

# Municipios cafeteros: una mirada diferencial desde los territorios

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS),  
Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>1</sup>

Fecha de recepción: octubre de 2015 / Fecha de aceptación: diciembre de 2015

## Resumen

La comprensión de la expresión espacial del cultivo de café aporta importantes insumos para los análisis sobre el desarrollo territorial, teniendo en cuenta que la extensión de este cultivo sigue siendo significativo en varias regiones del país. A través del documento se muestra cómo los territorios cafeteros tradicionales y emergentes, presentan marcadas diferencias tanto en términos de desarrollo de actividades propias de la producción cafetera, como en las asociadas a las características propias de cada territorio: entorno de desarrollo, grado de ruralidad y la situación de diferentes sectores socioeconómicos, evidenciado a través del análisis de brechas. Esta caracterización territorial, realizada a partir de diferentes metodologías diseñadas por el Departamento Nacional de Planeación, ofrece herramientas que permitan un mejor diseño, focalización e implementación tanto de políticas gremiales, como en general de la política pública para el mejoramiento de la calidad de vida de la población cafetera.

**Palabras claves:** Cultivo de café, Desarrollo Territorial, Municipios cafeteros, Asimetrías territoriales

## *Coffee Municipalities: A Differential Perspective from the Territorial Development*

## Abstract

Understanding the spatial expression of coffee crops provides relevant inputs for the analysis of territorial development. This is due to the fact that the extension of such crops is still significant in several regions. Throughout this article it is shown that traditional and emerging coffee territories have significant differences in terms of development of specific activities associated with coffee production as well as with the specificities of each territory: development environment, degree of rurality and the result of different socio-economic indicators; it was evidenced through the gap analysis. This territorial characterization study was made from different methodologies designed by the Departamento Nacional de Planeación. This study provides tools in order to ameliorate the design, the focalization and the implementation of sector and public policies so that coffee farmers can improve their quality of life.

**Keywords:** coffee crops, territorial development, coffee municipalities, territorial asymmetries.

---

<sup>1</sup> El documento fue elaborado por el Grupo de Estudios Territoriales, bajo la Coordinación de Ivan Osejo, grupo que pertenece a la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, bajo la dirección de Camila Aguilar Londoño, y con la colaboración de Carolina Hernández y Diego Supelano, asesores del Grupo de Estudios Territoriales.

## Introducción

La importancia del café en Colombia está marcada no solo por la importancia económica del cultivo y las actividades industriales conexas, sino por las implicaciones históricas y culturales de la actividad cafetera sobre la construcción de regiones cafeteras, nación y economía nacional (Echavarría et. al. 2014; Kalmanovitz, 2010).

Aun así, el café sigue siendo una de las fuentes más importantes para la generación de empleo agrícola y rural.

Otro elemento que permite apreciar las particularidades de la actividad cafetera a nivel local tiene que ver con la sólida estructura institucional a nivel local, que se concretiza en los comités municipales cafeteros y la extensa red de puntos de compra al productor (Lora et. al. 2014).

Teniendo en cuenta todos estos elementos, la importancia del café se expresa en los esfuerzos de diferentes actores que buscan, a través de propuestas de política pública, aumentos en la competitividad y sostenibilidad de las actividades cafeteras. La muestra más reciente e importante de estos esfuerzos son las propuestas de política, resultado de la Misión de Estudios para la Competitividad del Café en Colombia<sup>2</sup>.

A pesar de la extensa literatura que existe en el país sobre temas cafeteros, los análisis a escala local sobre la caficultura son muy escasos. Los estudios regionales que existen utilizan como escala de análisis el departamento o la región<sup>3</sup>.

Adicionalmente, la mayoría de los trabajos apuntan a análisis de variables sectoriales y agronómicas (condiciones biológicas, variedades, técnicas y labores de siembra), de productividad, competitividad, efecto de precios internacionales y choques externos<sup>4</sup>.

De esta manera, el objetivo de este documento es realizar un análisis de los municipios cafeteros desde una perspectiva territorial. Como se mencionó anteriormente, se tomarán como municipios cafeteros los 645 que para 2014 tenían sembrada al menos 1 ha de café. Este estudio busca ofrecer insumos que permitan una mejor focalización tanto de la política sectorial, como en general de la política pública para el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural cafetera. Para esto se realizó una caracterización de municipios cafeteros, no solo desde una perspectiva productiva, sino incluyendo variables de caracterización territorial.

Por lo anterior, acudimos a la información de producción cafetera (áreas sembradas, cosechadas, producción y rendimientos) de las Evaluaciones Agrícolas Municipales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tienen información histórica y actualizada a 2014 (para el caso de los cultivos de ciclo largo) y se encuentra disponible para todos los municipios del país. Para el análisis territorial se retomaron los ejercicios desarrollados por el Grupo de Estudios Territoriales del Departamento Nacional de Planeación sobre tipologías territoriales y metodología de cierre de brechas<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> La Misión de Estudios para la Competitividad en la Caficultura fue solicitada por el presidente Santos en 2013 y liderada por Juan José Echavarría.

<sup>3</sup> Usualmente los trabajos sobre caficultura utilizan las siete macroregiones propuestas por la Federación Nacional de Cafeteros: central, central periférica, cundiboyacense, santanderes, tolimagrande, sur y marginal. (Escobar, 2014).

<sup>4</sup> Algunos ejemplos de este tipo de trabajos son Herron, 2013; Escobar, 2014; Murillo, 2010; García, 2003; Lozano y Yoshida, 2008.

<sup>5</sup> Para profundizar en las metodologías utilizadas, consultar los siguientes enlaces: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx>  
<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Brechas.aspx>

## Los territorios cafeteros

Aunque reconocemos que la caracterización territorial de la caficultura que parte de los departamentos como unidad de análisis puede resultar incompleta, a continuación, desarrollamos un análisis departamental debido a que la lógica de la formulación y el financiamiento de las políticas públicas, que en muchas ocasiones están diseñadas para el nivel departamental, por lo que resulta útil que una primera caracterización se haga a este nivel.

Un primer elemento a tener en cuenta es que el desarrollo histórico de la caficultura fue diferente en las regiones, es decir, las zonas cafeteras del país han variado en el tiempo dependiendo de sus condiciones particulares de competitividad. Para los propósitos de este documento, adoptamos la división de los departamentos en dos grupos: tradicionales y emergentes, según la categorización que propone Palacios (2009) hasta 1970.

