado por el pauperismo creciente.

#### **4.3.2- Vías de comunicación**

A la par de lo anterior, debe avanzarse en la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura carretera de la sierra, así como en la cobertura del servicio de telefonía (preferentemente satelital); ello es de capital importancia para abatir el aislamiento e iniciar un auténtico desarrollo integral. En el aspecto social, esto generará un clima no propicio para la comisión de ilícitos; en tanto que en el terreno económico, disminuirá los costos de producción para los campesinos y, por consiguiente, les permitirá mayores márgenes de ganancia. El cuantioso monto de la

inversión gubernamental requerida, no puede continuar como justificación para perpetuar el olvido y la marginación en que se mantiene a la zona; habida cuenta que, a largo plazo, los gastos en materia militar para preservar una paz social "prendida con alfileres", resultan superiores e insultantes para una población tan menesterosa.

También es necesario que en los programas de caminos se contemple la apertura de brechas "sacacosechas", con la pretensión de disminuir paulatinamente el uso (socorrido) de animales de carga, tan costoso y desgastante. La mayoría de los gobiernos municipales de la región cuenta con maquinaria para este tipo de obras; lo que se requiere es el diseño de un esquema ágil para que su insolvencia no permanezca como una traba, los gastos de operación pueden ser cubiertos por las comunidades beneficiadas o devengados mediante la contraprestación de algún servicio.

### **4.3.3- Nuevo modelo organizacional**

La lucha de los cafetaleros en defensa de sus intereses paulatinamente se convirtió en un pretexto vulgar con el cual lucran hoy pseudolíderes apartados de toda causa social. Lo anterior constituye el principal obstáculo para conformar un frente común y propicia que impere la dispersión y el divisionismo. Los reclamos campesinos se encuentran atrapados en el discurso demagógico, es necesario abstraerlos y disminuir sus vínculos con la enconada disputa partidista y de grupos regionales de poder. En el Plan Estatal de Fomento y Desarrollo de la Actividad Cafetalera en Guerrero, 1996-2000 (discutido durante el Primer Congreso Estatal del Café, celebrado en Atoyac de Alvarez en abril de 1996), se planteó "la necesidad de no dar cabida por ningún motivo a las cuestiones de carácter político dentro de las acciones orientadas a lograr el desarrollo caficola". Cuando una de las mayores carencias de los productores es, justamente, la auténtica politización; a efecto de que no continúen como víctimas de intereses fragmentarios.

También en este campo existen marcadas diferencias, los vínculos entre las organizaciones y los partidos políticos se dan en términos diferentes; inclusive, en algunos casos esta relación no ha sido constante. No es necesario un gran ejercicio de imaginación para darse cuenta que a la Unión de Ejidos Alfredo V. Bonfil no le espera un futuro promisorio dentro de la Confederación Nacional Campesina, toda vez que la misma CNC fue convertida por las sucesivas dirigencias priistas en un viejo aparato (pese a lo cual aún muestra cierta funcionalidad), en el marco de agotamiento del modelo corporativista y de profundas transformaciones en el sistema político nacional; tal vez sin alcanzar todavía el grado de descomposición de su equivalente obrera, la Confederación de Trabajadores de México (CTM). La Bonfil tiene ante sí dos alternativas: reestructurarse o morir. De hecho, se encuentra ya en proceso de extinción, semeja un cuerpo inerme al que apenas se anima en períodos de coyuntura política, como si para tal fin hubiera sido creada.

Tal vez resulte ocioso pensar que dicho organismo puede recuperarse y si esto tiene sentido. No obstante, si ello se pretende es necesario democratizarlo; urge una directiva capaz, debidamente politizada y que represente en verdad los intereses de sus afiliados. Hasta hoy, el gobierno se empeña en mantener en la dirigencia a un grupúsculo cada vez más ajeno a ellos. La problemática cafetalera reclama cuadros profesionales al frente de las organizaciones de productores. Estos cuadros deben emerger de la base misma, la experiencia demuestra cómo su contratación es un error muy costoso. Hace dos décadas lo anterior hubiera sido difícil de concebir, pero en la actualidad existe un número considerable de personas de origen campesino con formación profesional en la materia que, paradójicamente, carece de espacios para poner en práctica sus conocimientos. Empero, para que esto se concrete es indispensable un proyecto propio y la Bonfil no lo tiene, se encuentra supeditada a la palabra del gobierno y la de los jerarcas priistas en turno. Es urgente que los propios cafetaleros presenten un programa alterno auténtico, adecuado a sus necesidades prioritarias. Mas con la actual dirigencia o, mejor dicho, bajo los métodos de sujeción política actuales, no hay lugar para iniciativa reivindicatoria alguna.

Por su parte, la relación entre la Coalición de Ejidos de Costa Grande y el partido al que normalmente se le vincula (el de la Revolución Democrática) ha sido inestable. El organismo se encuentra dentro de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC), central campesina de orientación antigubernista por antonomasia, vinculada de alguna forma al PRD, pero cuya postura no se corresponde necesariamente con la asumida por la cúpula de éste. En el ámbito local, los "coalicionistas" tampoco supeditan su actuar a la palabra del perredismo estatal. Es más, los miembros de la organización manifiestan, cuando las circunstancias lo permiten, su carácter apartidista; aunque esto resulte muy cuestionable. En cuanto a capacidad, logros y voluntad para el trabajo mostrados hasta hoy, las organizaciones tampoco pueden analogarse. En el terreno de la Coalición de Ejidos existen avances que es necesario preservar y consolidar (como el programa de café orgánico y el de miel de abeja, por citar dos de ellos). Sin embargo, el manejo financiero continúa siendo uno de sus puntos débiles, prueba de esto es el virtual desmantelamiento de la Unión de Crédito Agropecuario, Forestal y Ganadero, S.A. (UCAFIGSA). Este es uno de los aspectos en los que la organización debe mejorar mucho para resarcir su credibilidad y mantener su funcionalidad.

