

# 11. Características políticas de la caficultura mexicana

by Francisco Aguirre S. - jueves, septiembre 30, 1999

<https://vinculando.org/mercado/cafe/caracpolmx.html>

[- Ver segunda parte -](#)

En nuestro trabajo, el aspecto político de la caficultura esta relacionado principalmente con las acciones que el gobierno ha realizado durante la segunda mitad del siglo XX y que influyen de diversas maneras tanto en la actividad misma como sobre quienes la desarrollan. En este sentido, podremos observar cuáles han sido los cambios en las políticas del gobierno, en sus instituciones y en la reglamentación de la producción y comercialización del grano.

La primera acción directa del sector público en las zonas cafetaleras ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial. Había una fuerte inversión de capital alemán en las zonas cafetaleras de Chiapas, y los propietarios de origen alemán formaban mayoritariamente el sector patronal. Casi la totalidad de la cosecha exportada por ellos se destinaba a Alemania.

La declaración de guerra contra Alemania forzó la primera intervención directa del sector público en las zonas cafetaleras, al menos en el Soconusco. Por decreto presidencial, en junio de 1942 77 fincas de Chiapas, 3 de Oaxaca y uno de los más importantes beneficios de Orizaba, pasaron a manos del Estado. Sin embargo, tal intervención fue temporal y después de la guerra, la mayoría de las tierras fueron devueltas a sus anteriores propietarios. Así pues, la participación del sector público en la producción cafetalera, para esta etapa, siguió siendo nula[1].

Durante el periodo Cardenista, con la expropiación de propiedades cafetaleras para fines de reparto agrario, se sentaron las bases materiales para la caficultura del sector social: para 1940, aproximadamente la mitad de las propiedades cafetaleras se habían convertido en poco más de 100 ejidos[2].

Durante el sexenio del presidente Miguel Alemán el gobierno apoyó todas las fuentes agrícolas de divisas, por lo que se creó un organismo del sector público para mejorar la industria. Así, en octubre de 1949 se formó la Comisión Nacional del Café, la cual tenía, por decreto, los siguientes objetivos: lograr que las plantaciones mejoren aplicando los sistemas de producción más modernos, organizar servicios de investigación en laboratorios y campos experimentales de enseñanza y demostración, y hacer gestiones para que las instituciones bancarias consideraran líneas de crédito a favor de los cafecultores[3].

A partir de 1956, y hasta 1989, el Instituto Mexicano del Café fue la instancia gubernamental encargada de atender al sector cafetalero y desde 1993 hasta la fecha esa función la tiene el Consejo Mexicano del Café. A continuación daremos un breve resumen de las actividades de cada una de estas instancias.

## [El Instituto Mexicano del Café](#)

Como ya vimos, los antecedentes del Instituto Mexicano del Café se encuentran en la Comisión Nacional del Café desde la que el gobierno mexicano empezó a participar en la caficultura nacional. El antecedente internacional del Instituto se encuentra en la firma del *Convenio de México* en octubre de 1957, un acuerdo internacional con otros países cafetaleros que tenía como fin estabilizar el precio del grano en el mercado mundial. Pero lo crucial, desde el

punto de vista nacional, era que México, como miembro del convenio, se obligaba a controlar ciertos asuntos internos de la industria cafetalera. Por lo anterior, México convino en: a) promover el consumo interno del café, b) reducir la superficie de plantación y c) incrementar la productividad en las zonas cafetaleras. Este compromiso requería que el gobierno federal estrechara sus vínculos con los productores de café. Consecuentemente, combinó la acción de tres instituciones públicas que forzosamente tenían que estar ligadas: a) las dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargadas de los permisos de exportación de café y otros asuntos fiscales, b) la antigua Comisión Nacional del Café y c) Beneficios Mexicanos del Café (Bemex). Estas tres instituciones se fusionaron en diciembre de 1958 para formar el nuevo Instituto Mexicano del Café (Inmecafé)[4].

Así, el 31 de diciembre de 1958 el presidente Adolfo López Mateos emite un decreto por medio del cual se creó el Instituto Mexicano del Café, confiriéndole funciones para el control de los precios y de los permisos de exportación, desarrollo de tecnologías para que el productor incrementara sus rendimientos, la protección del suelo, control de enfermedades, combate de plagas y fertilización, a fin de ampliar la economía cafetalera y de impulsar el desarrollo de la estructura de comercialización interna[5].

