



# Caracterización territorios PDET Pacífico-FIDA

Rimisp – Centro Latinoamericano para el  
Desarrollo Rural, Colombia

Septiembre 20 de 2017

## **Caracterización de Territorios PDET Pacífico-FIDA**

**RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**

**Director Proyecto**

**Responsable Dimensión Económica**

**Equipo Técnico**

## Índice

1.	Introducción .....	5
	PDET Pacífico Medio .....	6
	PDET Pacífico y Frontera Nariñense .....	8
	PDET Norte del Cauca y Alto Patía. ....	10
2.	Caracterización por dimensiones básicas .....	13
	2.1 Dinamismo económico .....	14
	2.2 Población e inclusión social .....	16
	2.3 Economías de Aglomeración .....	20
	2.4 Instituciones y Gobernanza .....	23
	2.5 Educación.....	27
	2.6 Bienes y Servicios Públicos .....	29
3.	Oportunidades para el postconflicto .....	30
	3.1 Conflictos Socio Territoriales .....	30
	3.2 Producción agrícola y sistemas agroalimentarios .....	32

## Gráficos

Gráfico 1.	Incidencia global de pobreza multidimensional PDET Pacífico Centro. ....	6
Gráfico 2.	Estructura Económica PDET Pacífico Centro .....	7
Gráfico 3.	Grupos etarios en PDET Pacífico Medio.....	8
Gráfico 4.	Incidencia global de pobreza multidimensional PDET Pacífico y Frontera nariñense .....	8
Gráfico 5.	Estructura Económica PDET Pacífico y frontera nariñense.....	9
Gráfico 6.	Grupos etarios en PDET Pacífico medio.....	10
Gráfico 7.	Incidencia global de pobreza multidimensional PDET Norte del Cauca y Alto Patía. ....	11
Gráfico 8.	Estructura Económica PDET Norte del Cauca y Alto Patía. ....	12
Gráfico 9.	Grupos etarios en PDET Norte del Cauca y Alto Patía.....	12
Gráfico 10.	Valor agregado total y per cápita.....	15
Gráfico 11.	Participación de actividades agropecuaria en valor agregado.....	16
Gráfico 12.	Gini Ingresos (2005) vs Incidencia global (2005) .....	18
Gráfico 13.	Incidencia Rural (2005) vs Incidencia urbana (2005) .....	19
Gráfico 14.	Incidencia de pobreza Rural – Censo Nacional Agropecuario 2014.....	20
Gráfico 15.	Índice de ruralidad e Incidencia Global (2005) .....	21
Gráfico 16.	Distribución de municipios focalizados en grupos de dotaciones iniciales. ....	25
Gráfico 17.	Indicadores institucionales por grupo de dotaciones iniciales.....	26
Gráfico 18.	Resultados vs dotaciones iniciales y gestión .....	27
Gráfico 19.	Histograma de cobertura de educación media.....	28
Gráfico 20.	Puntaje de pruebas saber 11 .....	29
Gráfico 21.	Densidad vial en municipios focalizados.....	30
Gráfico 22.	Distribución de UPA's en territorios étnicos y no étnicos .....	33

Gráfico 23 Distribución de UPA's por tipo de territorio étnico y territorios no étnicos .....	33
Gráfico 24. Acceso a asistencia técnica de UPA's diferenciado por sexo .....	35
Gráfico 25. Proporción de UPA's que utilizan maquinaria diferenciado por sexo .....	36
Gráfico 26. Propiedad de la tierra .....	38

## Ilustraciones

Ilustración 1: Territorios PDET Pacífico-FIDA.....	5
Ilustración 2. Tiempos de desplazamiento a centros urbanos importantes .....	23
Ilustración 3. Hectáreas de coca y tasa de homicidios. ....	32
Ilustración 4. Producto principal sembrado y cosechado por municipio .....	36
Ilustración 5. Producto principal por número de UPAs productoras .....	37

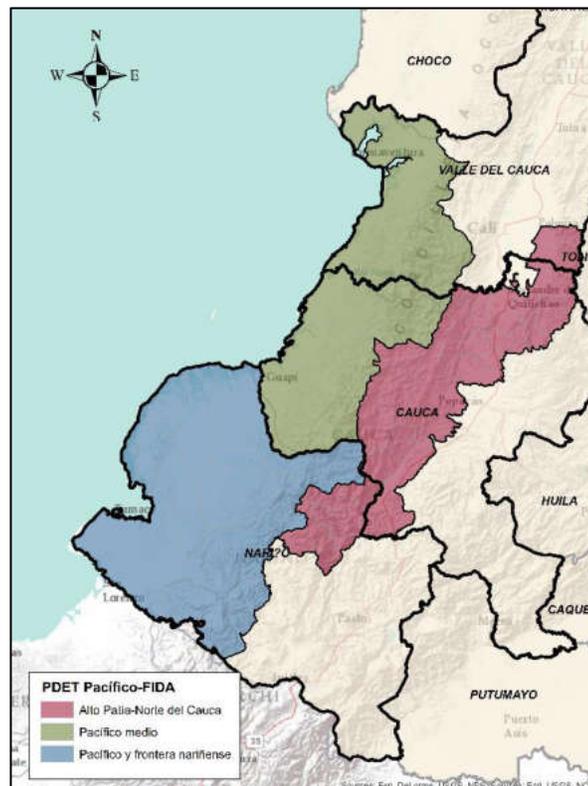
## Tablas

Tabla 1. Territorios Funcionales PDET Norte del Cauca y Alto Patía. ....	13
Tabla 2. Variables de dinamismo y estructura económica .....	14
Tabla 3. Variables de Población e Inclusión social .....	16
Tabla 4. Pobreza multidimensional CNA 2014 .....	17
Tabla 5. Variables de economías de aglomeración .....	21
Tabla 6. Estructura de ingresos .....	23
Tabla 7. Medición de Desempeño Municipal .....	25
Tabla 8. Variables de educación .....	27
Tabla 9. Bienes y servicios públicos .....	29
Tabla 10. Seguridad y cultivos ilícitos .....	30

# 1. Introducción

Para este ejercicio de caracterización se han escogido 39 municipios que hacen parte de la Región Pacífico. Estos municipios están divididos en tres departamentos: Valle del Cauca, Cauca y Nariño, y, a su vez, en tres territorios PDET: Pacífico Medio, Pacífico y frontera nariñense, y Alto Patía y Norte del Cauca (**Ilustración 1**), caracterizados, en su mayoría, por tener una fuerte presencia de población étnica, pero con importantes matices a su interior en términos económicos, sociales e institucionales.

**Ilustración 1: Territorios PDET Pacífico-FIDA**



Fuente: Elaboración propia

Esta caracterización evidencia las dinámicas que ocurren en el territorio y que pueden ser la fuente de las convergencias o divergencias observadas entre los municipios, con el fin de identificar oportunidades para la inversión social y productiva en el mediano y largo plazo.

En la siguiente sección se analizan los indicadores generales de cada uno de los tres Territorios PDET en términos de población, pobreza, estructura económica y presencia de Territorios Funcionales<sup>1</sup> en los PDET.

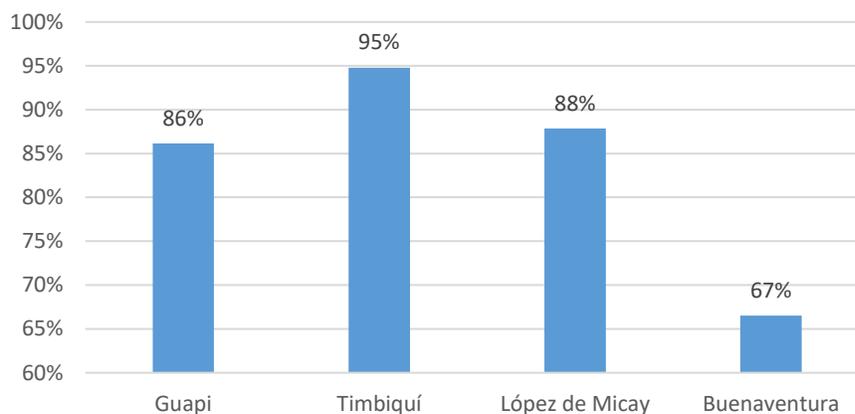
<sup>1</sup> Los Territorios Funcionales son Territorios unidos por flujos de personas, bienes, servicios y dinero, que son frecuentes, repetidos y recíprocos. Comparten una historia social, política y económica y como resultado se han establecido instituciones formales e informales que son fundamentales en la formación de la vida social, así como en las formas en que interactúan con los demás territorios, y no son sólo un conjunto de ubicaciones individuales, son un **sistema social con identidad socialmente construida** (Shejtman & Berdegué, 2004).

## PDET Pacífico Medio

El PDET del Pacífico Medio se compone por cuatro municipios costeros: Buenaventura, Guapi, López de Micay y Timbiquí. En estos municipios vive una población de 488,080 habitantes de los cuales 77.569 (15,9%) viven en zona rural y 410.511 (84,1%) en las cabeceras municipales según las proyecciones del DANE para 2017. Estos resultados están muy afectados por Buenaventura, donde vive el 81,2% de la población total y el 93% de la población urbana. En Timbiquí y López de Micay la población rural triplica la urbana.

Buenaventura rompe también la tendencia del territorio en términos de pobreza. Mientras que este municipio tiene una incidencia de pobreza multidimensional del 67%, Guapi y López de Micay tienen una incidencia más de 20 puntos porcentuales por encima y Timbiquí casi 30 puntos porcentuales por encima (**Gráfico 1**).