No obstante, más allá de lo que cada organización de las existentes deba hacer para corregir sus deficiencias, es necesario un nuevo modelo organizacional que destierre de una vez por todas la orientación hasta hoy sostenida hacia el clientelismo político, y cuyo proceder obligue a hacer lo propio a la parte gubernamental y a los partidos, tan partícipes en esto. Hoy más que nunca, la reactivación de la cafecultura requiere del actuar organizado y coordinado de los pequeños y medianos productores. Dos directrices básicas para la conformación de los nuevos organismos son: requisitos más estrictos para sus afiliados (debidamente separados de cualquier criterio de carácter partidista, pues sólo así se conseguirá una real autonomía y se erradicará la tendencia corporativista) y la profesionalización y renovación continua de sus cuadros dirigentes. Más aún, las nuevas figuras asociativas deben ser conscientes de que todo cuanto pretendan lograr habrán de fincarlo en el esfuerzo propio. El gobierno tiene la obligación histórica de desplegar

fincarlo en el esfuerzo propio. El gobierno tiene la obligación histórica de desplegar su apoyo en favor de los campesinos y sus organizaciones; empero, hasta hoy esta labor se ha confundido con un vil patrocinio. La creación de proyectos viables y coherentes por parte del sector social es sin duda un factor importante para menguar la dependencia nociva y abandonar la práctica del no pago.

#### **4.3.4- Modernización tecnológica**

La gran mayoría de los cafetaleros de la región carece de las herramientas, instalaciones, equipo y maquinaria necesarios para desarrollar adecuadamente sus tareas de producción y beneficiado; de tal suerte que durante los últimos treinta años las prácticas al respecto no experimentaron modificaciones. Si se quiere generar un grano con los estándares de calidad requeridos en el mercado internacional; primero, se deben instrumentar medidas que prevengan el ataque de plagas y enfermedades e intensificar la promoción de nuevas prácticas de cultivo. Luego, apoyarlos para el mejoramiento de su infraestructura de beneficiado y dotarlos de la tecnología de vanguardia. De esta manera, también se conseguirá disminuir el impacto ambiental ocasionado por sus labores.

Por ejemplo, se sabe de la baja productividad de los cafetales de la zona y se determinó la urgencia de rehabilitar las plantaciones viejas e improductivas para revertir esta desventaja; entonces, se debe dotar al productor de las herramientas necesarias para llevar a cabo las labores de recepa; así como para la aplicación de fertilizantes foliares, a fin de hacer menos vulnerable su cultivo al ataque de plagas y enfermedades. En el mismo orden de ideas, el estado de los beneficios húmedos no es óptimo, ni siquiera aceptable; el agua se usa en grandes cantidades, inclusive, como lubricante para el funcionamiento de las despulpadoras. Todavía se utiliza el sistema de fricción para el despulpe de la cereza, lo cual provoca un mayor desgaste de los discos y una pérdida considerable de la materia prima, ya que se quiebra aproximadamente el 10% de los granos. Esto hace impostergable la introducción de

tecnología actual(usada ya en otros estados), que mejora el rendimiento y causa un impacto ecológico mínimo.

Una de las fases más importantes dentro del beneficiado es el secado del producto; por tradición, los cafetaleros minifundistas de la región lo realizan en patios de tierra, con la consecuente obtención de un grano sucio, manchado y/o, incluso, enmohecido; urge el apoyo para la construcción de asoleaderos de cemento. La máquina morteadora es indispensable, pues permite, a partir del grano en "bola" o "capulín", obtener "oro natural"; de igual forma que "prima lavado" a partir del "pergamino". Desafortunadamente, el número de productores que cuenta con ella es mínimo en extremo; la gran mayoría tiene que pagar el alquiler de ésta, absorber los gastos que implica y ver disminuidas sus ganancias. Para superar este atraso se requiere de esquemas mucho más ágiles y funcionales que los contemplados en Alianza para el Campo. Algo es incuestionable, sin la intervención gubernamental no se podrá subsanar tal situación, porque los altos precios que en el mercado convencional tienen estos insumos y equipo, aunados a la prolongada crisis económica del país, los hacen inaccesibles para el campesino.

#### **4.3.5- Diversificación agrícola**

Los desajustes periódicos en el mercado del café hacen inconveniente el monocultivo caficola y, por ende, necesario diversificar la producción agrícola de la sierra. Sin embargo, esto no constituye una tarea fácil; pues a pesar de que sus características climáticas son propicias para el desarrollo de una gran variedad de cultivos y actividades pecuarias, existen elementos que se erigen como auténticas trabas para alcanzar tal objetivo. Para el afianzamiento del café como cultivo predominante en la región fueron decisivos dos factores: el alto precio del producto en específicos momentos y el fuerte impulso gubernamental a la caficultura. Como resultado de ello, los cafetales se extendieron inclusive hasta las partes donde el terreno no les es favorable (y quedó signado así el destino de lo que más tarde se conocería como "puntos de bajo potencial"). En consecuencia, se configuró una

productivo de calidad para estar en condiciones de competir mejor en un mercado cada vez más exigente. Debe ser un objetivo de corto plazo expandir el abanico de opciones para la venta en el ámbito regional; esto puede lograrse con el establecimiento de empresas compradoras en lugares estratégicos o mediante el manejo de contratos, e implica trastocar el reducido círculo de intermediarios locales. Aunque un precio garante y mecanismos eficientes para sancionar su incumplimiento también pueden mejorar parcialmente la situación y, por lo menos, obligar a los acaparadores a pagar por el grano lo acordado. Con el objeto de atraer la incursión de empresas, el gobierno estatal necesita realizar una seria campaña de promoción y negociar con ellas algunas facilidades para su establecimiento.

Sin embargo, este tipo de ventas no constituye una solución de fondo para los campesinos, porque sus márgenes de ganancia de cualquier forma permanecerían cautivos del inestable precio internacional determinado en las bolsas financieras y, como de costumbre, los empresarios mantendrían la mayor parte de las (exiguas o pingües) utilidades. Por ello, es urgente que los productores conquisten mayores espacios en el proceso industrial y comercial del grano; el gobierno debe ser capaz de inducir en el mediano plazo la organización de los cafetaleros, tal vez no en grandes asociaciones, sino en figuras jurídicas compactas (cooperativas, sociedades de producción rural, de solidaridad social, etc.) para poder hacerlos sujetos de crédito (inclusive, de la banca comercial) y situarlos en condiciones de agregar valor al aromático, a fin de acercarlo hasta donde sea posible al consumidor. Dentro de este planteamiento reviste capital importancia el propuesto nuevo organismo rector de la cafecultura, con funciones más amplias que el actual, así como la estrategia para lograr el crecimiento del mercado interno y poder canalizar a éste un mayor porcentaje de la producción nacional.