Desde fines de los años sesenta el Inmecafé desempeñaba, además, el triple papel, por eso mismo ambiguo, de representante y mediador de los productores chicos y grandes hacia el exterior, de asesor técnico financiero de los mismos y de intermediario comprador de la producción[6].

Como podemos ver, el Instituto fue considerado como el organismo responsable del desarrollo integral del cultivo, que hasta 1972 también alentó políticas que intentaron estabilizar la oferta y demanda del grano, propósito que no pudo lograr en ese momento debido a su baja influencia en el mercado. Sin embargo, a partir de 1973 incrementó y amplió la cobertura geográfica y social de sus programas, como estrategia organizativa que permitió la integración de los cafecultores del sector social a la institución.

En regiones como el Soconusco, la actuación del Inmecafé en apoyo a los productores del sector social se dio básicamente a través de asistencia técnica; fijación de un precio mínimo al grano; y los programas de organización de productores, anticipo a cuenta de cosecha y recepción de café[7].

Cabe mencionar que antes de la intervención estatal a través del Inmecafé, los productores entregaban sus cosechas a especuladores ("coyotes") locales que trabajaban para los exportadores de Jalapa, Puebla, Teziutlán, etcétera. Sin embargo, la reactivación del Instituto, que de hecho empezó a trabajar en el campo desde 1973 como parte de las políticas de Echeverría en apoyo de los pequeños productores, modificó las relaciones entre los productores y los comerciantes del grano[8].

Ello se logró a través de la conformación de un esquema organizativo básico para financiar a los pequeños cafecultores en 1973, cuando el Inmecafé puso en marcha una fuerte campaña para agrupar a los pequeños productores en Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC). Estas organizaciones recibían los anticipos a cuenta de cosecha y otros apoyos que ofrecía el Inmecafé, y que se recuperaban con pagos en especie (es decir, con el mismo grano que se había ayudado a producir).

Bajo este esquema, los productores miembros de la UEPC recibían los anticipos bajo un compromiso solidario, donde todos ellos debían liquidar sus adeudos individuales, mediante la entrega de parte de la cosecha, pues de otra forma, la UEPC no volvería a ser apoyada y ninguno de sus miembros recibiría más recursos. Esta situación explica los altos niveles de recuperación, cercanos al 90%, que mantuvo el Inmecafé en los ciclos en que operó bajo este esquema[9].

Durante el periodo de amplia participación estatal en el sector, los pequeños cafecultores fueron los grupos a los que Inmecafé destinó todos sus apoyos en insumos, financiamiento (anticipos a cu

enta de cosecha), material de propagación, acopio, beneficiado y comercialización del café[10].

La importancia del Instituto en este sentido puede entenderse al observar que amplió su red de centros de recepción de 17, antes del ciclo 1971-72, a 48 en ese ciclo, para llegar a 63 en el ciclo 1972-73. Como consecuencia de esta mayor penetración, aumentó sensiblemente sus compras directas a campesinos, y pasó de 265.5 mil quintales en 1970-71, hasta casi un millón de quintales en 1972-73. Mientras en el ciclo 1970-71 sólo captó un 6.4% de la cosecha nacional, dos ciclos después ya lograba captar 18.8%.

En lo que respecta a las UEPC, el primer año (1973-74), el Instituto logró organizar 1,030 unidades con 24,903 miembros (socios). A finales del siguiente año alcanzó a otras 666 unidades, duplicando casi el número de socios; para 1977-78, el Inmecafé había logrado agrupar casi 75 mil socios en sus más de dos mil UEPC. De 1978 a 1980, sin embargo, las UEPC se reducen en número y socios, pero a partir de 1981 se recuperan y para 1982 son casi 2,500 UEPC con 95 mil socios. Por otra parte, en 1977 el Inmecafé controlaba al 75.7% de los productores, pero únicamente el 35% de la superficie cafetalera, lo cual muestra cómo la penetración del Inmecafé es más importante en el ámbito social y político, que en la competencia real y efectiva en el campo económico, con el sector privado[11].

Tal penetración provocó serias críticas por parte del sector privado. Algunos consideraron que el Inmecafé se había excedido en su propósito original de operar marginalmente en el mercado nacional, para estabilizar la oferta y la demanda. Los acaparadores y caciques, poseedores del capital financiero, que basaban su poder político en la compra-venta de café, vieron en estas acciones una intromisión gubernamental que venía a convertirse en un competidor directo[12].