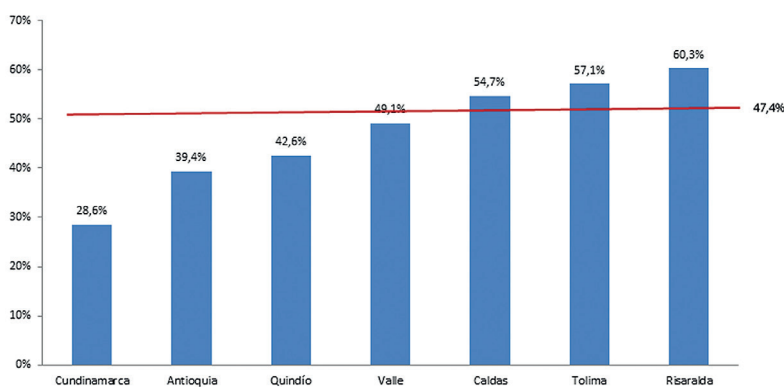
Dentro de los departamentos tradicionales se encuentran Antioquia, el eje cafetero (Quindío, Caldas y Risaralda), Cundinamarca, Tolima y Valle. Los departamentos del eje cafetero (Caldas,

Quindío y Risaralda) junto con el Valle del Cauca son los que, para 2007<sup>6</sup> presentaban mayores ventajas competitivas en cuanto a recursos naturales, tecnologías, institucionalidad cafetera, infraestructura y condiciones de vida de los hogares cafeteros. Antioquia y Tolima siguen de cerca esta tendencia.

En cuanto a los departamentos emergentes, están Boyacá, Cauca, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander y Santander. Adicionalmente, con información de la ENA<sup>7</sup> para 2013, se identificó la presencia de cultivos de café en otros departamentos: Arauca, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, La Guajira, Meta y Putumayo. Estos se incluyen dentro del segundo grupo.

### Cultivo de café en departamentos tradicionales y emergentes

El 54% del área sembrada en café en el país se localiza en los departamentos tradicionales, correspondiente a 526 mil ha en 2014. El restante 46% (449 mil ha) se encuentra en los 15 departamentos emergentes, aunque en realidad son los departamentos de Santander, Cauca, Huila y Nariño los que concentran la mayor parte de las siembras de este grupo.



**Figura 1.** Departamentos tradicionales, participación del café en el área sembrada total, 2014.  
Fuente: MADR - EVA 2014, cálculos propios

<sup>6</sup> Ver el estudio de competitividad de Lozano y Yoshida (2008)

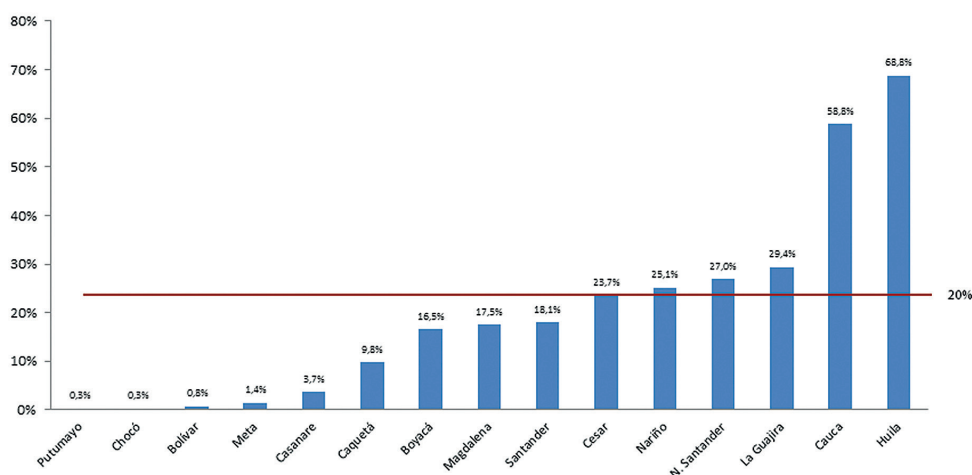
<sup>7</sup> Encuesta Nacional Agropecuaria, también a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La primera diferencia importante entre los departamentos tradicionales y emergentes se encuentra en el promedio de participación del cultivo de café en el área sembrada total. Para el caso de los departamentos tradicionales esta participación es del 47,4% en promedio (Figura 1), mientras que el promedio para los departamentos emergentes es de apenas el 20,1% (Figura 2)<sup>8</sup>.

Es posible observar cómo en los departamentos emergentes la dispersión es mayor, marcada por la importancia que tiene el café en el área sembrada de los departamentos de Cauca y Huila, que ronda el 60% y 70% respectivamente, lo que los convertiría en dos

de los departamentos más cafeteros del país. Lozano y Yoshida (2008), muestran a partir de información de censos cafeteros de 1970 y 2008 que la tendencia de consolidación del café en estos dos departamentos, más Nariño, es una tendencia de los últimos 30 años, esto es, son departamentos donde la actividad cafetera está en un proceso de expansión de largo plazo.

En contraste con estos dos departamentos se encuentra el caso de Cundinamarca que, aunque hace parte del grupo de departamentos tradicionales, el café representa menos del 30% del área sembrada total en el departamento, situación similar a la de departamentos emergentes.



**Figura 2.** Departamentos emergentes, participación del café en el área sembrada total, 2014.

Fuente: MADR - EVA 2014, cálculos propios

Se observa entonces un fenómeno de consolidación de los departamentos emergentes en la actividad cafetera nacional, a pesar de la crisis de finales del siglo XX, marcada por una disminución de las siembras totales. Mientras que cuatro de los siete departamentos productores