Es justo y necesario que el aromático generado en la zona se apropie de los polos de desarrollo turístico más importantes de la entidad, como son Acapulco, Taxco e Ixtapa-Zihuatanejo; donde, por contradictorio que parezca, su presencia es casi nula, pues marcas de otros estados (Veracruz, principalmente) acaparan los



espacios. Con este propósito, el gobierno de Guerrero debe promover la celebración de convenios con los gremios hotelero y restaurantero de la entidad, los que hasta hoy se han mostrado poco solidarios con el sector primario de la economía local. Lo ideal es lograr a largo plazo dos alternativas comerciales; por un lado, consolidar las exportaciones de pergamino u oro, aprovechando no sólo los mercados europeo y estadounidense, sino también otros en franca expansión, como Japón y Singapur, en Asia, por ejemplo. Asimismo, destinar a la venta dentro del país un porcentaje considerable de la cosecha pero con valor agregado. Existen otras opciones acreedoras de análisis, como las que a continuación se detallan.

#### **4.3.8- Denominación de origen**

Determinar el origen de todo producto natural es importante en la medida que permite identificar su procedencia. Es sabido que las características geoclimáticas de cualquier región imprimen en sus cultivos diversas particularidades. Algunos, inclusive, han hecho cobrar fama mundial a las regiones donde se generan; tal es el caso de la uva de la región de Cognac, en Francia (con la cual se elabora la bebida del mismo nombre), o la cebada de Bavaria, en Alemania (famosa por su cerveza). El ejemplo inmediato en México lo constituye el agave azul de la región de Tequila, en el estado de Jalisco, a partir del cual se produce la bebida de la misma denominación.

En la actualidad, la proliferación de productos similares e imitantes de las apreciadas características, obliga a autoridades y organismos comerciales a establecer acuerdos sobre verificación y certificación de originalidad. Las normas de origen tienen por objeto determinar las mercancías que pueden gozar de las ventajas de un convenio o tratado. Su propósito tiene dos vertientes: preservar la calidad y asegurar que los beneficios de su éxito comercial permanezcan en la región. Se mencionó ya el carácter de Costa Grande como la región guerrerense cafetalera por antonomasia y del prestigio de su café en el mercado internacional. Al decir de los expertos en la materia, factores como las condiciones geográficas de la sierra de Atoyac de Alvarez y la brisa con alto grado de salinidad del Océano Pacífico,

aunados a algunas prácticas en el tratamiento del grano, en específico el cortar y secar sólo las cerezas maduras, es lo que da al "oro natural" de Atoyac de Alvarez (conocido comunmente como "Natural Atoyac") cualidades que no se encuentran en ningún otro café del mundo.

Pese a ser apreciado en los círculos europeos y en otras partes del planeta, el "Natural Atoyac" no representa ganancias extras para quienes lo producen. En el ámbito local, desde hace varios años se menciona la conveniencia de obtener su denominación de origen; sin embargo, los intentos desarrollados hasta hoy son todos intrascendentes. Es responsabilidad del gobierno y de los grupos de productores auspiciar el logro del citado registro, toda vez que constituye una alternativa real para mejorar sustancialmente los ingresos de los cafecultores de la zona. Desde luego, hay mucho por hacer todavía en cuanto a concientizarlos de la importancia de preservar la calidad en aras de este objetivo.

Una vez concretada la denominación de origen, sólo podrá ostentarse como Natural Atoyac el café procedente de esta región, a diferencia de como ocurre hasta hoy. Falta determinar de qué manera se llevaría a cabo la certificación de calidad; el Gobierno Federal participaría a través de la SAGAR y la SECOFI. Es importante que la responsabilidad no recaiga totalmente en firmas certificadoras internacionales, como es el caso del café orgánico, cuyos honorarios son inaccesibles. Para algunos productos, el certificado de origen es firmado por el propio exportador; las autoridades aduaneras de la parte importadora pueden realizar visitas de verificación a la exportadora y emitir dictámenes o resoluciones. Debido a que el principal mercado de los naturales es el europeo, en esto puede influir la firma del tratado de libre comercio entre México y la Unión Europea.

#### **4.3.9- Cafecultura ecológica**

Ante el grave deterioro de la naturaleza experimentado por el planeta durante las tres últimas décadas, cobró fuerza un movimiento ambientalista internacional, emanado principalmente de agrupaciones de la sociedad civil en países de la

vanguardia capitalista (Europa, sobre todo). La "Revolución Verde" ha logrado que algunos gobiernos adopten medidas para reducir los nocivos efectos que para los ecosistemas, la vida humana y la biodiversidad trae el uso indiscriminado de sustancias químicas. Los cultivos no escapan a esta situación, por ello se produce ahora un café acorde con los postulados de la agricultura ecológica y las plantaciones se fertilizan con abonos de origen orgánico.

En México, esta práctica se inició en la parte final del decenio de los sesenta en la región del Soconusco, Chiapas; en los ochenta es retomada por grupos de carácter religioso y extendida a otros estados. Este tipo de café representa una alternativa porque tiene un precio mayor al convencional, variable según su calidad (llega, incluso, a pagarse al doble o triple). Sin embargo, para acceder al mercado orgánico se debe contar con la certificación de una empresa especializada, éstas son normalmente organismos internacionales vinculados a la causa ecologista y de apoyo a los países del subdesarrollo; destacan Naturland en Alemania y OSIA en Estados Unidos. El mejor precio del café orgánico, aunado a un menor gasto en insumos y mayor utilización de mano de obra, atrae la atención de los productores minifundistas. Empero, el alto costo de la certificación es un factor que desalienta esta alternativa. Además, se trata de un mercado estrecho y con un índice de crecimiento lento, para el cual el incremento significativo de la producción representa un grave riesgo. Los especialistas señalan que un eventual repunte de precios en el mercado convencional en los próximos años, reducirá los diferenciales existentes a favor del primero, con lo cual puede perder mucho de atractivo.

## CONCLUSIONES

El Estado puede ser explicado al través de diferentes teorías, la mayoría de éstas se bifurca en dos grandes grupos, a saber: continuistas y discontinuistas. Sin embargo, sus caracteres prominentes se consolidan con el advenimiento de la Edad Moderna; por lo cual es válido aludir como tal a la organización surgida de la crisis del Medioevo.

Se trata de la máxima expresión política de una sociedad; en sí, es un ente abstracto, una abstracción real materializada al través del gobierno y sus decisiones, fundamentadas en un orden jurídico válido para un pueblo y un territorio determinados, e instrumentadas por la administración pública en tanto conjunto de instituciones.