**Gráfico 1. Incidencia global de pobreza multidimensional PDET Pacífico Centro.**

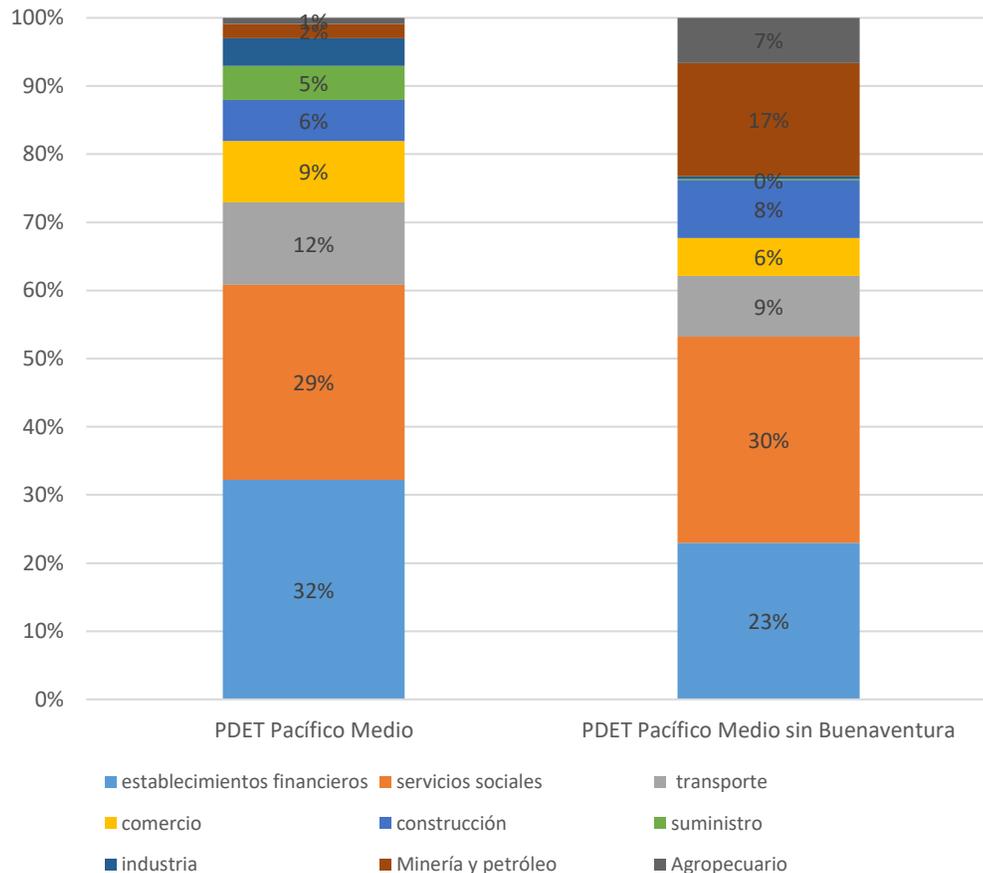


**Fuente:** Cálculos propios con base en Censo de Población, DANE (2005).

Al analizar la estructura económica del PDET (**Gráfico 2, izquierda**), se observa que los sectores más relevantes en el territorio tienen un carácter local y están asociados al comercio y servicios. El valor agregado de los establecimientos financieros representa el 32% del valor agregado del territorio, los servicios sociales el 29%, transporte el 12% y comercio el 9%. Llama la atención la baja participación del sector agropecuario y minero en el territorio. Sin embargo, se debe resaltar que hay amplias diferencias entre los municipios del PDET en estos dos sectores. Por ejemplo, en Timbiquí la minería representa el 38% del valor agregado total. Esto será analizado con mayor detalle en secciones siguientes.

La composición de la estructura sectorial varía significativamente si se excluye Buenaventura, como muestra el panel derecho del Gráfico 2. En particular, se reduce la importancia de los servicios financieros (de 32% a 23%), al tiempo que prácticamente desaparece la industria, mientras que aumenta sustancialmente la participación del sector agropecuario (del 1% al 7%) y especialmente de la minería (de 2% al 17%)

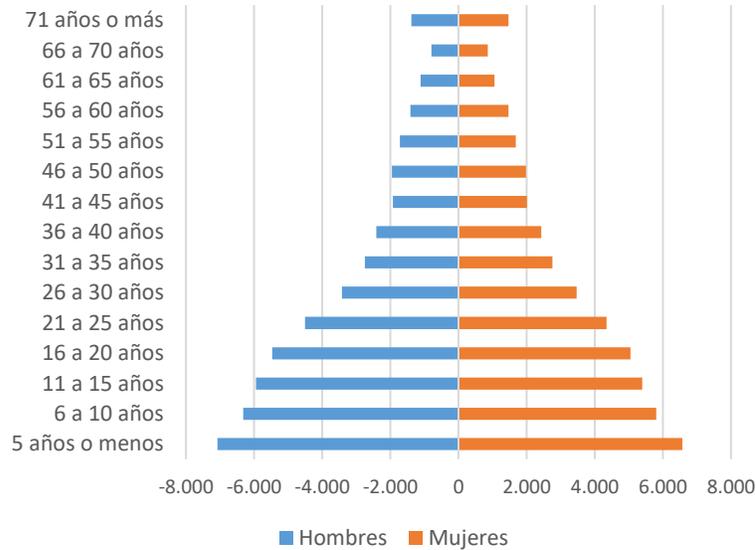
**Gráfico 2. Estructura Económica PDET Pacífico Centro**



**Fuente:** Cálculos propios con base en DANE (2014).

De la población rural del PDET, 67% es población menor de 30 años y 60% menor a 25 años, lo que pone en manifiesto el carácter joven de la población, que en los años por venir puede representar una importante fuente de mano de obra, para actividades productivas (**Gráfico 3**). Para aprovechar esta oportunidad de desarrollo en la región, se deben tomar medidas que fomenten la permanencia de los habitantes en la región y especialmente en las zonas rurales, garantizando el acceso a equipamientos – e.g. escuelas públicas de buena calidad, centros de salud, etc. -, a infraestructura productiva como distritos de riego, y a empleos atractivos. Esta población representa oportunidades, pero también riesgos y responsabilidades. El grupo quinquenal más populoso es el de 5 años o menos, 14,4% del total. La vulnerabilidad intrínseca de este grupo poblacional, trae consigo importantes retos como el de garantizar cuidados a la primera infancia, alimentación y educación cognitiva y psicosocial, puesto que está bien documentado que un choque negativo en estos aspectos puede tener efectos permanentes.

**Gráfico 3. Grupos etarios en PDET Pacífico Medio**



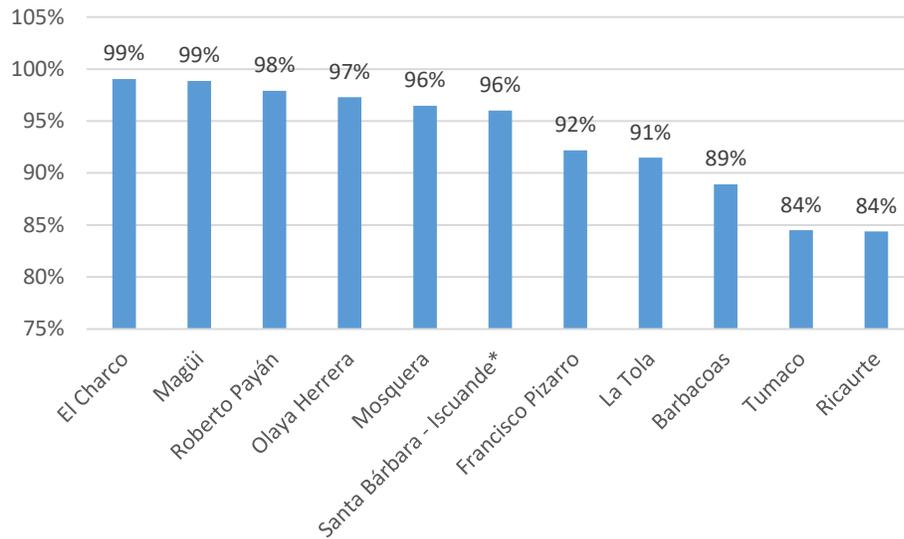
**Fuente:** Cálculos propios con base en DANE (2014).

### **PDET Pacífico y Frontera Nariñense**

Once municipios conforman el territorio PDET del “Pacífico y frontera nariñense”. Hay diferencias geográficas importantes, pues si bien ocho de estos municipios son costeros, y tienen una altitud cercana al nivel del mar, hay municipios que se encuentran en zonas templadas por encima de los 1000 msnm como Ricaurte o Roberto Payán, o incluso un municipio que se encuentra por encima de los 2500 msnm (Olaya Herrera). En este territorio habitan 448,365 personas de las cuáles, 191,875 (43%) habitan en las cabeceras municipales y 256,490 (57%) en las zonas rurales dispersas. Al igual que en el Territorio PDET del Pacífico Medio, una importante proporción de la población en cabecera (61%) está concentrada en el municipio de mayor población, en este caso, Tumaco. Adicionalmente, los municipios del PDET tienen una población con un predominante carácter rural, con la excepción de Tumaco y La Tola donde la población en cabecera es levemente superior a la rural.

Por otra parte, estos municipios tienen una incidencia de pobreza multidimensional sistemáticamente alta (por encima de 84%), incidencia de pobreza que llega al extremo en municipios como “El Charco” o “Magüí” (99% en ambos casos) (**Gráfico 4**). Diferente a lo que ocurre en el PDET del Pacífico medio con Buenaventura, en este caso, Tumaco, que es el referente urbano de la región, no rompe la tendencia en términos de pobreza, pues, a pesar de tener una de las menores incidencias de la región, ésta sigue siendo considerablemente alta (84%).