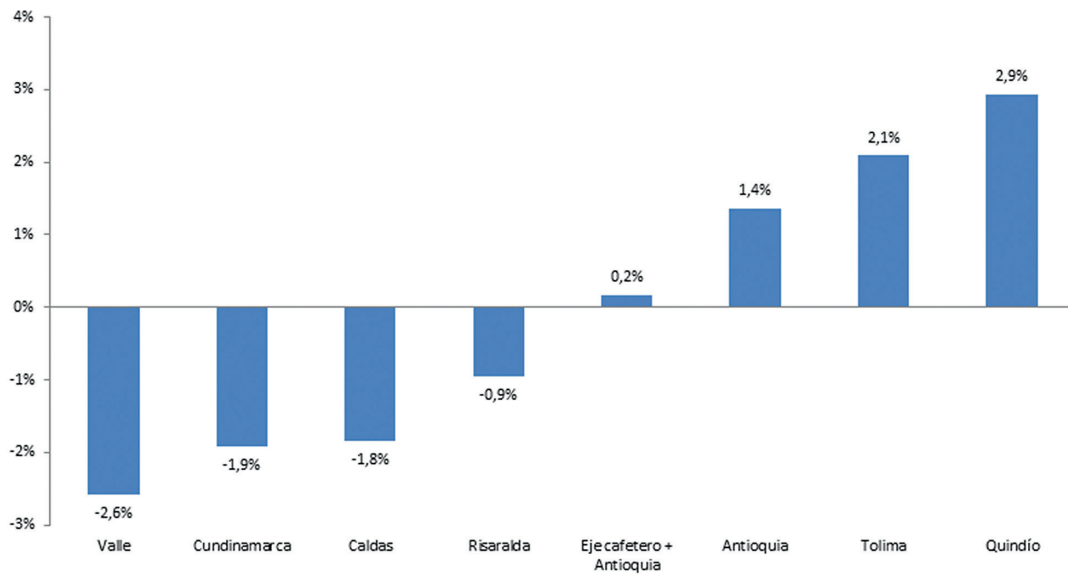
tradicionales ha visto un descenso continuo del área sembrada (Figura 3), solo cuatro de los 15 departamentos emergentes ha visto una reducción de las siembras y ninguno de estos departamentos hace parte del grupo de grandes productores (Figura 4)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Arauca sólo registra área sembrada en café para los años 2010 y 2011, por lo que no ha quedado incluido en este análisis.

<sup>9</sup> Estos resultados son coherentes con los encontrados por Escobar (2014) a partir de información de los censos cafeteros del periodo 2003- 2013.

De esta manera, el crecimiento del área sembrada de café en el país se debe casi exclusivamente a la dinámica de los departamentos emergentes, que en promedio crecieron en 4,3%

al año. Por su parte, el crecimiento fue nulo para el conjunto de los departamentos tradicionales; la siembra de café se mantuvo en el mismo nivel entre 2007 y 2014.

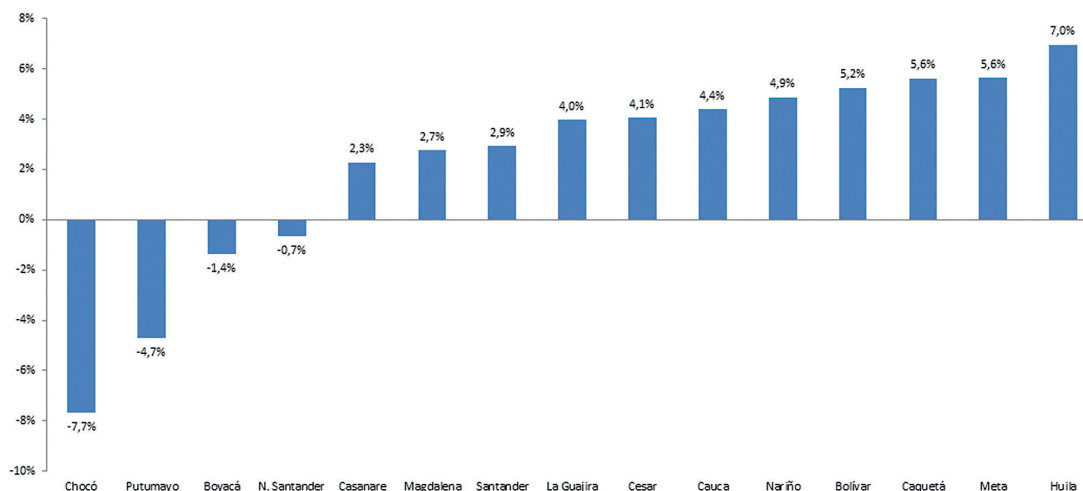


**Figura 3.** Departamentos tradicionales, variación promedio anual 2007 – 2014 del área sembrada en café.  
Fuente: MADR - EVA 2014, cálculos propios

Ahora bien, el panorama en términos de producción es menos alentador. Para el periodo analizado, la producción de todos los departamentos tradicionales disminuyó en 4,2% en promedio al año, que representan ciento treinta y siete mil toneladas menos en el periodo de análisis. Los departamentos donde la producción tuvo una caída más pronunciada fueron Risaralda, Caldas y Valle del Cauca.

En cuanto a los departamentos emergentes, de nuevo su situación es más prometedora. Aunque para el grupo la producción se redujo en 0,1% en promedio al año, en siete departamentos de este grupo la producción aumentó. Sin embargo, de los grandes productores solo Cauca vio un aumento de su producción.

Esto puede indicar que las siembras nuevas aún no han entrado en etapa de producción, y en el caso de los departamentos tradicionales donde el aumento del área sembrada es muy bajo, un progresivo envejecimiento de los cafetales, lo que implicaría una pérdida paulatina de productividad. En efecto, al analizar la tendencia de los rendimientos se observa que aunque la productividad (toneladas producidas en cada Ha cosechada) de los departamentos tradicionales es mayor que en los emergentes: 0,84 Ton/Ha para los departamentos emergentes frente a 0,93 Ton/Ha para los tradicionales; en la última década la distancia entre los dos grupos se está reduciendo debido a que la situación del segundo grupo está empeorando año a año.



**Figura 4.** Departamentos emergentes, variación promedio anual 2007 – 2014 del área sembrada en café.

Fuente: MADR - EVA 2014, cálculos propios

Ahora bien, estas diferencias entre departamentos tradicionales y emergentes están asociadas a la importancia que tiene el café dentro de

las economías departamentales. Este análisis se ha hecho a partir de la información de valor agregado departamental<sup>10</sup> para el periodo 2007 – 2013<sup>11</sup>.

**Tabla 1.** Participación del cultivo de café en el Valor Agregado departamental, 2007 - 2013.

Departamentos Tradicionales	Promedio 2007 - 2013	Departamentos Emergentes	Promedio 2007 - 2013
Caldas	4,67%	Huila	5,74%
Tolima	3,54%	Cauca	3,77%
Risaralda	3,17%	Nariño	1,67%
Quindío	4,00%	Norte Santander	1,06%
Antioquia	0,86%	Magdalena	0,69%
Cundinamarca	0,59%	Cesar	0,61%
Valle	0,56%	Santander	0,54%
<b>Total Tradicionales</b>	<b>2,47%</b>	Caquetá	0,47%
		La Guajira	0,20%
		Boyacá	0,20%

<sup>10</sup> PIB menos impuestos y tasas.

<sup>11</sup> Se tomaron los datos para la actividad "Cultivo de café", ya que en las cuentas departamentales la trilla de café está agrupada en el rubro "Alimentos, bebidas y tabaco".