El estudio de la teoría del Estado y sus elementos, permite apreciar su naturaleza históricamente protagónica; contrapuesta a la aberrante reducción de sus funciones al papel de vigilante, pretendida por los apologistas neoliberales y sus patrocinadores y, por supuesto, beneficiarios: las élites económicas del mundo.

La bifurcación entre el poder político y el económico de los sectores privados, reclamada hoy en día sobre todo en los países con economías emergentes, como México, constituye un hecho histórico; y fue desarrollado por el absolutismo de la Europa renacentista, al cual se debe también la consolidación del orden estatal con los rasgos que hoy se conoce.

La administración pública tiene un carácter eminentemente político, toda vez que constituye el cuerpo actuante dentro del orden estatal; quienes la ejercen concretan las resoluciones abstractas del poder político y son responsables, desde la perspectiva histórica, de preservar la armonía social. Por lo tanto, su razón de ser es opuesta en extremo a la idea de lucro, los parámetros para medir su eficiencia son de

índole política y social. De lo anterior deriva, que es competencia de la administración pública la atención de los sectores poblacionales y/o productivos menesterosos, potencialmente explosivos e incapaces de superar por sus propios medios su situación de rezago.

El Estado mexicano es una República federal, integrada por entidades libres y soberanas en cuanto a su régimen interno, cuyo orden jurídico emana de la Constitución de 1917, norma básica que consagra el ejercicio de la soberanía a través de los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El titular del Ejecutivo federal es a un tiempo jefe de Estado y de gobierno y, por lo tanto, responsable de la administración pública, la cual se divide en dos sectores: centralizado y paraestatal. El primero comprende la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y las procuradurías de justicia nacional y capitalina, respectivamente. En tanto que al segundo pertenecen los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El café es un cultivo característico de las zonas tropicales, su producción se ubica en países subdesarrollados, con economías preponderantemente agrícolas y poco diversificadas, donde tiene un importante papel en la generación de empleo y la captación de divisas. Por lo tanto, se encuentra históricamente ligado al fenómeno de la pobreza y representa, desde antaño, explotación para muchos y ganancias exorbitantes para una minoría.

Existen dos grandes especies del aromático: Arábica y Robusta. Su cultivo en diferentes regiones del planeta obedece a un proceso de dispersión distinto; de donde se infiere que la configuración del mapa productivo constituye un hecho fortuito. El carácter más comercial del primero determina que represente el 70% de la producción mundial, sus variedades básicas son el Typica y el Bourbon; empero, la necesidad de incrementar su rendimiento y hacerlo más resistente a ciertas plagas, condujo a la creación de otras como el Catimor, el Catuaí, el Garnica, etcétera. Desde esta perspectiva, el mejoramiento genético influye en el aumento de la oferta.

Pese a su origen exótico, el café encontró en el continente americano condiciones propicias para su desarrollo, tanto así que en un lapso relativamente corto Latinoamérica se consolidó como la principal región productora del mundo. A partir de ello, el cultivo ha plasmado sus matices en la política agrícola de países como Brasil, Colombia y algunos de la zona centro.

El mercado internacional del café presenta cíclicamente lapsos de sobreproducción, con existencias abultadas y precios bajos, y otros de escasez, con reservas disminuidas y precios a la alza. Este fenómeno resulta de la dificultad para controlar la oferta (más que de la variación de la demanda) y en ésta influyen desde fenómenos meteorológicos, hasta conflictos políticos y acciones en los centros financieros. Por consiguiente, subsanar sus deficiencias es imposible para el actuar aislado de cualquier gobierno.

La historia de los acuerdos internacionales en materia de café inicia en la parte final del siglo XIX y representa la extenuante lucha de los países productores, encabezados por Brasil, por conseguir precios más justos y menos inestables para el grano. El fenómeno de la guerra fría influyó sobremanera en la historia de los convenios cafetaleros, al modificar la actitud estadounidense de franca oposición a toda limitante del libre comercio. La intención de fondo fue evitar que los problemas económicos en América Latina recrudecieran el álgido clima político del subcontinente.

En la economía mexicana el café ocupa un lugar importante, pues es uno de los principales generadores de divisas en el plano nacional y el primero en el terreno agropecuario. De la cafecultura dependen más de dos millones de personas y existen alrededor de 300,000 cafetaleros en doce entidades federativas, donde la primera fase del proceso productivo involucra al 52% de la población que labora en el sector primario. Con altibajos, México se sitúa dentro de los cinco principales productores mundiales y ocupa el segundo sitio en el grupo de Lavados "Otros

Suaves". Ello denota la apremiante necesidad de que su problemática se atienda como asunto prioritario y de interés público.

A pesar de la optimista versión de los documentos oficiales, la crisis comercial iniciada en 1989 propició un decremento en la producción nacional ligeramente superior a un millón de sacos de 60 kg. El aumento de las exportaciones en un 37% (merced a la venta de reservas) fue engañoso, pues el bajo precio impidió su repercusión en la captación de divisas. Por otra parte, la desaparición del INMECAFE permitió que la exportación quedara en manos de un pequeño grupo de empresas, en su mayoría, del sector privado. Este también controla casi la totalidad del grano industrializado, las marcas de soluble son por lo general grandes firmas comerciales.

Pese a sus escasas cualidades nutrimentales, el café es importante en la dieta nacional y está incluido en los artículos de la "canasta básica"; empero, tanto la venta como el consumo se concentran en los grandes centros urbanos, como el Valle de México, Monterrey y Guadalajara. El mercado interno posee un gran potencial de expansión, obstruido por el alto precio del café industrializado y el menguado poder adquisitivo de la población. Lo cual evidencia la falta de atención y el desinterés institucional en un aspecto que puede constituir un parapeto a los desequilibrios del mercado mundial.

La acción administrativa más ostensible del modelo económico neoliberal, implantado en México a partir de 1982, es la supresión de empresas públicas consideradas no prioritarias; el INMECAFE fue incluido en este grupo, a pesar de ser el rector de la principal actividad del sector agrícola. Esto recrudesció la difícil situación originada por la ruptura del CIC y el consecuente desplome de los precios internacionales, e influyó sobremanera en la debacle de los cafetaleros del país durante los noventa.

El PRONASOL fue insuficiente para cubrir el espacio dejado por el INMECAFE, los devastadores resultados de la crisis son prueba de ello. El programa nació

dañado, pues las condiciones de las cuales supuso partir eran ficticias. En el ámbito regional sus métodos no disminuyeron la entrega indebida de recursos, por lo contrario, la mantuvieron con creces; asimismo, tampoco pudo organizar de mejor manera a los productores y, en forma contraproducente, evidenció una mayor dispersión de éstos.