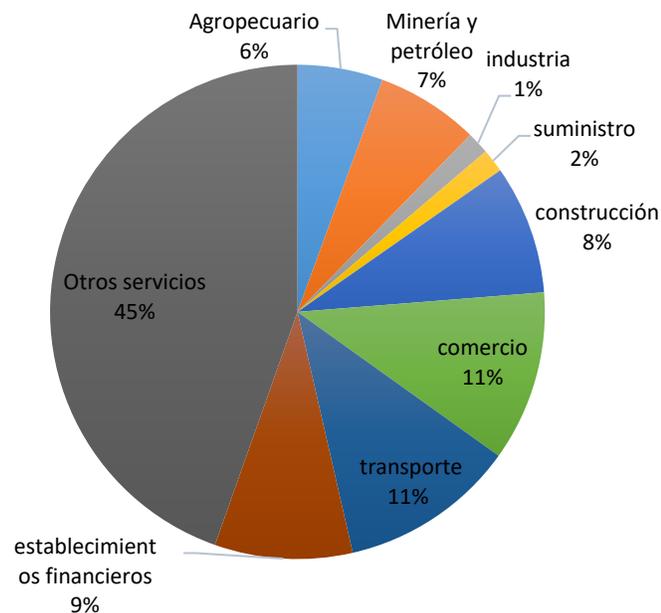
**Gráfico 4. Incidencia global de pobreza multidimensional PDET Pacífico y Frontera nariñense**



**Fuente:** Cálculos propios con base en Censo Poblacional, DANE (2005).

Respecto a la estructura económica, en el PDET existe una predominante actividad económica local ligada al comercio y los servicios (**Gráfico 5**). Los establecimientos financieros tienen una menor participación respecto al PDET del Pacífico Medio, pero siguen teniendo un papel importante dentro de la economía local (9%), junto al servicio de transporte (11%), y las actividades comerciales (11%). Además, otros servicios como actividades inmobiliarias, servicios empresariales y sociales, etc. representan el 45% de la economía del PDET. El sector agropecuario y minero tienen una mayor participación (6% y 7%, respectivamente) que, en el PDET de Pacífico Medio, mientras que la industria tiene una participación marginal (1%).

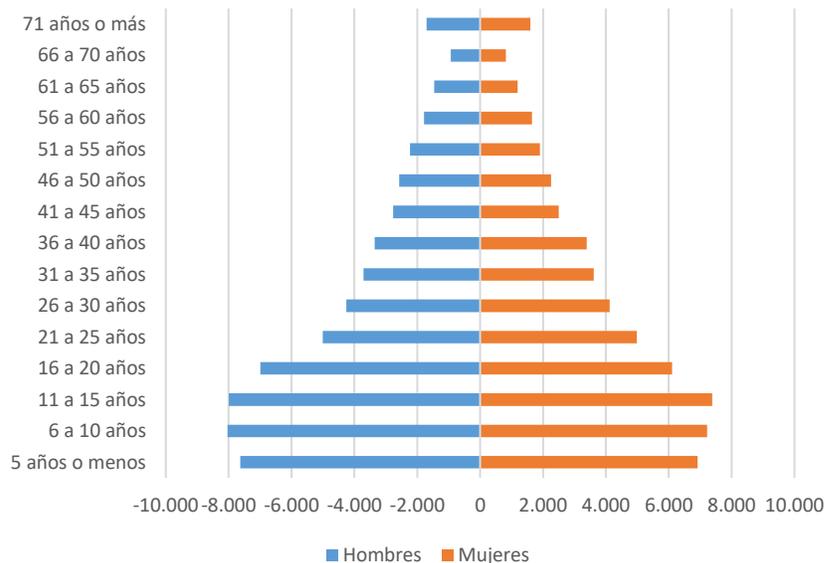
**Gráfico 5. Estructura Económica PDET Pacífico y frontera nariñense.**



Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014).

La estructura etaria de la población rural del PDET es muy similar a la del PDET de Pacífico Medio, donde destaca la participación de la población joven: 66% de la población es menor de 30 años y 59% menor a 25 años (**Gráfico 6** **Gráfico 3**). Lo anterior significa, que, como se mencionó anteriormente, hay oportunidades a la vez que retos a la hora de aprovechar el potencial productivo en el futuro próximo. Además de garantizar condiciones propicias para mitigar la emigración excesiva, se deben llevar a cabo programas que disminuyan el riesgo de la población joven. A diferencia del PDET del Pacífico Medio donde la población menor a 5 años tiene una preponderancia notable, los grupos quinquenales con mayor presencia en este PDET con los de 6 a 10 años y de 11 a 15 años. Valdría la pena, además del ya nombrado cuidado la primera infancia, alimentación o educación, incentivar desde lo local programas de recreación y ocupación del tiempo libre para niños y adolescentes.

**Gráfico 6. Grupos etarios en PDET Pacífico y Frontera nariñense**



Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014).

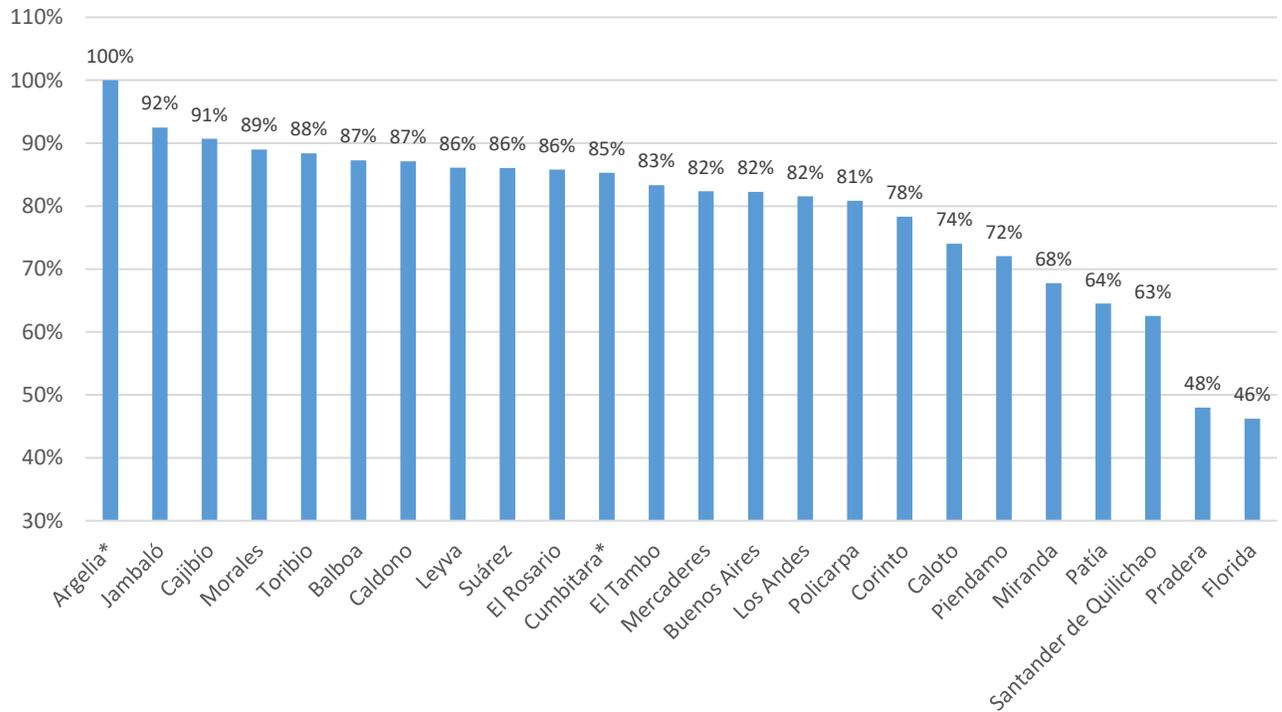
### **PDET Norte del Cauca y Alto Patía.**

De los tres Territorios PDET analizados en este documento, el PDET del Norte del Cauca y Alto Patía es el que contiene el mayor número de municipios, 24, y, quizás por ello, el que presenta mayores divergencias a su interior. Geográficamente, éste es el único de los tres territorios PDET que no cuenta con municipios costeros, y es el que tiene la mayor altitud promedio (1400 msnm aproximadamente). La gran mayoría de los municipios se encuentran en zonas templadas entre los 1000 y 2000 msnm, teniendo como extremos a Argelia que sobrepasa los 2500 msnm y a Suárez que se encuentra por debajo de los 300 msnm.

En total, 780,061 personas habitan el Norte del Cauca y Alto Patía, por lo que es el territorio PDET más poblado entre los analizados sin que cuente con un centro urbano de la magnitud de Buenaventura o Tumaco. Esta condición se relaciona íntimamente con el carácter rural del PDET donde 64% de la población (circa 497 mil habitantes) viven fuera de las cabeceras.

En términos de pobreza multidimensional, hay una amplia variabilidad (**Gráfico 7**). Por un lado, mientras que Argelia tiene una incidencia prácticamente del 100%, y Jambaló y Cajibío tienen incidencias superiores al 90%, municipios como Pradera y Florida, situados en el Valle del Cauca, cerca de Cali, tienen una incidencia de pobreza multidimensional menor al 50% (48% y 46%, respectivamente)<sup>2</sup>.

**Gráfico 7. Incidencia global de pobreza multidimensional PDET Norte del Cauca y Alto Patía.**



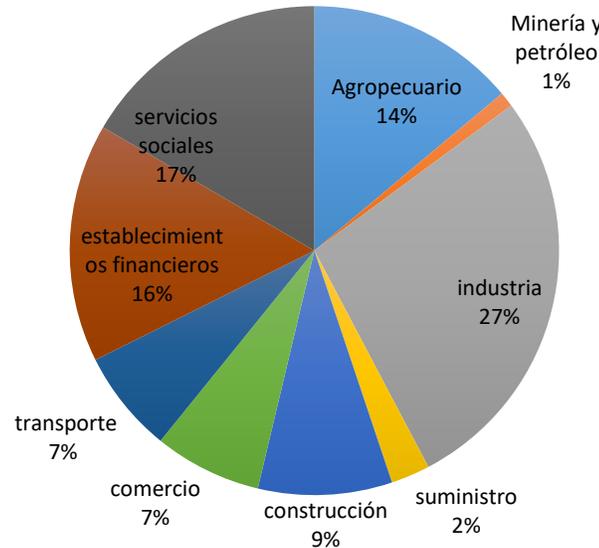
**Fuente:** Cálculos propios con base en Censo Poblacional, DANE (2005).