**Continuación Tabla 1.** Participación del cultivo de café en el Valor Agregado departamental, 2007 - 2013.

Departamentos Tradicionales	Promedio 2007 - 2013	Departamentos Emergentes	Promedio 2007 - 2013
		Chocó	0,10%
		Meta	0,04%
		Casanare	0,01%
		Bolívar	0,00%
		Putumayo	0,00%
		<b>Total Emergentes</b>	<b>1,01%</b>

Fuente: DANE - Cuentas departamentales, cálculos propios

Al igual que en el caso del área sembrada, en promedio el café tiene una mayor participación en las economías de los departamentos tradicionales, en especial en los tres departamentos que conforman el eje cafetero y en Tolima. Sin embargo, en el periodo analizado se observa una pérdida paulatina de importancia del café en todos los departamentos de este grupo, siendo especialmente significativa la disminución en Caldas y Quindío, departamentos en los que para 2007 el cultivo de café representaba más del 6% del valor agregado.

Para los departamentos emergentes se observa de nuevo una importante diferencia entre Huila y Cauca, y el resto. En esos dos departamentos, la participación de la actividad cafetera en sus economías es similar a las de los departamentos del eje cafetero. Sin embargo, para todos los departamentos emergentes (a excepción de Cesar) también se evidencia una pérdida paulatina de importancia de esta actividad, aunque a un ritmo mucho menor que en los departamentos tradicionales.

La última variable de esta caracterización es, de nuevo, la productividad de los cultivos (rendimientos) en los municipios. Aunque como

se presentó anteriormente, los rendimientos promedio de los últimos años son mayores en los departamentos tradicionales, los datos de desviación estándar para cada departamento muestran que, en general al interior de los departamentos las diferencias de productividad entre municipios no son representativas. El único departamento donde la desviación estándar toma valores significativos es Cundinamarca, es decir, este es el único departamento donde hay diferencias importantes en la productividad de sus municipios.

Sin embargo, no se evidencian diferencias importantes entre los municipios localizados en departamentos tradicionales o emergentes. Esta situación ya había sido analizada por Palacios (2009), quien concluyó que los rendimientos además de ser relativamente homogéneos entre regiones son estables en el tiempo, por lo que “la causa principal de la dispersión de la productividad de la tierra es más natural que técnico-económica” (p. 471).

Lozano y Yoshida (2008) en su análisis de competitividad cafetera departamental también encontraron que, en el caso de los departamentos de Nariño, Cauca y Huila, las condiciones de competitividad de la actividad cafetera dependen

en gran medida de condiciones externas al proceso de producción: condiciones de seguridad, infraestructura, calidad de vida de los hogares cafeteros, entre otros. De esta manera, es fundamental la introducción del enfoque

territorial en el análisis de la actividad cafetera pues, aunque los municipios son relativamente homogéneos en términos de productividad del cultivo, no lo son en términos de sus condiciones de desarrollo.

**Tabla 2.** Diferencias entre municipios por departamentos: Rendimientos promedio (Ton/ha).

Departamentos Tradicionales	Promedio 2007 - 2014	Desv. Estándar
Antioquia	0,90	0,18
Caldas	1,09	0,14
Cundinamarca	0,88	0,40
Quindío	1,09	0,17
Risaralda	1,12	0,17
Tolima	0,94	0,10
Valle	0,82	0,19
Bolívar	0,66	0,06
Boyacá	0,72	0,16
Caquetá	0,95	0,07
Casanare	0,81	0,13
Cauca	0,79	0,16
Cesar	0,61	0,06
Chocó*	--	--
Huila	1,18	0,02
La Guajira	0,58	0,05
Magdalena	0,75	0,01
Meta	0,72	0,18
Nariño	0,94	0,18
Norte Santander	0,50	0,14
Putumayo	1,00	0,08
Santander	0,72	0,19

Fuente: MADR - EVA 2014, cálculos propios.

\* Chocó tiene un solo municipio productor



## Los municipios cafeteros

Si bien es posible identificar patrones comunes entre algunos departamentos, la territorialización de las políticas públicas sectoriales, ya sean en el ámbito productivo de la actividad cafetera o ligadas a la calidad de vida de las familias que dependen de ella, requieren de mayor especificidad para lograr una focalización adecuada. Es así como se requiere un análisis municipal de la actividad cafetera que involucre elementos de caracterización territorial.

Un primer indicio de la necesidad de utilizar una escala de análisis más pequeña que el departamento, resulta de observar los tipos de municipios productores de café. La Misión para la Transformación del Campo<sup>12</sup> (DNP, 2014b), propone superar la dicotomía campo-ciudad establecida por las categorías cabecera y resto, y comenzar a comprender los diferentes tipos de ruralidad “que dependen del acceso a servicios sociales y de infraestructura, la relación del empleo y los mercados” (p. 5). Para esto, se propusieron cuatro categorías de ruralidad que dan cuenta de estas diferencias (Tabla 3).

**Tabla 3.** Municipios cafeteros según categorías de ruralidad.

Categorías de ruralidad	Tradicionales	%	Emergentes	%
<b>Ciudades y aglomeraciones</b>	31	10,6 %	24	6,8 %
<b>Intermedios</b>	115	39,4 %	60	17,0 %
<b>Rural</b>	85	29,1 %	143	40,5 %
<b>Rural disperso</b>	61	20,9 %	126	35,7 %
<b>Total</b>	<b>292</b>		<b>353</b>	

Fuente: DNP – Misión para la transformación del campo, cálculos propios.

Aunque la mayoría de los municipios productores se encuentran en las categorías rural y rural disperso (64%), una porción importante son municipios intermedios y se cuentan incluso cincuenta y cinco ciudades y aglomeraciones. Esto implica que el acceso a infraestructura, cercanía a mercados y bienes y servicios públicos es en principio altamente desigual entre los municipios productores. Adicionalmente, al

comparar los municipios según su pertenencia a departamentos tradicionales o emergentes se evidencia un mayor grado de ruralidad en los municipios localizados en departamentos emergentes: el 76,2% de los municipios de este grupo son rurales o rurales dispersos, en tanto que para los municipios de los departamentos tradicionales solo el 50% hacen parte de estas dos categorías.

<sup>12</sup> La Misión para la Transformación del Campo es una misión independiente que inició el segundo semestre de 2014, la lidera José Antonio Ocampo y la secretaría técnica la ejerce el Departamento Nacional de Planeación. El propósito de la Misión es proponer lineamientos de política pública para el desarrollo rural y agropecuario en un horizonte de 20 años.