En tanto que en la transferencia de la infraestructura de beneficiado al sector social se obtuvo un rotundo fracaso, las instalaciones de la paraestatal nunca fueron reactivadas. El factor decisivo para que los campesinos recuperaran el interés en su cultivo fue el repunte de los precios internacionales a partir de 1995, los cuales volvieron a desplomarse y reanimaron la adversa situación que, como antaño, se muestra en problemas sociales, económicos y, por ende, políticos.

La experiencia del mercado libre entre 1989 y 1994 resultó catastrófica para las ventas al exterior, los cafetaleros del mundo dejaron de obtener más de 8,000 millones de dólares, a pesar de haber exportado 26 millones de sacos más. Esto demuestra lo imperativo que resulta un cambio de estrategia. Sin embargo, en el contexto actual, la creación de cualquier mecanismo de retención o limitación de exportaciones enfrentará el obstáculo de la tendencia económica mundial hacia la globalización (plasmada en los acuerdos de libre comercio). En México, esto se traduce en desequilibrio en la balanza comercial, disminución de ingresos fiscales, desempleo, disminución de programas de asistencia social y desaparición de organismos públicos de fomento al sector, por citar algunos.

La desaparición del Convenio Internacional del Café y, en consecuencia, de la OIC como espacio de negociación, entraña la completa sujeción del comercio cafetero mundial a los avatares del mercado, con la salvedad de que logre concretarse un nuevo acuerdo o mecanismo que disminuya la caótica situación. Para obtener resultados positivos, los gobiernos de los países oferentes deben librar



diferencias históricas y conformar un frente común contra la postura de las potencias consumidoras. Se encuentra en juego la supervivencia de un sector poblacional importante dentro de cada uno de ellos. En el caso de México, el aumento en la captación de divisas en los años posteriores a la firma del TLC de América del Norte se debió a la recuperación del precio del grano, no al incremento de las exportaciones como resultado de la apertura comercial. Por consiguiente, el gobierno mexicano no puede mantenerse al margen de los acuerdos de las naciones productoras, so pena de agravar su deplorable situación en esta materia.

Análisis recientes confirman la permanencia de la reducción de las cotizaciones iniciada en 1998. Se considera a la situación actual tan adversa como la suscitada al final de los ochenta, y la evolución de los elementos oferta, demanda y precios, no permiten predecir su pronta recuperación. La causa de ello es el aumento de las exportaciones en un corto lapso. La pérdida de las cosechas en potencias como Brasil y Colombia ya no es garantía para el repunte de los precios internacionales, pues su efecto lo contrarresta el notable crecimiento de la producción en algunos países asiáticos (merced a los intensos programas de replantación efectuados en los últimos años); este fenómeno puede eliminar en definitiva la posibilidad de corregir las deficiencias del mercado. Esto hace más impostergable la creación de nuevos esquemas comerciales orientados, en gran medida, hacia el

El gobierno federal evidencia grandes imprecisiones e incongruencias entre su discurso y su actuar en relación con el cultivo del café. En general, el sector agropecuario mexicano es severamente lacerado por el modelo económico vigente y su futuro depende, en importante medida, de la permanencia o conversión de las directrices en esta materia. Su costo social es muy elevado; empero, el costo político amenaza

La omisión, olvido e ineficiencia gubernamentales en regiones cafetaleras como Costa Grande, conducen a la permanencia de la inseguridad y la elevada incidencia de actos violentos, ante lo cual la militarización es sólo un paliativo. El

cultivo y tráfico de estupefacientes finca su subsistencia en la falta de alternativas económicas y en la alarmante demanda mundial. Asimismo, la creciente pobreza origina un tenso clima social y político, ante lo cual la respuesta recurrente es la represión.

En esta zona, la tutela de los partidos políticos sobre las organizaciones de productores aviva la confrontación entre éstas y la imposibilidad de actuar de manera conjunta. De igual forma, la carencia de opciones comerciales auspicia la consolidación del intermediarismo local. Lo anterior imposibilita y vuelve innecesaria la introducción de tecnología de vanguardia; por un lado su precio es prohibitivo, por otro, la forma en que es vendida la mayor parte del grano le otorga un carácter prescindible. En el ámbito de la administración pública, por su origen mismo el Consejo Estatal del Café no podrá sino continuar su acotado desempeño, y es previsible que en la transición sexenal su existencia sea puesta en entredicho.

La interrogante medular en los acuerdos mundiales en ciernes es: cómo negociar entre las partes productora y consumidora, una cotización que dignifique a la primera y sea garante de suficiencia a largo plazo para la segunda. Este conflicto es el origen de organismos como la Asociación de Países Productores de Café (APPC), cuya estrategia para lograr el reordenamiento se fundamenta en un esquema de retenciones específicas; lo cual encuentra su principal escollo en las disposiciones de los acuerdos de libre comercio en boga. Existe uniformidad de criterios en cuanto a la necesidad de incidir en los inventarios de las naciones importadoras a través de instrumentos financieros, mercantiles y legales; así como en incrementar el consumo tanto al interior como al exterior de sus fronteras.

Para el análisis de la situación cafetalera en México, es necesario considerar el alarmante rezago agrario con el que el país arriba al siglo XXI, habida cuenta de la irrefutable incapacidad gubernamental para contrarrestar los efectos del agotado

nodelo posrevolucionario. Los elevados índices de población depauperada en el territorio nacional (al igual que en el resto de Latinoamérica) son más agudos en las áreas rurales, pues la insuficiencia de los recursos públicos destinados a lograr el desarrollo agropecuario, reproduce intergeneracionalmente la pobreza campesina. Mientras no se finiquite el insultante atraso en este renglón, las reiteradas promesas de corregir las deficiencias económicas constituirán únicamente demagogia.

Es perentoria la consideración del campo como rubro prioritario de la economía nacional, cuyo complemento imprescindible es un financiamiento público bien orientado. Por lo tanto, la banca de desarrollo no debe desaparecer o tener una labor acotada, sino fortalecerse y operar con mecanismos más flexibles. Con base en el análisis histórico, el gobierno debe entender que ni el Estado ni el mercado podrán, por sí solos, subsanar los añejos vicios que imposibilitan el desarrollo rural nacional. Es su obligación buscar el equilibrio en este plano, preservar su papel protagónico y mediar entre la preponderante globalización económica y los rezagos ancestrales que se padecen, sólo de esta forma podrá mitigar la escasez y dirimir el conflicto social.