El Norte del Cauca y Alto Patía, tiene una estructura económica que contrasta con lo observado en los anteriores PDET del Pacífico que analizamos. El territorio rompe con la predominancia de las actividades locales representadas en los sectores de servicios o comercio, y en cambio aumenta la participación de la Industria Manufacturera (27% del valor agregado total de la región) y del sector Agropecuario (14%) (

**Gráfico 8).** El análisis desagregado en secciones siguientes dará más luces a este respecto pues la importancia de esos dos sectores responde en cada caso a condiciones distintas. Mientras que la importancia del sector agropecuario es un rasgo común a varios municipios, la importancia de la Industria manufacturera se concentra en el alto valor agregado que generan en ese sector, municipios puntuales que comparten un clúster industrial al sur de Cali, como Miranda, Santander de Quilichao, y especialmente Caloto.

<sup>2</sup> De hecho, estos dos municipios hacen parte de la aglomeración de Cali en la identificación que hace la Misión del Sistema de Ciudades.

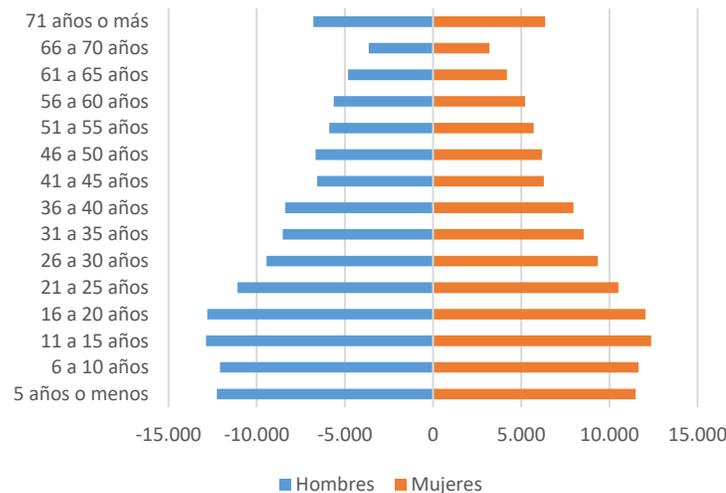
**Gráfico 8. Estructura Económica PDET Norte del Cauca y Alto Patía.**



**Fuente:** Cálculos propios con base en DANE (2014).

Si bien la mayoría de la población rural del PDET, de acuerdo con datos del Censo Nacional Agropecuario 2014, es menor a 30 años (55%), la estructura de la población por edades resulta un poco diferente a lo observado en los otros dos PDET (**Gráfico 9**). Hay una importante proporción de población que supera los 60 años. Mientras que en los otros dos PDET la población con esta condición representa aproximadamente 7% del total, en este PDET representa cerca del 12%. La histórica vulnerabilidad que tiene la población de la tercera edad en las zonas rurales por cuenta de la informalidad laboral y, en ese sentido, de la falta de acceso a pensión, hace que sea necesario prestar especial atención a este grupo poblacional sin desconocer, por supuesto, la atención a otros grupos poblacionales.

**Gráfico 9. Grupos etarios en PDET Norte del Cauca y Alto Patía.**



**Fuente:** Cálculos propios con base en DANE (2014).

Otro rasgo particular de este PDET es la presencia de Territorios Funcionales que reúnen al menos dos municipios. Estos Territorios Funcionales son “espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas” (Shejtman, et al, 2011), y se caracterizan frecuentemente por tener un mercado laboral integrado. En la práctica, los cuando se habla de Territorios Funcionales que contienen dos o más municipios, significa que el mercado laboral se extiende más allá de los límites político-administrativos, es decir, que una importante proporción de la fuerza de trabajo que reside en un municipio, se traslada diariamente a otro para trabajar. La conmutación laboral es probablemente un proxy de muchos otros intercambios sociales, económicos y culturales, así como de utilización.

Bajo esas condiciones en el PDET del Norte del Cauca y Alto Patía se identificó la presencia de 3 Territorios funcionales con dos o más municipios (**Este es** un Territorio Funcional metropolitano cuyo núcleo central es Cali. Dentro de este territorio, el municipio de Caloto tiene una Industria manufacturera que, en términos de valor agregado, supera ampliamente la de cualquier otro municipio del PDET. En el PDET existen otros dos Territorios Funcionales cada uno de dos municipios: uno compuesto por Miranda (Cauca) y Florida (Valle del Cauca), y otro, de menor peso poblacional y económico, compuesto por Argelia y Balboa, ambos en el Cauca.

**Tabla 1).** En el primer Territorio Funcional, se encuentran los municipios de Caloto (Cauca) y Pradera (Valle del Cauca), junto con otros 8 municipios por fuera del PDET. Este es un Territorio Funcional metropolitano cuyo núcleo central es Cali. Dentro de este territorio, el municipio de Caloto tiene una Industria manufacturera que, en términos de valor agregado, supera ampliamente la de cualquier otro municipio del PDET. En el PDET existen otros dos Territorios Funcionales cada uno de dos municipios: uno compuesto por Miranda (Cauca) y Florida (Valle del Cauca), y otro, de menor peso poblacional y económico, compuesto por Argelia y Balboa, ambos en el Cauca.

**Tabla 1. Territorios Funcionales PDET Norte del Cauca y Alto Patía.**

	Municipios	% Población 2014	% PIB 2014	Total de población en el PDET 2017
Territorio Funcional 1	Caloto	2.33%	18.79%	74,258
	Pradera	7.22%	9.41%	
Territorio Funcional 2	Argelia*	3.51%	1.65%	53,226
	Balboa	3.36%	2.18%	
Territorio Funcional 3*	Miranda	5.17%	8.16%	99,757
	Florida	7.68%	7.24%	

Fuente: Cálculos propios.

\*El territorio Funcional 3

Como se observa en la Tabla 1, en conjunto estos territorios funcionales representan el 30% de la población del PDET y cerca de la mitad del PIB total (47.5%).

## 2. Caracterización por dimensiones básicas

En esta sección se analizarán los municipios pertenecientes a los tres PDET en su conjunto, en lo correspondiente a siete dimensiones que hemos identificado como centrales: 1) Dinamismo económico, 2) Población e Inclusión social, 3) Economías de aglomeración, 4) Instituciones y Gobernanza, 5) Capital Humano, 6) Bienes y Servicios Públicos, 7) Conflictos Socio-Territoriales, y 8) Producción agrícola y desarrollo rural. Cada análisis por dimensión parte de comparar el promedio de los municipios de los tres

PDET, frente al promedio de la región Pacífico y frente al promedio nacional, en las distintas variables según cada dimensión. Posteriormente, se realiza un análisis más desagregado de las variables utilizando gráficos y mapas según cada caso.

## 2.1 Dinamismo económico

La **Por otra** parte, resulta sorprendente la alta participación industrial en los municipios focalizados, 6.1%, tanto frente a la región Pacífico como a nivel nacional que comparten una participación del 5.2%. Esto se concentra, sin embargo, como ya se indicó, en algunos municipios puntuales como Caloto, Santander de Quilichao y Buenaventura, más que a una condición generalizada en los municipios de los PDET. Otros sectores destacados son las actividades locales como los servicios de establecimientos financieros, transporte y otros servicios.

**Tabla 2** compara los municipios focalizados frente a la región Pacífico y frente al promedio nacional, en términos de variables como el valor agregado municipal, y su estructura económica. Los municipios focalizados tienen un menor valor agregado por municipio y también en términos per cápita con respecto a la Región Pacífico y sobre todo con respecto al nivel nacional, que duplica en promedio el valor de los indicadores para estos PDET. Comparando sectorialmente, hay una notable diferencia en la participación del sector agropecuario: mientras que a nivel nacional y en la región Pacífico, este sector representa entre el 23% y 24%, en los municipios focalizados apenas es del 13%.

Por otra parte, resulta sorprendente la alta participación industrial en los municipios focalizados, 6.1%, tanto frente a la región Pacífico como a nivel nacional que comparten una participación del 5.2%. Esto se concentra, sin embargo, como ya se indicó, en algunos municipios puntuales como Caloto, Santander de Quilichao y Buenaventura, más que a una condición generalizada en los municipios de los PDET. Otros sectores destacados son las actividades locales como los servicios de establecimientos financieros, transporte y otros servicios.

**Tabla 2. Variables de dinamismo y estructura económica**

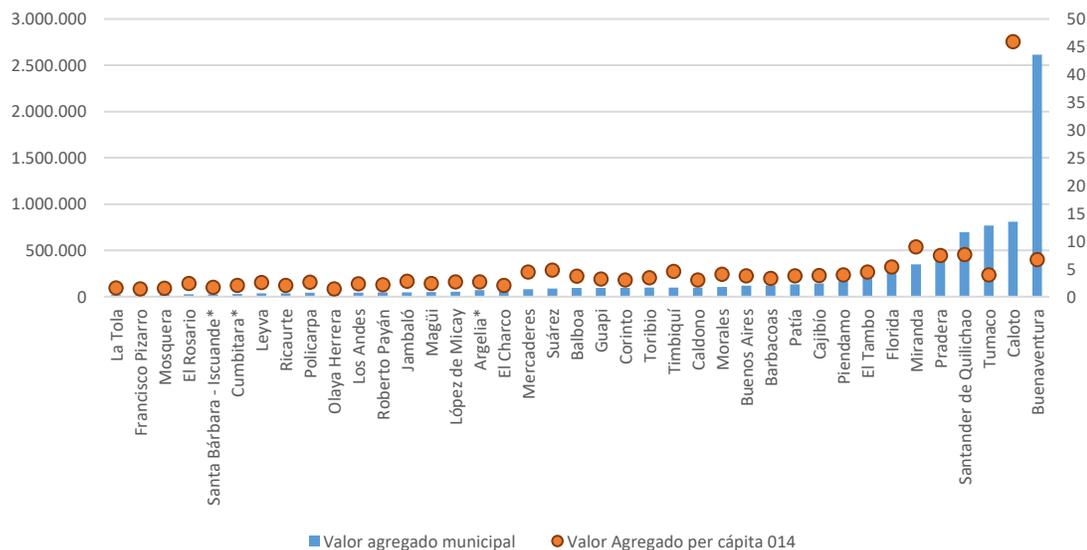
Variable	Municipios PDET FIDA I	Región Pacífico	Promedio Nacional
Valor agregado municipal (2014) (Miles de mill. \$)	215,120	347,596	413,713
Valor agregado per cápita (Mill. \$)	4.60	5.43	9.76
Participación Sector agropecuario	13.1%	23.7%	23.4%
Participación Sector minero	4.9%	4.7%	5.3%
Participación Sector industrial	6.1%	5.2%	5.2%
Sector construcción	8.7%	7.8%	9.3%
Sector Suministro de electricidad, gas y agua	2.0%	2.1%	2.9%
Sector Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11.8%	10.0%	11.5%
Sector comercio	7.5%	8.8%	9.8%
Sector establecimientos financieros	16.7%	13.5%	12.7%
Sector Otros servicios	29.2%	24.3%	19.8%

Fuente: Cálculos propios con base en DANE (2014).