Debido a que los gradientes de urbanización afectan las condiciones de competitividad de todos los sectores, los municipios más urbanos tienden a tener estructuras económicas más diversificadas. Esto se traduce en que, para los municipios de departamentos tradicionales, el cultivo de café tiene una menor participación en su valor agregado; 2,4% en promedio, frente a 3,7% para los municipios localizados en departamentos emergentes. De esta manera estos últimos, no solo enfrentan condiciones de acceso a mercados más difíciles, sino que dependen en mayor medida de las actividades agrícolas, el café, entre ellas.

Otro elemento importante para la caracterización de los municipios cafeteros tiene que ver con la presencia de la institucionalidad gremial cafetera en los territorios. La presencia de comités cafeteros municipales es importante ya que, como señalan Lora *et al.* (2014), en Colombia la institucionalidad cafetera está fuertemente centralizada en la Federación Nacional de Cafeteros, no solo en términos de representación gremial sino también del “diseño y la ejecución de

políticas y programas, y de la actividad regulatoria y de control” (p. 6). De esta manera, a través del Fondo Nacional del Café “se asignan recursos del orden de 24.000 millones de pesos por año a la “gestión de proyectos de inversión regional” que se entregan a la administración de los Comités Departamentales y Municipales.” (Lora *et al.*, 2014; p. 10). Estos recursos son públicos en tanto provienen de los aportes parafiscales de los cafeteros (contribución cafetera de seis centavos de dólar por libra de café exportado) y del Presupuesto General de la Nación.

En la tabla 4, es posible apreciar cómo al parecer la tradición en el cultivo de café garantiza una mayor presencia institucional, pues en más del 70% de los municipios de este grupo existe un comité, mientras que más de la mitad de los municipios localizados en departamentos emergentes no cuentan con comité. El resultado es que los municipios de departamentos emergentes tienen menos acceso a recursos destinados a la política pública cafetera y menos posibilidades de influir en las decisiones de direccionamiento de las políticas y el gasto que de allí se desprende.

**Tabla 4.** Presencia de comités cafeteros municipales en municipios de departamentos tradicionales y emergentes

¿Tiene comité municipal?	Emergentes	Tradicionales	No. Municipios
<b>NO</b>	56,09 %	27,40 %	278
<b>SI</b>	43,91 %	72,60 %	367

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros, cálculos propios.

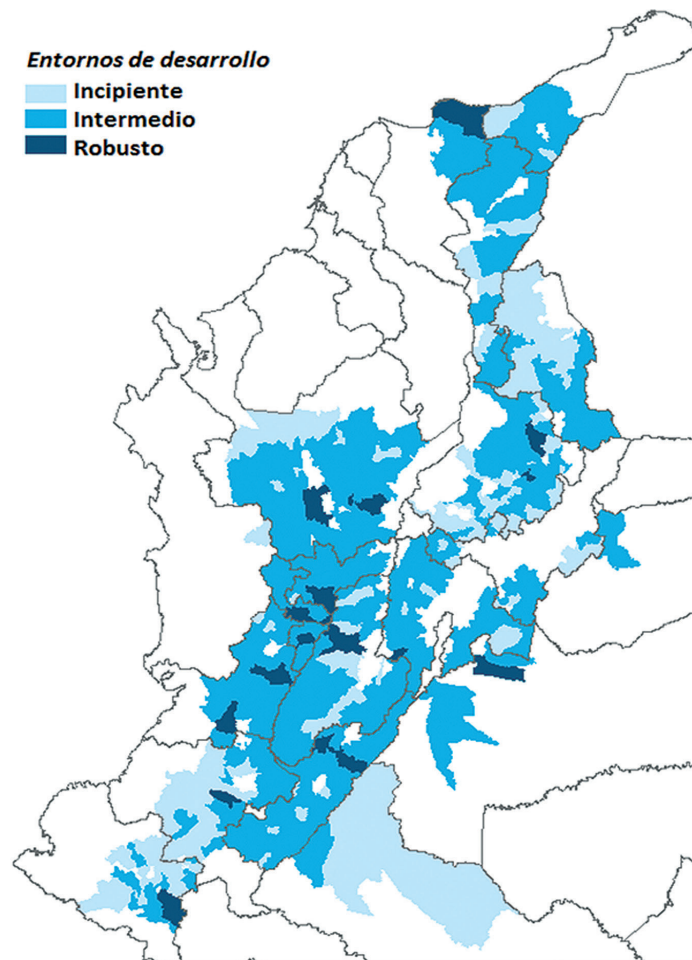
### Asimetrías cafeteras: más allá del cultivo de café

La comprensión de las características de los territorios cafeteros es importante para la formulación de propuestas de política, en

la medida en que, como afirma un estudio del Programa Nacional de Desarrollo Humano “los hogares cafeteros cuentan con condiciones de vida inferiores que los demás hogares rurales. Sin embargo, al comparar la situación de las familias cafeteras de distintos departamentos

se encuentra que aquellas residentes en los departamentos de mayor tradición cafetera presentan condiciones de vida más favorables” (Lozano y Yoshida, 2008, p. 122). De esta manera, no solo es prioritaria la formulación de políticas para el mejoramiento de vida de los hogares cafeteros; estas políticas deben considerar las particularidades territoriales dado que como hemos venido mostrando a lo largo del documento, no todas las zonas cafeteras tienen características similares ni en términos de dinámica productiva cafetera, ni en otros elementos ajenos a la actividad del cultivo de café.

Esta afirmación concuerda con el análisis realizado a partir de los entornos de desarrollo, propuesta por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del DNP, para comprender las diferencias entre territorios. Los entornos de desarrollo son caracterizaciones complejas de los territorios que involucran seis dimensiones (medidas a través de 15 variables): funcionalidad urbano-regional, dinámica económica, calidad de vida, ambiental, seguridad e institucional. Partiendo de estas dimensiones se definen seis grupos o tipologías municipales (de la A a la G), que permiten organizar los entornos de desarrollo de los municipios del más robusto al más incipiente o temprano (DNP – DDTS, 2015).



**Figura 5.** Entornos de desarrollo de los municipios cafeteros  
Fuente: Construcción propia

La figura 5, muestra la distribución de los municipios cafeteros en el país y su clasificación según entornos de desarrollo. Un primer resultado es que, en efecto, la proporción de municipios cafeteros que tienen un entorno de desarrollo

robusto es menor que la proporción de todos los municipios del país (6,5% para todo el país, 5,6% para cafeteros). Los municipios cafeteros, en general, se encuentran concentrados en la categoría de entorno de desarrollo intermedio.