La planeación del desarrollo rural debe efectuarse con base en criterios de regionalización, donde se consideren las particularidades de cada zona. En el caso de la cafecultura, el reto es constituir una actividad rentable, resistente a los desajustes cíclicos del mercado mundial y con una distribución de las ganancias más equitativa entre los actores del proceso productivo. La política cafetícola debe ser conducida por un organismo especializado en la materia, cuyo diseño se fundamente en las experiencias del INMECAFE y el actual Consejo Mexicano del Café, a fin de evitar añejos vicios.

El flamante ente administrativo necesita poner énfasis en el aspecto comercial, sin descuidar lo alcanzado en cuanto a calidad y rendimiento. En virtud de la naturaleza compleja y diversificada de la problemática, los programas de la institución deben variar de acuerdo con la entidad federativa que se trate. Inclusive, dentro del ámbito estatal, realizarse una diferenciación por zona. Es conveniente establecer un

precio de garantía acorde con los costos de producción, acompañado de medidas tendientes a lograr la expansión del mercado nacional.

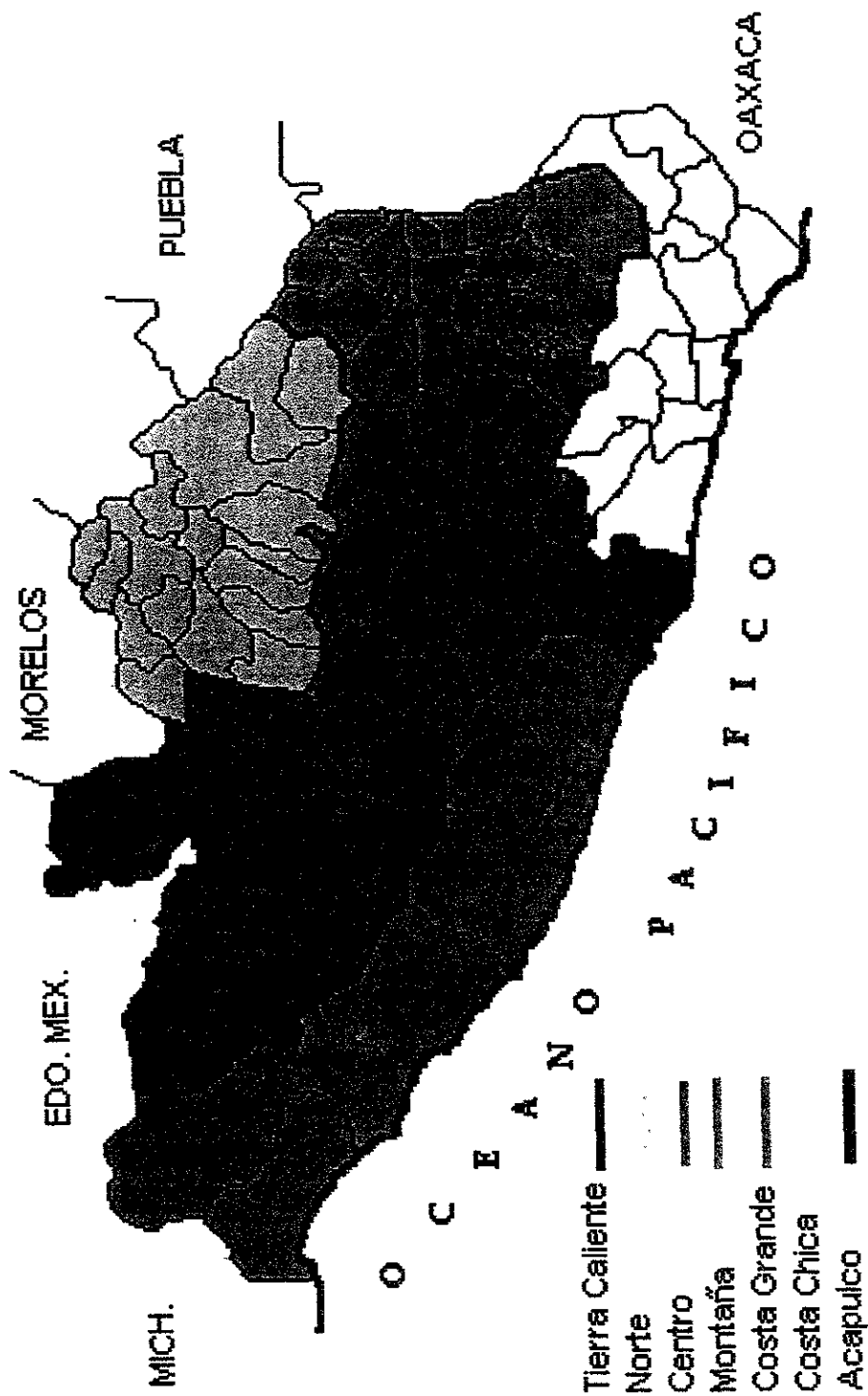
En el caso de la Costa Grande de Guerrero, es perentorio realizar una planeación integral y específica, que atienda cada una de las manifestaciones del problema y no descansa totalmente en programas de carácter nacional, coyunturales y transitorios. En este contexto, debe conceptualizarse a la seguridad pública como la condición primordial, mínima e indispensable para mejorar el nivel de vida en la comarca. Asimismo, mejorarse y ampliarse la infraestructura carretera y el servicio telefónico, con el propósito de disminuir el aislamiento, inhibir la comisión de ilícitos y, paralelamente, reducir los costes de producción y ensanchar el margen de ganancia del agricultor.

En el terreno organizacional, se requiere un modelo novedoso, distante de las relaciones clientelares y la preponderancia de los criterios partidistas. Asimismo, trabajar arduamente en aras de la profesionalización de los cuadros dirigentes y su politización real, con el objeto de superar la demagogia de los pseudoliderazgos. La viabilidad de los proyectos del sector social es un elemento de suma importancia para suprimir el abyecto patrocinio gubernamental y erradicar la cultura del no pago.