Esta comparación de promedios es indicativa y valiosa como una aproximación al dinamismo económico de los PDET. No obstante, para comprender plenamente el territorio se debe realizar un análisis más desagregado para observar matices, divergencias y similitudes entre los municipios. Con ese propósito, el **Gráfico 10** muestra divergencias notorias entre los municipios de los PDET en términos de valor agregado y valor agregado per cápita. A grandes rasgos, los municipios focalizados podrían dividirse en tres grupos de acuerdo con su nivel de valor agregado. En primer lugar, Buenaventura presenta una economía considerablemente mayor a la de cualquier otro de los municipios de los PDET, lo que es concomitante con el hecho de que es el centro urbano de mayor tamaño entre los considerados. Un segundo grupo incluiría municipios con una economía “mediana”, si se quiere, que tienen una población urbana considerable o que se encuentran lo suficientemente cerca de centros urbanos importantes para dinamizar su actividad económica. En este grupo entrarían municipios como Florida y Pradera, en el Valle del Cauca, Tumaco, en Nariño, o Miranda, Santander de Quilichao y Caloto, en Cauca. Una tercera agrupación comprendería el resto de los municipios que tienen una actividad económica incipiente y menos compleja.

Al analizar el valor agregado por habitante, las diferencias se reducen considerablemente, a pesar de que se observa una clara tendencia creciente del valor agregado per cápita cuando aumenta el valor agregado total. El municipio de Caloto es un caso particular, pues tiene un valor agregado per cápita más de 5 veces mayor que cualquier otro municipio focalizado.

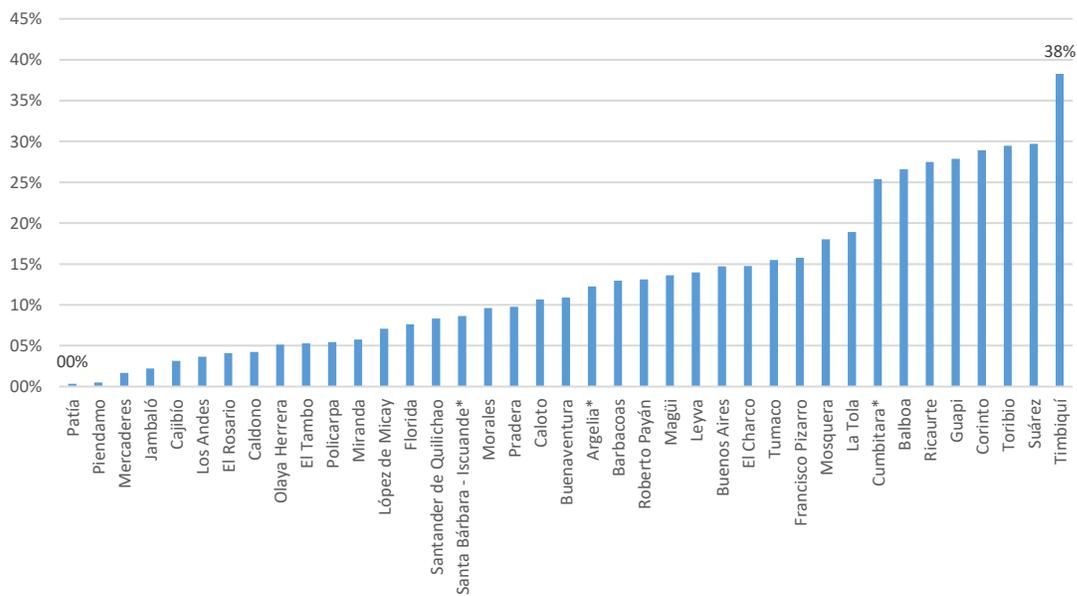
**Gráfico 10. Valor agregado total y per cápita**



Fuente: Cálculos propios con base en Indicador de importancia municipal, DANE (2014)

La participación agropecuaria en el valor agregado varía desde municipios como Timbiquí, Suárez, Toribío, Corinto o Guapi, todos en el Cauca, cuya actividad agropecuaria se acerca al 30% del valor agregado local, hasta municipios como Jambaló, Mercaderes, Piendamó, o Patía donde la participación es, en cambio, menor al 2%. (**Gráfico 11**)

**Gráfico 11. Participación de actividades agropecuaria en valor agregado**



Fuente: Cálculos propios con base en Indicador de importancia municipal, DANE (2014)

## 2.2 Población e inclusión social

En términos de Población e inclusión social, la **La incidencia** de pobreza multidimensional es en promedio 10 puntos porcentuales mayor a la de la Región Pacífico y 15 mayor a la del promedio nacional. Adicionalmente esta diferencia en pobreza es mayor en el área urbana que en la rural donde, en todo caso, la incidencia es consistentemente mayor tanto en los municipios focalizados como en la región Pacífico o en el nivel nacional. Por último, los municipios focalizados exhiben una mayor desigualdad que el promedio nacional, (50.2% frente a 42.2%), pero muy similar a la de la región Pacífico (48.8%).

**Tabla 3** permite sacar algunas conclusiones. Primero, los municipios focalizados tienen en promedio una población similar al promedio de la Región Pacífica y al promedio nacional. No obstante, tienen, según las proyecciones poblacionales del DANE un crecimiento poblacional considerablemente mayor, esto último propiciado principalmente por la amplia diferencia en las tasas de crecimiento de la población rural. En la composición de la población hay también importantes diferencias. Los municipios focalizados tienen en promedio una población étnica que representa cerca del 57% del total de la población, esto quiere decir

1.5 veces la proporción promedio observada en los municipios del Pacífico y cuatro veces la observada a nivel nacional.

La incidencia de pobreza multidimensional es en promedio 10 puntos porcentuales mayor a la de la Región Pacífico y 15 mayor a la del promedio nacional. Adicionalmente esta diferencia en pobreza es mayor en el área urbana que en la rural donde, en todo caso, la incidencia es consistentemente mayor tanto en los municipios focalizados como en la región Pacífico o en el nivel nacional. Por último, los municipios focalizados exhiben una mayor desigualdad que el promedio nacional, (50.2% frente a 42.2%), pero muy similar a la de la región Pacífico (48.8%).

**Tabla 3. Variables de Población e Inclusión social**

Variables poblacionales	Municipios PDET FIDA	Región Pacífico	Promedio Nacional
Población total territorios	44,013	47,248	43,923
Crecimiento poblacional 2017	1.44%	0.63%	0.46%
Crecimiento poblacional cabecera	1.76%	1.02%	0.91%
Crecimiento poblacional resto	1.12%	0.27%	-0.12%
Porcentaje población étnica	57	38	14
Incidencia global IPM	83.7%	74.0%	69.5%
Incidencia rural	89.5%	81.5%	79.7%
Incidencia urbana	69.3%	59.2%	53.5%
Gini 2005	50.2%	48.8%	42.2%

**Fuente:** Elaboración propia, con datos del DANE (2005).

Las anteriores cifras de pobreza, calculadas con la información del Censo de 2005, pueden ser actualizadas, para el área rural dispersa, con los datos de pobreza recogidos por el Censo Nacional Agropecuario de 2014. La **Tabla 4** muestra información sobre incidencia de pobreza multidimensional<sup>3</sup>, en territorios rurales censados en el CNA 2014, y la incidencia desagregada por territorios con grupos étnicos y sin grupos étnicos. La pobreza rural calculada con los datos del CNA sigue siendo mayor en los municipios focalizados frente a la región Pacífico y el promedio nacional, pero en los tres casos la pobreza se redujo sustancialmente (cerca de 35 puntos porcentuales en cada caso): en los municipios focalizados pasó de 90% a 57%; en la región Pacífico de 82% a 46% y en el promedio nacional de 80% a 44%. Por otra parte, en los municipios focalizados la incidencia de pobreza rural es mayor en territorios con predominancia de grupos étnicos que en los territorios sin éstos, condición que se mantiene para el promedio de la región Pacífico. Esto relleva la importancia de un enfoque diferencial en las políticas de erradicación de la pobreza, e incluso en la medición misma de la pobreza.

**Tabla 4. Pobreza multidimensional CNA 2014**

Variables poblacionales	Municipios PDET FIDA	Región Pacífico	Promedio Nacional
-------------------------	----------------------	-----------------	-------------------

<sup>3</sup> El IPM del CNA es ajustado pues no cuenta con las 15 dimensiones originales del IPM del Censo 2005 sino con 10.