Junto a lo anterior, durante los años 80, en un contexto de crisis económicas en todo el país (debido a la deuda externa y la caída en los precios internacionales del petróleo), el Estado empezó a disminuir su participación en la economía y a privatizar importantes instituciones públicas[13], lo que pocos años después alcanzaría al Instituto. De esta manera, también se emprenden nuevas políticas para impulsar la reorganización y consolidación de las organizaciones campesinas; para crear formas de asociación entre los productores directos y empresarios, y para otorgar nuevos incentivos a las inversiones de capital privado, nacional y extranjero en el sector, lo cual se dio en el contexto de una liberación cada vez mayor y bajo el supuesto de que estas inversiones coadyuvarían a capitalizar el campo.

Estas políticas de impulso a nuevas formas de organización se concretaron de manera formal con las modificaciones a la legislación sobre la propiedad y usufructo de la tierra, en los requisitos que el capital extranjero debe cubrir para ser invertido en actividades agropecuarias y forestales, y en la disminución sustancial de las actividades gubernamentales en el financiamiento a la producción y comercialización de productos agrícolas. Lo anterior refleja un cambio en la relación de las fuerzas políticas en el campo, en la que los productores pequeños y medianos vieron debilitada su influencia y descartados sus intereses y posiciones en el proceso de establecimiento de los términos en que se ha llevado adelante la apertura comercial de productos agrícolas[14].

De esta manera, a partir de 1982 el Inmecafé empezó a reducir su nivel de participación en las actividades cafetaleras en la región, disminuyendo principalmente sus compras de café y sus créditos a los pequeños cafecultores, aunque el número de UEPC y de socios se siguió incrementado. Para ejemplificar esta situación es suficiente con observar que al principio de los ochenta el Inmecafé estaba comprando casi el 50% del café producido en la región del Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, pero para 1987-1988 sólo compró cerca de 9% de la producción regional[15] y 9.6% de la producción nacional.

Aunque la disminución en el acopio del café fue muy marcada, el Instituto todavía conservó por algunos años las funciones de representación ante la OIC, el control de las exportaciones y de las divisas obtenidas por ello y la aplicación de la normatividad correspondiente. Sin embargo, para el año 1989-1990 se decretó la disolución del

Instituto, lo que trajo como uno de los principales problemas el traspaso de las instalaciones del Inmecafé al sector social cafetalero.

En ese momento la planta agroindustrial del Inmecafé estaba conformada por 48 unidades, entre beneficios húmedos y secos, y centros de secado y despulpe que en su mayoría fueron transferidas, otorgándose cerca de 31 unidades bajo la modalidad de "arrendamiento con opción a compra" [16]. No obstante se debe señalar que el gran tamaño de los beneficios a transferir demandaba la existencia de organizaciones consolidadas y con altos volúmenes de producción, además de requerir elevados montos de capital de trabajo. Ello contrastaba con el bajo nivel organizativo de los cafecultores, en parte, debido a la dependencia y subordinación que el mismo Inmecafé promovió por años y con el prácticamente nulo acceso al crédito (fuera de los canales del mismo Instituto) por parte de las organizaciones.

Para atenuar estas dificultades, de las plantas agroindustriales que tenía el instituto, 3 beneficios húmedos y 4 beneficios secos fueron desmantelados totalmente por problemas de ubicación (en zonas urbanas y alejadas de zonas de abasto); así mismo, otros fueron desmantelados parcialmente por estar sobre-equipados con relación a sus áreas de abasto (6 beneficios húmedos de gran capacidad del estado de Veracruz, por ejemplo).

En el caso de los equipos de beneficio seco desmantelados, fueron transferidos a organizaciones que contaban con beneficios húmedos en el caso de zonas cerceras y a organizaciones aún no integradas al beneficiado en las zonas pergamíneras. Así, además de las casi 40 unidades completas transferidas por el Inmecafé se constituyeron, adicionalmente alrededor de 100 unidades de beneficiado húmedo y seco de menor capacidad [17].

De acuerdo con el responsable de la jefatura de la región de Tapachula del Inmecafé, las disposiciones dictadas por el Instituto fueron asumidas de inmediato: se cancelaron los programas: Anticipos a Cuenta de Cosecha, Recepción de Café y organización de Productores; se puso a disposición de las organizaciones el beneficio "Tapachulita", mismo que fue transferido a tres organizaciones del sector social bajo la modalidad de "arrendamiento con opción a compra". Paralelo a este proceso, se subastó el acervo de bienes en herramientas, costalera, equipo de oficina y otros bienes del Instituto [18].