Es necesario el diseño de esquemas de financiamiento público ágiles, a fin de dotar al campesino de infraestructura e implementos para el beneficiado acordes con las exigencias del momento, cuyo uso cause un impacto ambiental intrascendente. De igual forma, reviste importancia desalentar el monocultivo caficola en las áreas de bajo potencial e impulsar, en su lugar, actividades que encajen mejor en este entorno. Para contrarrestar el lacerante drama de los jornaleros agrícolas migrantes y garantizar la suficiencia de la mano de obra requerida en los cafetales de la entidad, es perentorio reglamentar adecuadamente sus relaciones laborales; hasta hoy desenvueltas sobre confusas bases normativas. Guerrero no puede continuar como una entidad expulsora de fuerza de trabajo, y para ello debe procurar mejoras inmediatas a los sectores incapaces de salvaguardarse por sí mismos.

La gama de opciones para la venta en el plano local puede lograrse con el establecimiento de compañías acopiadoras en puntos estratégicos; sin embargo, de esta forma la ganancia campesina se mantendría sujeta a los avatares del precio internacional. Por lo tanto, los agricultores necesitan apropiarse de otros espacios en la cadena productiva. Las dos alternativas comerciales a consolidar son: la exportación de pergamino u oro a Estados Unidos, Europa y Asia; y destinar al mercado interno un volumen importante de la cosecha con valor agregado. Urge que el café de la zona penetre en los principales centros turísticos del estado, donde hoy su presencia es casi nula. Obtener la denominación de origen de la calidad Natural Atoyac es un objetivo en el cual precisan confluír los esfuerzos de los diferentes ámbitos de gobierno y los productores organizados. La opción del café orgánico, aunque atractiva, es inhibida por el alto costo de la certificación; además, el mercado es restringido y todo eventual repunte entraña severos riesgos. Por consiguiente, no representa una solución de fondo.

# ESTADO DE GUERRERO POR REGIONES GEOECONOMICAS



## BIBLIOGRAFIA

- Bobbio, Norberto**  
Diccionario de política, v. I  
México, D.F., Siglo Veintiuno eds., 1982
- Bobbio, Norberto**  
Estado, gobierno y sociedad  
México, D.F., F.C.E., 1991
- Busto, Emiliano**  
La administración pública de México (1889)  
México, D.F., Secretaría de la Presidencia, 1976
- Carnero Checa, Genaro**  
El drama del cobre, del café y del petróleo en América Latina  
La Habana, Cuba, E.P.C.C., 1960
- Carrillo Landeros, Ramiro**  
Metodología y administración  
México, D.F., Ed. Limusa, 1989
- Cueva, Mario de la**  
La idea del Estado  
México, D.F., F.C.E.-U.N.A.M., 1994
- Deutsch, Karl W.**  
Política y gobierno  
México, D.F., F.C.E., 1976
- Engels, Friedrich**  
"El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", en Marx-Engels, Obras  
escogidas (T. II)  
Moscú, Rusia, Ed. Progreso, 1975
- Fernández, Ramón y Acosta, Ricardo**  
Política agrícola  
México, D.F., F.C.E., 1969
- Friedrich, Carl Joachin**  
El hombre y el gobierno  
Madrid, España, Ed. Tecnos, 1969
- Friedrich, Carl Joachin**  
La filosofía del Derecho  
México, D.F., F.C.E., 1993

González Pacheco, Cuauhtémoc y Torres Torres, Felipe (coords.)  
Los retos de la soberanía alimentaria en México  
México, D.F., I.I.E.-U.N.A.M., Juan Pablos Editor, 1993

Hegel, G.W.F.  
Enciclopedia de las ciencias filosóficas  
México, D.F., Juan Pablos Editor, 1974

Hegel, G.W.F.,  
Principios de la filosofía del derecho  
Buenos Aires, Argentina, Ed. Sudamericana, 1975

Heller, Hermann  
Teoría del Estado  
México, D.F., F.C.E., 1985

Izaga, Luis  
Elementos de derecho político  
Barcelona, España, Bosch Casa Editorial, 1952

Jiménez Nieto, Juan Ignacio  
Teoría general de la administración  
Madrid, España, Ed. Tecnos, 1981

Kelsen, Hans  
Teoría general del derecho y del Estado  
México, D.F., U.N.A.M., 1979

Kelsen, Hans  
Teoría general del Estado  
México, D.F., Edinál, 1972

Lassalle, Ferdinand  
¿Qué es una Constitución?  
México, D.F., Eds. y Distribuciones Hispánicas, 1989

Maquiavelo  
El Príncipe  
México, D.F., Ed. Porrúa, 1989

Martin, Roscoe C. (comp.)  
Administración pública  
México, D.F., Herrero Hermanos, 1967



- Montesquieu  
Del espíritu de las leyes  
México, D.F., Ed. Porrúa, 1977
- Mosca, Gaetano  
La clase política  
México, D.F., F.C.E., 1984
- Novoa Monreal, Eduardo  
El derecho como obstáculo al cambio social  
México, D.F., Siglo Veintiuno Eds., 1980
- Palazuelos Manso, Enrique y Granda, Germán  
El mercado del café  
Madrid, España, ministerio de Agricultura, 1986
- Pichardo Pagaza, Ignacio  
Introducción a la administración pública en México  
México, D.F., I.N.A.P., 1988
- Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria (comentaristas)  
Mexicano: esta es tu Constitución  
México, D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura,  
1994
- Renard, María Cristina  
La comercialización internacional del café  
Chapingo, México, U.A.CH., 1993
- Reyes Heróles, Federico  
Política y administración a través de la idea de vida  
México, D.F., I.N.A.P., 1983
- Rousseau  
El contrato social  
México, D.F., Ed. Porrúa, 1977
- Santoyo Cortés, V. Horacio, et. al.  
Sistema agroindustrial café en México: diagnóstico, problemática, alternativas  
México, D.F., INCA-RURAL, 1996
- Serra Rojas, Andrés  
Ciencia política  
México, D.F., Ed. Porrúa, 1988

**Serra Rojas, Andrés**  
**Teoría del Estado**  
**México, D.F., Ed. Porrúa, 1993**

**Singh, Shamsheer, et. al.**  
**Café, té y cacao: perspectivas del mercado y financiamiento para el desarrollo**  
**Madrid, España, Ed. Tecnos, 1978**

**Waldo, Dwight (comp.)**  
**Administración pública**  
**México, D.F., Ed. Trillas, 1985**

**Weber, Max**  
**El político y el científico**  
**Puebla, México, Premiá Editora, 1989**

**Zorrilla Arena, Santiago y Méndez, José**  
**Diccionario de economía**  
**México, D.F., Eds. Océano, 1988**

## HEMEROGRAFIA

Cámara de Diputados, LVI Legislatura  
Memoria del coloquio "El desarrollo rural de México en el siglo XXI"  
México, D.F.; marzo de 1996