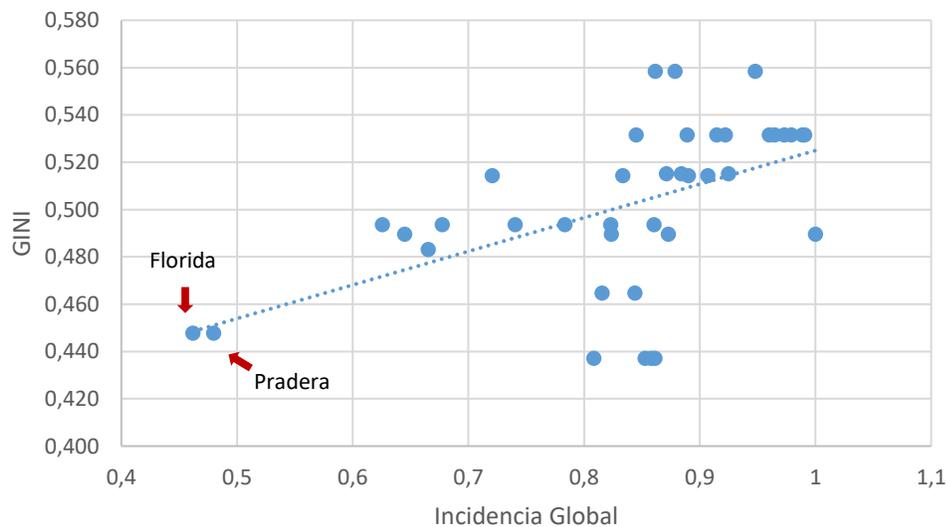
Incidencia rural IPM 2014-CNA	56.7%	45.8%	43.9%
Incidencia rural IPM 2014 de grupos étnicos-CNA	61.0%	47.5%	33.1%
Incidencia rural IPM 2014 de territorios sin grupos étnicos-CNA	52.3%	43.2%	43.0%

Fuente: Cálculos propios con base en Censo Nacional Agropecuario (2014)

EI

**Gráfico 12** muestra que, entre los municipios focalizados, los que son más pobres (tienen una mayor incidencia de pobreza) presentan, en promedio, una mayor desigualdad en términos de ingresos. Destacan los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca, que, además de tener una baja incidencia de pobreza, tienen una desigualdad muy baja comparativamente. Por esta razón pueden ser un punto de referencia para identificar y replicar factores de éxito en la región.

**Gráfico 12. Gini Ingresos (2005) vs Incidencia global (2005)**

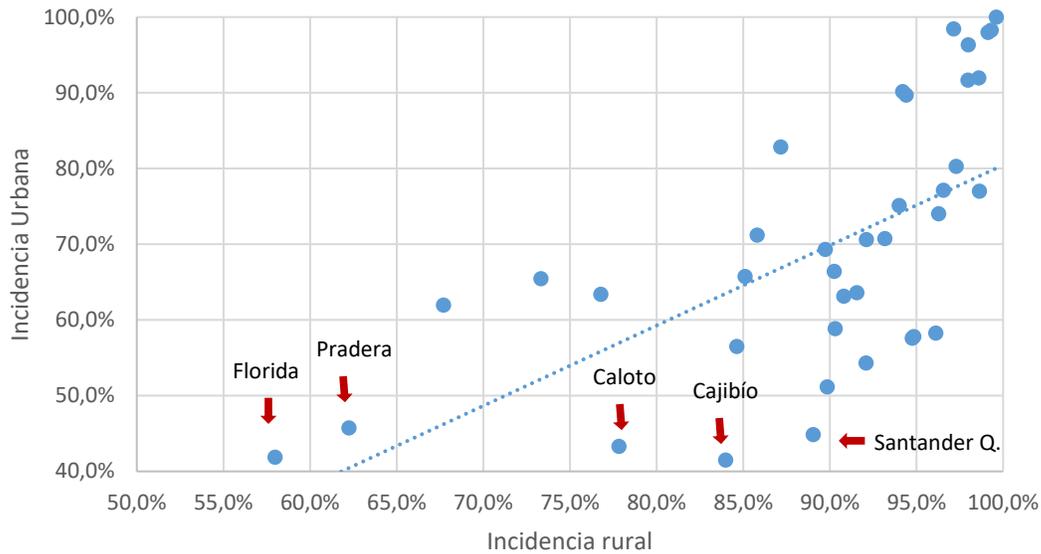


Fuente: Cálculos propios con base en Censo Poblacional (2005)

Junto a la correlación entre la pobreza y desigualdad observada, se encuentra evidencia de una estrecha relación entre la incidencia rural y urbana: generalmente aquellos municipios que presentan mayor pobreza urbana presentan una mayor pobreza rural (

**Gráfico 13).** Aparte de los casos de Florida y Pradera que tienen bajas tasas de pobreza tanto a nivel urbano como rural, pueden ser reveladores los casos de Cajibío, Caloto y Santander de Quilichao, donde una muy baja incidencia urbana no se traduce en una menor pobreza rural, una situación que se podría mitigar mediante proyectos que fortalezcan la articulación y los vínculos rurales-urbanos.

**Gráfico 13. Incidencia Rural (2005) vs Incidencia urbana (2005)**

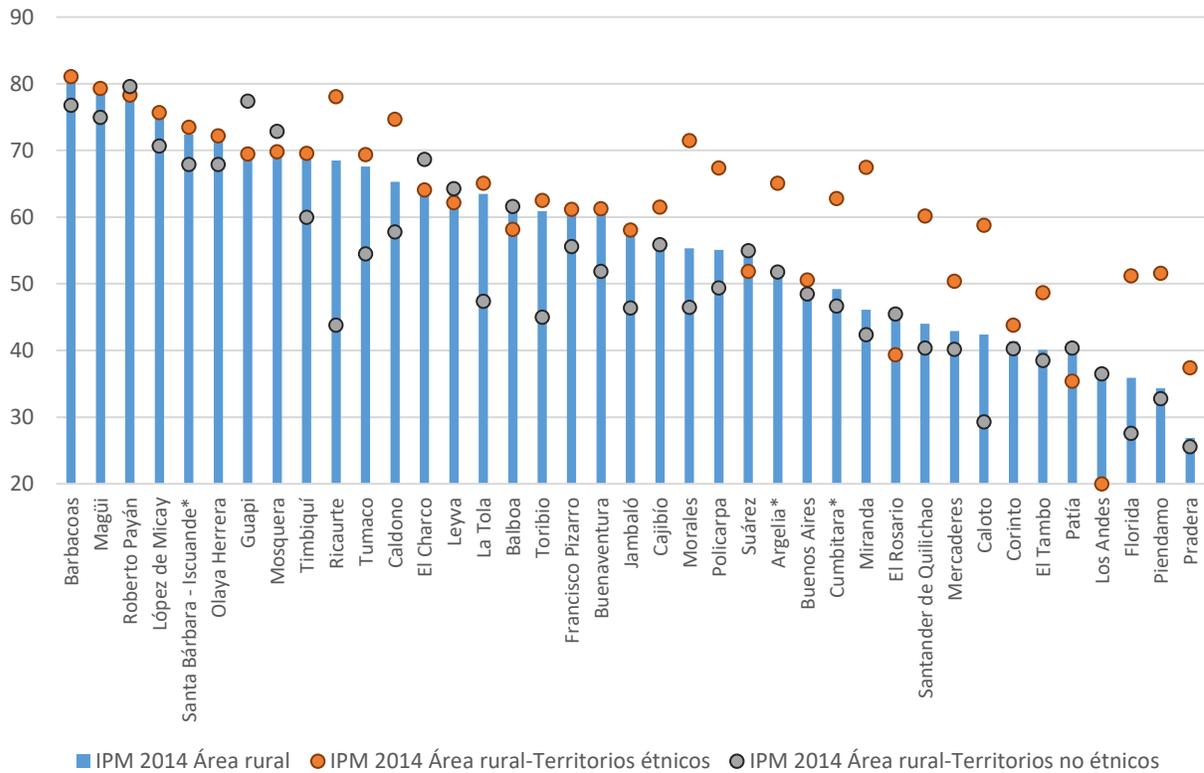


Fuente: Cálculos propios con base en Censo Poblacional (2005)

Por otra parte, al enfocarse en los datos de pobreza del CNA 2014, se encuentra que todos los municipios han reducido sustancialmente su pobreza multidimensional en la zona rural, aunque se siguen observando amplias divergencias entre los municipios donde municipios como Pradera, Piendamó o Florida encabezan los de menor incidencia de pobreza con tasas cercanas al 30%, mientras que Barbacoas, Magüí y Roberto Payán son los municipios de mayor incidencia rural con tasas que rondan el 80%. Adicionalmente se observa que los municipios con menor incidencia de pobreza se presentan mayores diferencias entre la incidencia observada en territorios étnicos y la observada en territorios no étnicos (**Gráfico 14**).

Esta tendencia suscita varias preguntas sobre si la reducción de la pobreza ha sido ampliamente basada, o si, por el contrario, el desarrollo ha favorecido en mayor grado a grupos poblacionales específicos. Buenos ejemplos para este contexto podrían ser los municipios de Morales o Miranda, donde la Incidencia de Pobreza Multidimensional es relativamente baja (de 55% y 46%, respectivamente) pero donde la incidencia en la población étnica es aproximadamente 25 puntos porcentuales más alta a la observada en municipios con baja participación de esta población: 72% y 47% respectivamente, en el caso de Morales, y 67% y 42% en el caso de Miranda.

**Gráfico 14. Incidencia de pobreza Rural – Censo Nacional Agropecuario 2014**



Fuente: Cálculos propios con base en Censo Nacional Agropecuario (2014)

### 2.3 Economías de Aglomeración

Uno de los factores que pueden ayudar a explicar el desarrollo económico y el buen desempeño en indicadores sociales (revisados en las dos secciones anteriores) son las economías de aglomeración. En municipios como Pradera, Florida, Caloto o Santander de Quilichao, se observaron buenos indicadores económicos, y una incidencia de pobreza relativamente baja. Estos municipios comparten el hecho de tener un casco urbano comparativamente grande frente al resto de los municipios, y, sobre todo, el hecho de encontrarse en las cercanías de Cali y su área de influencia.