**Tabla 5.** *Tipologías municipales para municipios cafeteros.*

	Tipología Municipal	Total municipios	Cafeteros	%	Tradicionales	%	Emergentes	%
<b>Robusto</b>	<b>A</b>	5	3	5,6 %	2	8,2 %	1	3,4 %
	<b>B</b>	63	33		22		11	
<b>Intermedio</b>	<b>C</b>	158	103	70,1 %	70	81,8 %	33	60,3 %
	<b>D</b>	267	171		94		77	
	<b>E</b>	293	178		75		103	
<b>Temprano</b>	<b>F</b>	209	113	24,3 %	24	9,9 %	89	36,3 %
	<b>G</b>	111	44		5		39	

Fuente: Construcción propia.

Sin embargo, al considerar la localización de los municipios en departamentos tradicionales o emergentes, el segundo grupo presenta entornos de desarrollo más débiles: mientras que para los municipios de departamentos tradicionales solo el 9,9% tiene entorno de desarrollo temprano, el 36,3% de los municipios de departamentos

emergentes tiene esta característica. Esta situación puede estar asociada al hecho de la mayor ruralidad y dependencia del café del segundo grupo de municipios, lo que les genera mayor vulnerabilidad ante factores externos como los ciclos de precios internacionales y la volatilidad cambiaria.

**Tabla 6.** *Dimensiones de las tipologías para municipios de departamentos tradicionales y emergentes.*

Dimensión	Emergentes	Tradicionales
<b>Urbana</b>	0,07	0,09
<b>Económica</b>	0,36	0,45
<b>Calidad de Vida</b>	0,47	0,57
<b>Ambiental</b>	0,52	0,53
<b>Seguridad</b>	0,69	0,73
<b>Institucional</b>	0,47	0,52

Fuente: Construcción propia.

Así, es claro que los municipios tradicionales presentan mayores fortalezas en todas las dimensiones del desarrollo consideradas. Las mayores diferencias se presentan en las dimensiones “económica” y “calidad de vida”: los municipios de departamentos tradicionales no solo han tenido mayores ingresos derivados de la economía cafetera; la presencia fuerte de institucionalidad gremial cafetera desde los años treinta y la importancia del cultivo de café lograron movilizar importantes inversiones en términos de infraestructura social y de transporte, especialmente en los departamentos del eje cafetero y en Antioquia.

Aunque los dos tipos de municipios (tradicionales y emergentes) son muy rurales, los emergentes están más concentrados en las categorías de ruralidad y ruralidad dispersa, por esta razón también se encuentra una diferencia considerable en la dimensión “urbana”. Adicionalmente, si bien en general los municipios cafeteros son relativamente seguros, aquellos localizados en departamentos emergentes tienen condiciones de seguridad más difíciles. En efecto, en el estudio de competitividad de Lozano y Yoshida, este era el elemento que más castigaba la competitividad de los departamentos productores del sur del país: Huila, Cauca, Nariño y el sur del Tolima.

Ahora bien, con el fin de lograr mejores propuestas de política pública sectorial, el grupo de Estudios Territoriales del DNP desarrolló una metodología de análisis de brechas territoriales. Esta metodología permite trazar metas retadoras y a la vez coherentes con las capacidades de los territorios: “El propósito es que los objetivos de política tengan fundamentos realistas y metas alcanzables, sin desconocer la necesidad de realizar esfuerzos cada vez mayores para lograr cambios reales en la tendencia de la mejora de la calidad de vida de los colombianos. En este sentido, el producto final del análisis es un indicador para medir el esfuerzo integral que cada municipio deberá hacer para procurar cerrar brechas entre entidades territoriales en los sectores analizados” (DNP, 2014, p. 2).

Para la determinación de las metas se considera que cada territorio tiene un referente distinto, dependiendo de sus condiciones estructurales. La metodología se propuso para diez variables clave en cinco sectores (educación, salud, agua, vivienda e institucional). De esta manera, es posible determinar qué nivel de esfuerzo deben realizar los municipios para alcanzar su meta (DNP, 2014).

**Tabla 7.** Esfuerzo de cierre de brechas para municipios de departamentos tradicionales y emergentes

<b>Esfuerzo integral cierre de brechas</b>	<b>Emergentes</b>	<b>Tradicionales</b>
Alto	5,9 %	3,8 %
Medio alto	57,5 %	43,5 %
Medio bajo	28,3 %	40,4 %
Bajo	8,2 %	12,3 %

Fuente: Construcción propia.

El esfuerzo general de cierre de brechas muestra que, en general, los municipios cafeteros deben realizar esfuerzos medio alto y medio bajo. Sin embargo, los municipios localizados

en departamentos tradicionales deben realizar menores esfuerzos que los emergentes, es decir, los municipios de departamentos emergentes se encuentran más rezagados.

**Tabla 8.** Valor del indicador y esfuerzo de cierre de brechas por variable, municipios de departamentos emergentes y tradicionales.

Variable		Emergente		Tradicionales
Cobertura educación	0,62	Medio Alto	0,54	Medio Alto
Pruebas Saber 11	0,49	Medio Bajo	0,51	Medio Alto
Analfabetismo	0,47	Medio Bajo	0,45	Medio Bajo
Mortalidad Infantil	0,47	Medio Bajo	0,40	Medio Bajo
Vacunación DPT	0,55	Medio Alto	0,48	Medio Bajo
Cobertura Acueducto	0,64	Medio Alto	0,56	Medio Alto
Déficit cualitativo	0,80	Alto	0,65	Medio Alto
Déficit Cuantitativo	0,32	Medio Bajo	0,31	Medio Bajo
Ingreso Tributario/Ingreso Total	0,73	Medio Alto	0,74	Medio Alto
Ingreso Tributario Per Cápita	0,73	Medio Alto	0,76	Medio Alto

Fuente: Construcción propia.

Las únicas variables en que los municipios emergentes no presentan rezagos frente a los tradicionales es en calidad de la educación, medida a partir de los resultados de las Pruebas Saber 11 en matemáticas, y en el sector institucional, que considera variables fiscales de ingreso tributario per cápita (nivel y relación con los ingresos totales del municipio).

Los sectores en los que los municipios de departamentos emergentes presentan mayores rezagos son vivienda y agua potable, que afectan directamente la dimensión del desarrollo “calidad de vida”. El déficit cualitativo es la variable donde los hogares cafeteros emergentes presentan el mayor nivel de brecha, resultado preocupante en tanto la calidad de las viviendas tiene una incidencia directa sobre la calidad de vida y el bienestar de las personas. También es importante la diferencia en términos de mortalidad infantil y de cobertura neta de educación media.