Correa, Guillermo  
"El TLC debe renegociarse"  
PROCESO  
México, D.F., 6 de diciembre de 1998, p. 8-9

Enciso L., Angélica  
"Eleva SAGAR en \$95 millones la cifra de apoyo a caficultores"  
LA JORNADA  
México, D.F., 8 de febrero de 1998, pp. 1, 42

"En manos de 16 transnacionales el mercado del café"  
EL FINANCIERO  
México, D.F., 10 de septiembre de 1992, p. 30

García Rodríguez, Elvira  
"Reunión nacional de beneficiadores de café"  
CRONICA CAFETALERA  
México, D.F., CMC-SAGAR, diciembre de 1998, p. 1

Leglisse, Ana Alejandra  
"Inicia operaciones el Mercado de Futuros de Café en Singapur"  
EL FINANCIERO  
México, D.F., 02 de marzo de 1995, p. 26<sup>a</sup>

López, Jesús Miguel  
"El café: un mercado de insomne e inestable raíz"  
COMERCIO EXTERIOR  
México, D.F., BANCOMEXT, vol. 38, n.- 4, abril de 1988, pp. 322-328

Martínez García, Salvador  
"Apoyo a productores de café"  
EXCELSIOR  
México, D.F., 26 de abril de 1995, pp. 1, 10

Paz Paredes, Lorena, et. al.  
"Cafetaleros: la construcción de la autonomía"  
CUADERNOS DESARROLLO DE BASE  
México, D.F., CNOC, n.- 3, 1991

Portillo, Luis

"El Convenio Internacional del Café y la crisis del mercado"

COMERCIO EXTERIOR

México, D.F., BANCOMEXT, vol. 43, n.- 4, abril de 1993, pp. 378-391

"Presenta el sector agropecuario el mayor nivel de morosidad crediticia"

LA JORNADA

México, D.F., 28 de marzo de 2000, p. 20

"Programa integral para ordenar el mercado de café"

EL FINANCIERO

México, D.F., 11 de mayo de 2000, p. 14

Rodríguez Prats, Juan José

"La producción de café: un reto más del campo mexicano"

QUORUM, publicación mensual de la Cámara de Diputados

México, D.F., n.- 16, julio de 1993, pp. 51-56

Romero Polanco, Emilio

"Comercialización del café y el sector social en México"

MOMENTO ECONOMICO

México, D.F., I.I.E.-U.N.A.M., n.- 66, marzo-abril de 1993, pp. 14-17

Romero Polanco, Emilio

"Desarrollo agrícola y crédito rural en México (1940-1982)"

CUADERNOS DE INVESTIGACION

México, D.F., I.I.E.-U.N.A.M., n.- 27, 1987

Rudiño, Lourdes Edith

"Compromiso de México para reducir sus exportaciones de café"

EL FINANCIERO

México, D.F., 24 de mayo de 2000, p. 20

Rudiño, Lourdes Edith

"México apoya el control de precios del café"

EL FINANCIERO

México, D.F., 11 de abril de 2000, p. 18

Sánchez López, Eduardo

"La plaza y los productos de la Bolsa Agropecuaria Mexicana"

EL FINANCIERO

México, D.F., 12 de febrero de 1993, p. 07A

## OTROS DOCUMENTOS

Cantú Peña, Fausto

"Proyecto de iniciativa de ley para el fomento y desarrollo integral, sustentable y autosostenible de la cafecultura nacional"

México, D.F., sin fecha

CMC

"Estadística cafetalera, 1984-85/1994-95"

México, D.F., abril de 1996

CMC

"Memoria de la primera reunión de coordinación"

México, D.F., 8 de julio de 1993

CMC-INMECAFE

"Memoria sexenal, 1988-1994"

México, D.F., agosto de 1994

CMC

"Programa café, 1995-2000"

México, D.F., septiembre de 1994

CMC

"Proyecto de beneficio seco, Unión de Ejidos Alfredo V. Bonfil, Atoyac de Alvarez, Gro."

México, D.F., mayo de 1996

Coalición de Ejidos de la Costa Grande de Guerrero

"Programa general de trabajo, ciclo 1989-1990"

Atoyac de Alvarez, Gro., 1989

CONAPO-CONAGUA

"Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal, 1990"

México, D.F., 1993

FIDECAFE

"Programa de apoyo financiero a la producción, beneficio y comercialización de café calidad de exportación, cosecha 1991/1992"

México D.F., agosto de 1991

Gobierno del Estado de Guerrero, Consejo Estatal del Café

"Municipios y núcleos agrarios cafetaleros del Estado de Guerrero"

Atoyac de Alvarez, Gro., 1995

Gobierno del Estado de Guerrero, Consejo Estatal del Café  
"Plan estatal de fomento y desarrollo de la actividad cafetalera, 1996-2000"  
Atoyac de Alvarez, Gro., septiembre de 1995

INEGI  
"Anuario estadístico del Estado de Guerrero"  
México, D.F., 1993

INEGI  
"Guerrero: perfil sociodemográfico"  
México, D.F., 1993

ONU, Consejo Económico y Social  
"Convenio Internacional del Café"  
Texto aprobado en la undécima sesión plenaria celebrada en la Sede el 28 de  
septiembre de 1962.

OIC  
"Examen de la situación del mercado cafetero"  
Londres, Inglaterra, 15-18 de mayo de 2000

OIC  
"Proyecto de Convenio Internacional del Café, 1994 (presentado por la Junta  
Ejecutiva)"  
Londres, Inglaterra, 21-30 de marzo de 1994

PRONASOL  
"Acta constitutiva del grupo operativo nacional del programa emergente de apoyo a  
productores de café de sector social"  
México, D.F., octubre de 1992

PRONASOL  
"Reunión de evaluación del programa especial de apoyo a productores de café del  
sector social, INI-Solidaridad"  
Guadalajara, Jalisco, septiembre de 1994

SEDESOL  
"Manual de programación y presupuestación"  
México, D.F., enero de 1993

SEDESOL  
"Manual único de operación del PRONASOL"  
México, D.F., enero de 1994

SEDESOL-Gobierno del Estado de Guerrero  
"Programa de desarrollo de la Costa Grande de Guerrero, 1992-1994"  
México, D.F., 1991