La **Tabla 5** muestra comparaciones de los municipios focalizados frente a la región Pacífico y el promedio nacional en distintas variables de aglomeración. Lo primero que salta a la vista es la baja densidad poblacional promedio de los municipios focalizados: mientras que la densidad poblacional efectiva (sin contar áreas de reservas o parques Nacionales Naturales) de los municipios focalizados es en promedio de 61 habitantes por kilómetro cuadrado, en la región Pacífico es de más del doble, 136 hab/km<sup>2</sup>, y el promedio nacional es 5 veces mayor, 323 hab/km<sup>2</sup> (el promedio nacional y la región Pacífico incluyen las grandes ciudades cuya densidad de población aumenta el promedio ostensiblemente). La distancia lineal a una ciudad de 100 mil habitantes o más es también mayor al promedio de la región Pacífico: 57.3 kilómetros frente a 44 kilómetros.

El porcentaje de población en cabecera es comparativamente bajo y la densidad empresarial es considerablemente menor: 44 empresas por 100 mil habitantes frente a 80 emp/100 mil hab de la región Pacífico y las 200 emp/100 mil hab del nivel nacional. Esta baja población urbana y la baja densidad poblacional pueden hacer parte de la explicación de que el crecimiento de los avalúos tanto urbanos como rurales sea menor a los observados en la región Pacífico o en el promedio nacional.

**Tabla 5. Variables de economías de aglomeración**

Variables poblacionales	Municipios PDET FIDA	Región Pacífico	Promedio Nacional
Densidad poblacional normal	58.4	114.6	152.5
Densidad poblacional efectiva	61.0	136.2	322.7
Distancia a ciudad de 100 mil hab (km)	57.3	43.9	60.4
% Población urbana	33.0%	38.1%	44.1%
Índice Ruralidad	48.4	45.7	46.7
Densidad empresarial (empresasx1000 habitantes)	44.4	79.8	200.0
Crecimiento Avalúo Total (2012)	0.3%	1.6%	1.5%
Crecimiento Avalúo Urbano (2012)	1.2%	3.4%	2.6%
Crecimiento Avalúo Rural (2012)	-0.2%	0.7%	1.0%

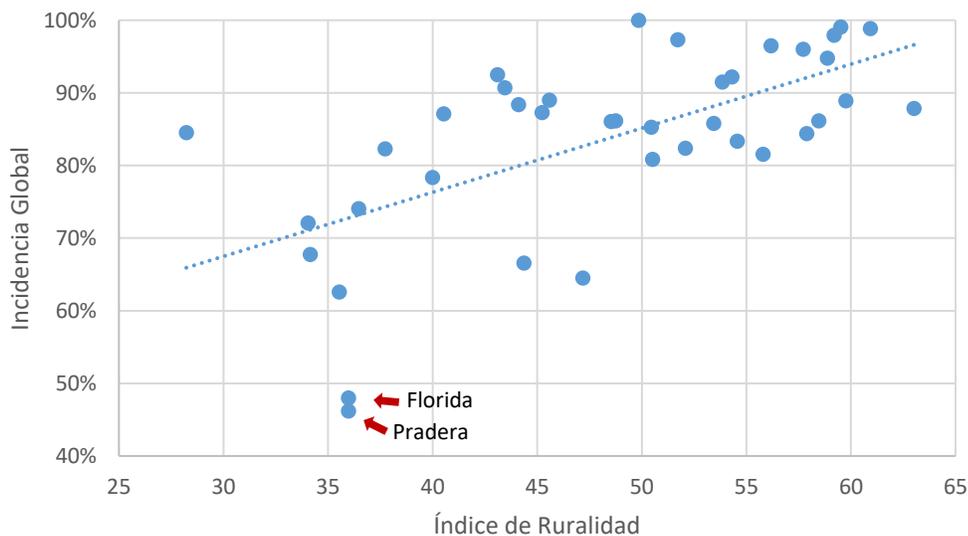
Fuente: Cálculos propios con base en Base de operaciones efectivas de caja, DNP (2015)

De otro lado, hay una clara relación creciente entre el Índice de ruralidad y la Incidencia de pobreza multidimensional global (y la distancia a ciudades de más de 100 mil habitantes, como se sugirió al principio, es posible que sean estas condiciones (la presencia de economías de aglomeración y cercanía a dichas economías) las que posibilitan menores niveles de pobreza en poblaciones como Pradera o Florida que tienen un bajo índice de ruralidad y, al mismo tiempo, una baja incidencia.

**Gráfico 15).** Teniendo en cuenta que este índice se construye teniendo en cuenta factores como la densidad poblacional y la distancia a ciudades de más de 100 mil habitantes, como se sugirió al principio,

es posible que sean estas condiciones (la presencia de economías de aglomeración y cercanía a dichas economías) las que posibilitan menores niveles de pobreza en poblaciones como Pradera o Florida que tienen un bajo índice de ruralidad y, al mismo tiempo, una baja incidencia.

**Gráfico 15. Índice de ruralidad e Incidencia Global (2005)**



Fuente: Cálculos propios con base en Censo (2005)

Un buen indicador de qué tan aislados (rurales) están los municipios es analizar la distancia a centros urbanos de mediano o gran tamaño. Aunque el Índice de Ruralidad incorpora esta variable, la distancia que utiliza es una distancia Euclidiana, lineal, la cual, en un país como Colombia, donde la geografía y la calidad de las vías es determinante, puede ser muy imprecisa. Contribuyendo al análisis sobre el aislamiento o cercanía de los municipios focalizados, el **Ilustración 2** enseña los tiempos de desplazamiento de los municipios focalizados a los centros urbanos más importantes de la región. Aparte de las tres capitales departamentales, Cali, Popayán y Pasto, se consideran para este análisis como centros urbanos importantes, los siete municipios con mayor valor agregado, éstos son, sin un orden particular: Santander de Quilichao, Caloto, Buenaventura, Tumaco, Miranda, Pradera y Florida.



## 2.4 Instituciones y Gobernanza

En esta sección se analizarán la capacidad del gobierno local a través de dos perspectivas complementarias: i) primero se analizará la estructura de ingresos de los municipios focalizados y, posteriormente, ii) se analiza la información suministrada por la Medición de Desempeño Municipal (MDM) adelantada por el DNP, para evaluar a los gobiernos municipales en términos de dotaciones iniciales, resultados y gestión. Partiendo de lo anterior, la **muestra los** ingresos tributarios, regalías y transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), de los municipios focalizados y los compara con la región Pacífico y el promedio nacional. Lo primero que salta a la vista en este caso es que los municipios focalizados no solo tienen en promedio menores ingresos totales (31 mil millones frente a 37 mil de la región Pacífico o 41 mil del promedio nacional) sino que, en esos ingresos totales, los ingresos tributarios (ingresos propios, si se quiere) tienen una menor participación (8.2%, frente a 11% de la región Pacífico y 13.2% del promedio nacional). Esta diferencia está propiciada principalmente por una participación asimétrica del Impuesto predial: mientras que en los municipios focalizados la participación es de 2.2%, en la región Pacífico y en el promedio nacional es de casi el doble, 3.7% y 4.1%, respectivamente. Por otra parte, la participación de Industria y Comercio, y de la sobretasa a la gasolina es muy similar en los tres grupos, pero se vuelve a encontrar una diferencia notable en otros ingresos tributarios, que en los municipios focalizados cuentan con una participación promedio de 1.8%, mientras en la región Pacífico tienen una participación de 2.6% y en el promedio nacional de 4.2%. Respecto a los ingresos de capital, si bien no se observa una gran diferencia en términos de la participación en el Sistema General de Regalías entre los tres grupos, sí se observa una mayor dependencia de los municipios focalizados hacia el SGP, del cual dependen un 69% de sus ingresos en promedio. En la región Pacífico la participación del SGP en los ingresos totales es del 64% y en el promedio nacional es de 56%.

**Tabla 6**, muestra los ingresos tributarios, regalías y transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), de los municipios focalizados y los compara con la región Pacífico y el promedio nacional. Lo primero que salta a la vista en este caso es que los municipios focalizados no solo tienen en promedio menores ingresos totales (31 mil millones frente a 37 mil de la región Pacífico o 41 mil del promedio nacional) sino que, en esos ingresos totales, los ingresos tributarios (ingresos propios, si se quiere) tienen una menor participación (8.2%, frente a 11% de la región Pacífico y 13.2% del promedio nacional). Esta diferencia está propiciada principalmente por una participación asimétrica del Impuesto predial: mientras que en los municipios focalizados la participación es de 2.2%, en la región Pacífico y en el promedio nacional es de casi el doble, 3.7% y 4.1%, respectivamente. Por otra parte, la participación de Industria y Comercio, y de la sobretasa a la gasolina es muy similar en los tres grupos, pero se vuelve a encontrar una diferencia notable en otros ingresos tributarios, que en los municipios focalizados cuentan con una participación promedio de 1.8%, mientras en la región Pacífico tienen una participación de 2.6% y en el promedio nacional de 4.2%. Respecto a los ingresos de capital, si bien no se observa una gran diferencia en términos de la participación en el Sistema General de Regalías entre los tres grupos, sí se observa una mayor dependencia de los municipios focalizados hacia el SGP, del cual dependen un 69% de sus ingresos en promedio. En la región Pacífico la participación del SGP en los ingresos totales es del 64% y en el promedio nacional es de 56%.

**Tabla 6. Estructura de ingresos**

Variables Institucionales	Municipios PDET FIDA	Región Pacífico	Promedio Nacional
INGRESOS TOTALES (Millones \$)	31,210	36,583	41,474
INGRESOS TRIBUTARIOS %	8.2%	11.0%	13.2%
PREDIAL %	2.2%	3.7%	4.1%
INDUSTRIA Y COMERCIO %	2.4%	2.8%	3.3%
SOBRETASA GASOLINA %	1.8%	1.8%	1.7%

OTROS TRIBUTARIOS %	1.8%	2.6%	4.2%
<b>INGRESOS DE CAPITAL %</b>	<b>83.0%</b>	<b>78.9%</b>	<b>75.0%</b>
REGALÍAS %	8.9%	9.2%	8.9%
TRANSFERENCIAS NACIONALES (IC) %	69.1%	63.6%	55.6%
OTROS INGRESOS DE CAPITAL %	2.7%	3.1%	5.3%

Fuente: Cálculos propios con base en Base de operaciones efectivas de caja, DNP (2015)

Nota: Los montos de ingresos son el promedio municipal entre los años 2010-2014, y no los de un año en particular para corregir algún tipo de estacionalidad del recaudo

En el último año el DNP ha adelantado la Medición de Desempeño Municipal (MDM) como una herramienta para evaluar la capacidad institucional de los municipios. Esta medición parte de un indicador de dotaciones iniciales de los municipios en el que entran los ingresos tributarios, con otras variables que también hemos analizado en el presente documento, como densidad empresarial, pertenencia al Sistema de Ciudades, densidad poblacional, o porcentaje de población en cabecera. Una vez categorizados los municipios según sus dotaciones iniciales, se evalúa su capacidad de gestión de acuerdo con ámbitos como la ejecución del presupuesto, la inversión de recursos propios, la contratación oportuna de proyectos, entre otras. Esta capacidad de gestión, a su vez, se ajusta según los resultados obtenidos en términos de, por ejemplo, Cobertura de educación Media, Homicidios por cada mil habitantes, cobertura eléctrica o Tasa de Mortalidad Infantil.