El panorama presentado anteriormente (categorías de ruralidad, importancia del café en las economías locales, presencia de institucionalidad gremial cafetera) permite explicar estas diferencias entre los dos tipos de municipios. Sería importante entonces considerar que las políticas públicas dirigidas a los municipios cafeteros, se concentren en aquellos que presentan mayores brechas en los sectores más rezagados.

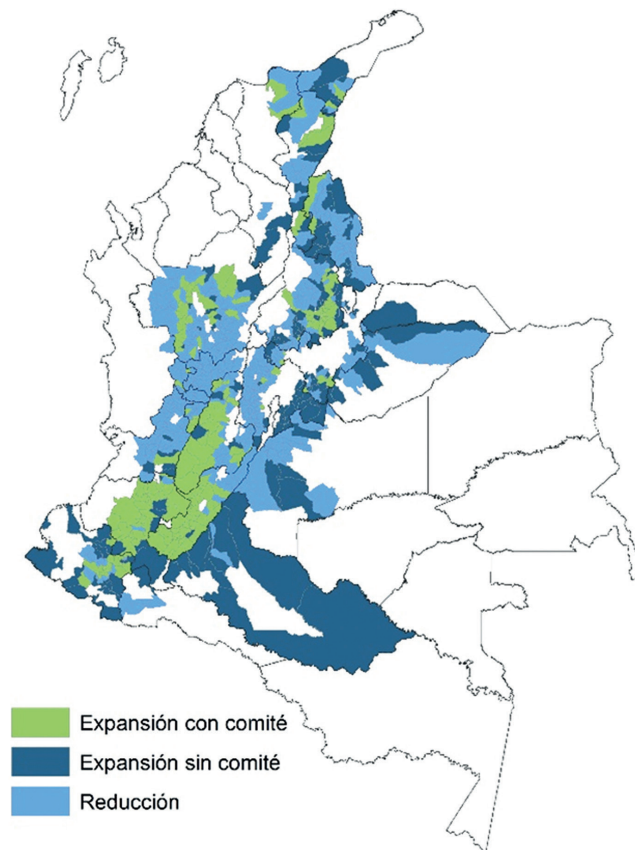
### Asimetrías municipales y actividad cafetera

Una conclusión del análisis adelantado hasta aquí es que a pesar de que existen zonas definidas como cafeteras, cada municipio tiene unas características territoriales particulares y dinámicas productivas propias. A continuación, se presentará un ejemplo de las posibilidades de focalización tanto de la política cafetera como de la política pública dirigida a mejorar la calidad de

vida de los hogares de dichos municipios. Para esto, se tomarán tres variables: el crecimiento de las áreas cafeteras, la presencia de comités gremiales municipales y el nivel de brechas que tengan los municipios.

La propuesta consiste en realizar un acercamiento a los municipios productores de café donde el área dedicada al café está creciendo, esto es, donde la actividad cafetera está en expansión, medida a partir del crecimiento promedio anual de las siembras de los últimos ocho años. Siempre que el crecimiento sea positivo se considera que la actividad cafetera del municipio se encuentra en expansión. Según este criterio, 325 municipios tienen actividad cafetera en expansión.

En la figura 6, se pueden observar de manera resumida, los grupos de municipios cafeteros en los cuales debería darse políticas diferenciadas: se propone que el grupo de mayor prioridad para la focalización de la política pública sean los municipios en expansión que no tienen comité municipal, pues la ausencia de institucionalidad implica un desequilibrio, en la medida en que muchas de las inversiones sectoriales, tanto públicas como privadas (gremiales) son canalizadas a través de la Federación. En este grupo hay 164 municipios, 41 localizados en departamentos tradicionales y los restantes 123 en emergentes. Estos municipios se concentran en los departamentos de Nariño y Caquetá, y al sur del departamento del Cauca.



**Figura 6.** Caracterización de municipios productores de café según crecimiento de la actividad cafetera y presencia de institucionalidad cafetera.

Fuente: Fuente: MADR – EVA 2014, Federación Nacional de Cafeteros, cálculos propios.

Es importante resaltar que de los 164 municipios donde las siembras de café han crecido de forma sostenida en los últimos años y que no cuentan con comité municipal, el 32% no reportaba área sembrada en 2007. De los restantes, los crecimientos han sido más bien modestos: en el 29% de los municipios en expansión, las siembras crecieron en menos del 5%, en el 16% de los municipios el crecimiento fue entre el 5 y el 10% y en el 18% de los municipios (30 municipios) el crecimiento fue mayor al 10%.

La focalización en ese grupo de municipios tiene aún más sentido si se analiza el nivel de esfuerzo que deben realizar para el cierre de brechas en todos los sectores. Al comparar todos los municipios donde las siembras están creciendo, dividiéndolos, según si tienen o no comité municipal, es claro que aquellos que no tienen comité deben realizar mayores esfuerzos: el 64,6% de los municipios sin comité deben realizar esfuerzos altos o medio-altos, mientras que solo el 10,6% de los municipios que sí tienen este nivel de esfuerzo para el cierre de brechas.

**Tabla 9.** Esfuerzo de cierre de brechas de municipios en expansión, con y sin comité.

<b>Esfuerzo de cierre de brechas</b>	<b>Alto</b>	<b>Medio alto</b>	<b>Medio bajo</b>	<b>Bajo</b>	<b>Total</b>
<b>Sin Comité</b>	10	96	46	12	164
<b>Con Comité</b>	6	11	83	61	161

Fuente: Construcción propia

Así, una política orientada a fortalecer los municipios cafeteros debería enfocarse en este grupo, con instrumentos diferentes a los canalizados tradicionalmente a través de la Federación Nacional de Cafeteros, o con políticas públicas dirigidas desde el Gobierno nacional o departamental.

El segundo grupo, correspondería a los municipios donde el área sembrada está en expansión y donde ya está establecido el comité gremial municipal. En este caso, las intervenciones deberían estar orientadas a mejorar las condiciones de vida de los hogares aprovechando la infraestructura institucional existente, incluyendo las condiciones de seguridad, esto es, mejorar sus entornos de desarrollo; lo que además de ser un fin en sí mismo, ayudaría a aumentar la competitividad

de la actividad cafetera que ya se encuentra en expansión (Lozano y Yoshida, 2009).

El último grupo de municipios corresponde a aquellos donde las áreas sembradas han estado disminuyendo entre 2007 y 2014. Para estos municipios es necesario evaluar la magnitud de la disminución del área sembrada (respecto a su área sembrada total), la importancia del café en la economía del municipio, el entorno de desarrollo y el nivel de esfuerzo de cierre de brechas por sector para poder definir si las políticas más adecuadas para el municipio son de corte productivo cafetero, de mejora de las condiciones de competitividad y calidad en vida en general, o si el municipio se encuentra en procesos de reconversión productiva, lo que significaría que el café continuará perdiendo participación en el largo plazo.