Por su parte, las acciones de financiamiento del Inmecafé han sido sustituidas en cierta proporción por el Pronasol, que si bien se dijo que tiene la función de apoyar al productor, en general, los montos por hectárea y la superficie admitida en Pronasol son menores que con el Instituto, por lo que los recursos de aquel se destinan más a resolver las necesidades primarias del productor que a mejoras en los cultivos.

Así, el mercado libre de café opera casi desde el inicio de la cosecha 1989/90, momento en el que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) eliminó el permiso previo para la exportación; la Secretaría de Hacienda desreguló los trámites aduanales y el Comité Técnico del Inmecafé eliminó el precio mínimo al campo, los recuentos de existencia y la obligación del abasto interno industrial.

El 31 de mayo de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que abrogó la ley que había creado al Instituto Mexicano del Café, mismo que fue sustituido por el Consejo Mexicano del Café, que en el mes de enero de ese mismo año se había creado [19].

Con el retiro y posterior desaparición del Instituto, la mayoría de los pequeños productores, por dificultades organizativas, quedaron a merced de los intermediarios en plena crisis del grano. Las excepciones fueron los grupos que producían o que en ese tiempo se incorporaron a la producción de café orgánico [20].

Ante la crisis en la caficultura, parcialmente causada por el retiro en el acopio y comercialización del Inmecafé, el gobierno puso en marcha programas de apoyo al cafecultor pobre, pero, para evitar contradicciones con la

orientación de las políticas agrícolas y agrarias generales, encuadró el programa cafetalero dentro del Programa Nacional de Solidaridad, aceptando a los campesinos en "situación de extrema pobreza" dentro del Pronasol. Los recursos fueron insuficientes y en la práctica tuvieron efectos clientelistas para las elecciones presidenciales de 1994; por ello, al término del gobierno de Salinas de Gortari se debilitó el apoyo, sin que se hubieran podido ni siquiera paliar los efectos de la crisis cafetalera sobre los productores<sup>[21]</sup>.

### Notas.

[1] Cfr. con Margarita Nolasco, op. cit. Pág. 177

[2] Ma. del Carmen García Aguilar y José Luis Pontigo Sánchez; op. cit.; Pág. 122

[3] Margarita Nolasco; op. cit.; Pág. 178

[4] *Ibidem*; Págs. 182-184.

[5] Aurora C. Martínez Morales; op. cit.; Pág 77

[6] Odile Hoffmann, op. cit. Pág. 527

[7] Ma. del Carmen García Aguilar y José Luis Pontigo Sánchez, op. cit. Págs. 122-123

[8] Odile Hoffmann, op. cit. Pág. 526

[9] Vinicio H. Santoyo Cortés et al, op. cit. Pág. 86

[10] *Ibidem*, Pág. 29

[11] Margarita Nolasco, op. cit. Págs. 188-189

[12] *Ibidem*, Pág. 195

[13] La inversión pública en el sector agropecuario y forestal disminuyó sustancialmente. Paso de 25.4 por ciento del PIB del sector en 1980 a sólo 3.2 por ciento en 1988. La inversión privada también cayó, debido a las distorsiones y restricciones impuestas a la actividad que redujeron la rentabilidad y aumentaron la incertidumbre. Véase SAHR, Programa de modernización del campo 1990-1994; en Aurora C. Martínez Morales, op. cit.; Págs. 69-70

[14] Tomado de *Ibidem*, Págs. 62-63

[15] Gonzalo Piñón Jiménez, Understanding rural development: a case study of grassroots coffee organizations in the Isthmus region of Oaxaca, México; Michigan; UMI Dissertation Services, 1995; Pág. 80; traducción libre.

[16] Ma. Del Carmen García Aguilar y José Luis Pontigo Sánchez; op. cit.; Pág. 47

[17] Vinicio H. Santoyo Cortés et al, op. cit. Pág. 104

[18] Ma. del Carmen García Aguilar y José Luis Pontigo Sánchez; op. cit. Pág. 121

[19] Aurora C. Martínez Morales, op. cit. Pág. 87

[20] Vinicio H. Santoyo Cortés, et al, op. cit. Pág. 29

[21] Aurora C. Martínez Morales, op. cit. Pág. 148