**Tabla 10.** Esfuerzo de cierre de brechas de municipios en contracción.

<b>Esfuerzo de cierre de brechas</b>	<b>Alto</b>	<b>Medio alto</b>	<b>Medio bajo</b>	<b>Bajo</b>	<b>Total</b>
<b>No. Municipios</b>	16	42	151	111	320

Fuente: Construcción propia

En términos generales, los municipios donde el área sembrada se ha contraído sistemáticamente en los últimos años, se concentran en los grupos de esfuerzo medio bajo y bajo para el cierre de brechas.

## Conclusión

A lo largo del documento se presentó, cómo los territorios cafeteros (departamentos y municipios) presentan marcadas diferencias, no solo en términos de desarrollo de las actividades cafeteras, sino también asociadas a las características mismas de los territorios: grados de ruralidad, entornos de desarrollo y brechas en varios sectores. Por esta razón, las políticas sectoriales que no consideren las particularidades de los territorios pueden enfrentarse a importantes barreras que disminuyen su efectividad.

Por ejemplo, no todos los departamentos productores tienen las mismas dinámicas productivas, los departamentos tradicionales presentan una tendencia al estancamiento e incluso a la disminución de las áreas sembradas en café y de la producción de grano; aunque en casi todos los departamentos de este grupo, el café sigue siendo no solo un cultivo sino una actividad económica importante. Por otra parte, Huila y Cauca, que se consideran departamentos emergentes, son dos de los departamentos más cafeteros, donde el café representa el 70% y 60% del total de cultivos. Adicionalmente, el crecimiento de las áreas

sembradas de café se debe casi exclusivamente a los “nuevos” departamentos productores, especialmente a Huila, donde las siembras de café han crecido a un ritmo del 7% anual, en promedio. Así, es importante hacer seguimiento periódico a estas tendencias, para tener presente cuáles son las zonas cafeteras y las dinámicas de cada una.

Por otra parte, las realidades municipales son muy diversas incluso al interior de los departamentos. En efecto se evidencian importantes asimetrías entre municipios cafeteros, no solo en términos de condiciones productivas, sino más relevante, en términos de las características territoriales. Se mostró cómo los municipios de departamentos emergentes suelen tener mayores brechas y entornos de desarrollo más débiles: mientras el 9,9% de los municipios tradicionales tienen entornos de desarrollo incipientes, el 36,3% de los emergentes tienen esta debilidad; los sectores con mayores rezagos son los que tiene influencia directa sobre la calidad de vida de las personas, vivienda, especialmente el déficit de vivienda cualitativo y el acceso a agua potable. Esta situación coincide con mayores grados de ruralidad para los municipios de departamentos emergentes y menor presencia institucional por parte del gremio, donde el 72,6% de los municipios de departamentos tradicionales tienen comité cafetero municipal, en tanto solo el 44% de los municipios localizados en departamentos emergentes, cuentan con esta presencia institucional.

Se evidencia entonces la necesidad de una oferta de bienes y servicios públicos diferenciales desde el Estado, separando las funciones gremiales de la provisión de bienes y servicios públicos básicos<sup>13</sup>. Sin embargo, es importante que las políticas gremiales también consideren estas diferencias territoriales en el diseño de sus estrategias de atención a los caficultores en las diferentes regiones.

Finalmente, de acuerdo con los objetivos de la política pública que se desee impulsar, es posible establecer focalizaciones más acertadas a partir del uso de información territorial. En el documento se presentó el ejemplo de los municipios cafeteros donde la actividad cafetera está en expansión (325 de los 645 municipios cafeteros), que enfrentan condiciones diferentes, dependiendo de si hay o no presencia de comité municipal cafetero, pues en aquellos donde no hay tal presencia, los rezagos entre territorios son mayores: el 64,6% de esos municipios deben realizar esfuerzos altos o medio altos de cierre de brechas. Para cada caso deberían diseñarse instrumentos diferentes que respondan a las necesidades particulares de los territorios.

## Referencias

- Dirección de Desarrollo Rural Sostenible y Equipo de la Misión-DNP. “Definición de categorías de ruralidad”. Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo. DNP, 2014.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Estudios Territoriales-DNP. “Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas”. DNP, 2015.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Grupo de Estudios Territoriales-DNP. “Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales”. DNP, 2014.
- Echavarría, J., *et al.* (2014). “Informe de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia. Resumen Ejecutivo”. Documento aprobado por la Comisión. Bogotá: Universidad del Rosario. En: <http://www.urosario.edu.co/Mision-Cafetera/Archivos/Resumen-Ejecutivo-version-definitiva/>.
- Escobar, D. (2014). “Evolución de la caficultura en Colombia”, Misión Estudios competitividad de la caficultura en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.
- García, J. (2003). “Evolución de la distribución de las fincas cafeteras. Hacia una regionalización de la caficultura colombiana”. *Ensayos sobre economía cafetera*, No. 19.
- Herrón, A. (2013). “Producción de café en zonas no tradicionales”. Ahero Estudios Técnicos Agrícolas S.A.S. Documento elaborado para la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia. Noviembre.
- Kalmanovitz, S. (ed.). (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Taurus y Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Lora, E. *et al.* (2014). “Las instituciones cafeteras”, Documento elaborado para la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia. Versión preliminar, mayo.

<sup>13</sup> Esta separación de las funciones gremiales y estatales es una de las recomendaciones centrales de la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia.

- Lozano, A. y Yoshida, M. P. (2008). "Índice de competitividad regional cafetero". *Ensayos sobre economía cafetera*, No. 24.
- Muñoz, L. G. (2010). "Editorial. Acuerdo sobre la prosperidad cafetera 2010-2015". *Ensayos sobre economía cafetera*, No. 26.
- Murillo, M. (2010). "La caficultura colombiana en el siglo XXI: una revisión de la literatura reciente". *Revista Gestión y Región*, No. 9. Pereira.
- Palacios, M. (1979). "Transformaciones de la estructura productiva cafetera, 1932-1970", en: *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política*. 4ª. Edición. México: El colegio de México.
- Silva, G. (2004). "Organizaciones privadas, dividendos públicos: la institucionalidad cafetera como modelo de equidad y estabilidad para el sector rural colombiano". *Ensayos de economía cafetera*, No. 20.
- Valencia, F. *et al.* (2013). "Composición de la economía de la región eje cafetero de Colombia", *Ensayos sobre Economía Regional*, No. 54, Banco de la República, marzo.