La

**Tabla 7** muestra que los municipios focalizados tienen un menor desempeño según la MDM del año 2015 (0.39 frente a 0.41 de la Región Pacífico y 0.45 del promedio nacional). No obstante, en promedio sus municipios han subido cerca de 8 puestos (ranking municipal) respecto a la MDM del año 2014, dos más que el promedio de la región Pacífico. Desagregando por componentes, se observa también que los municipios focalizados tienen en general unas menores dotaciones iniciales (0.095) que la región Pacífico (0.141) y que el promedio nacional (0.201). Por otra parte, respecto a la gestión y resultados, si bien los municipios focalizados siguen estando por debajo en ambos, las diferencias no son tan notorias frente al promedio nacional o la región Pacífico, como lo son las diferencias en dotaciones iniciales.

**Tabla 7. Medición de Desempeño Municipal**

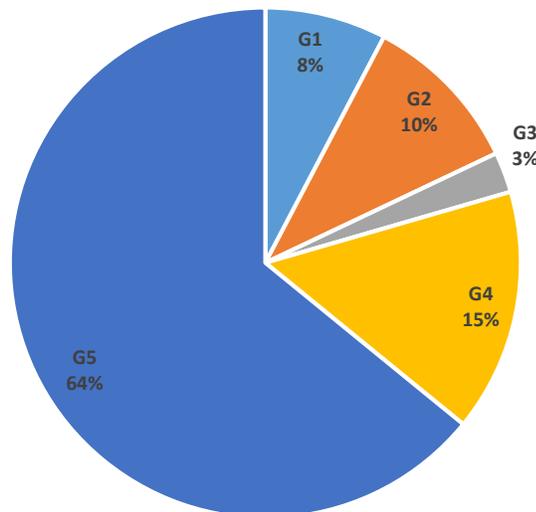
Variables Institucionales	Municipios PDET FIDA	Región Pacífico	Promedio Nacional
<b>INDICADOR MDM 2015</b>	0.39	0.41	0.45
Puesto MDM 2015	129.9	119.2	108.1

Cambio puesto MDM 2014-2015	7.6	5.5	0.0
<b>Indicador de Dotaciones iniciales 2015</b>	0.095	0.141	0.201
<b>Resultados 2015</b>	0.62	0.64	0.66
Puesto Resultados 2015	147.3	114.3	108.1
Cambio puesto resultados 2015-2014	3.74	1.61	0.00
<b>Gestión 2015</b>	0.39	0.41	0.45
Puesto gestión 2015	129.6	118.7	108.1
Cambio puesto Gestión 2015-2014	6.2	4.8	0.0

Fuente: Cálculos propios con base en Medición de Desempeño Municipal, DNP (2015)

Estas amplias diferencias en dotaciones iniciales tienen respuesta en el hecho de que 25 (64%) de los 39 municipios focalizados hacen parte del último quintil de dotaciones iniciales, mientras que solo 3 (8%) están en el primer quintil (Buenaventura, Florida y Pradera) y 4 (10%) en el segundo (Caloto, Miranda, Santander de Quilichao, y Tumaco) (**Gráfico 16**). No está de más aclarar, para ilustrar esta condición de inferioridad en términos de dotaciones iniciales, que, siendo los grupos definidos como quintiles, si los municipios focalizados se distribuyeran como todos los municipios a nivel nacional, tendrían aproximadamente 8 municipios en cada grupo (20%) y no una distribución tan asimétrica como la observada.

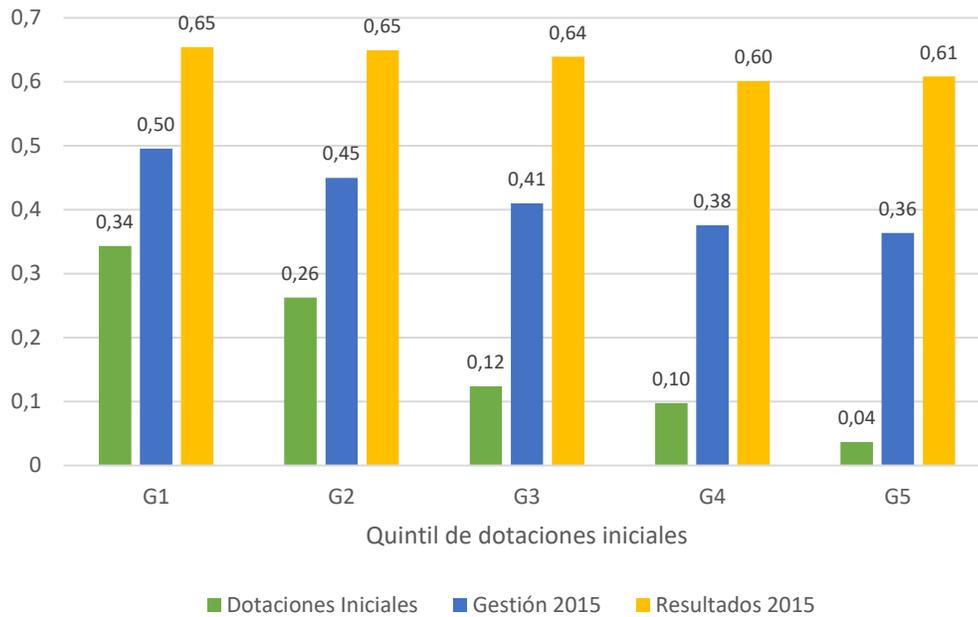
**Gráfico 16. Distribución de municipios focalizados en grupos de dotaciones iniciales.**



Fuente: Cálculos propios con base en Medición de Desempeño Municipal, DNP (2015)

El **Gráfico 17** muestra un claro gradiente cuando se analizan los promedios de gestión para cada grupo de dotaciones iniciales. También se observa un gradiente en términos de resultados, pero éste es mucho menos notorio, lo que puede sugerir que tener un mayor potencial institucional puede traducirse en una mejor gestión, pero esto no necesariamente deriva en mejores resultados. Por construcción, el gradiente es aún más acentuado cuando se observa el indicador de dotaciones iniciales.

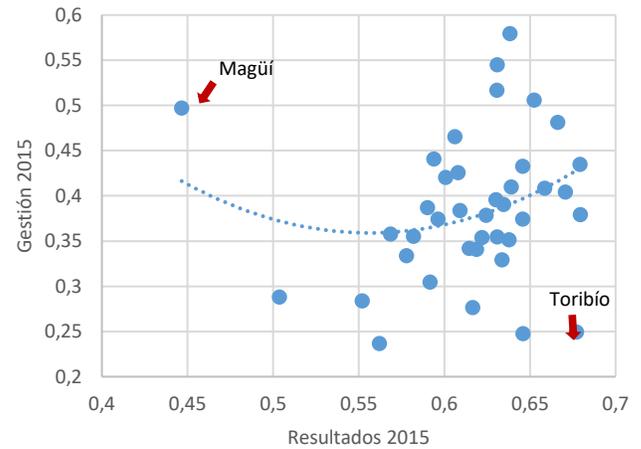
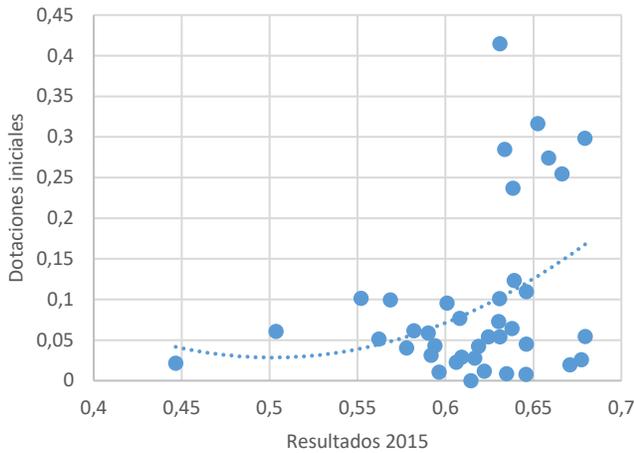
**Gráfico 17. Indicadores institucionales por grupo de dotaciones iniciales**



Fuente: Cálculos propios con base en Medición de Desempeño Municipal, DNP (2015)

Entre más dotaciones iniciales, en general, los municipios focalizados, casi sin excepción, obtienen mejores resultados. La relación es menos clara entre gestión y resultados (**Gráfico 18**). Si bien, en promedio, los municipios focalizados que tienen una mejor gestión tienen mejores resultados, esta tendencia se rompe por varios casos fuera de lo común. Por ejemplo, el municipio de Magüí en Nariño es el quinto con mejor calificación de su capacidad de gestión, sin embargo, es, con diferencia, el que peores resultados tiene. Por el contrario, Toribío en Cauca tiene el tercer peor indicador de gestión y, aun así, tiene el tercer mejor indicador de resultados.

**Gráfico 18. Resultados vs dotaciones iniciales y gestión**



Fuente: Cálculos propios con base en Medición de Desempeño Municipal, DNP (2015)

## 2.5 Educación

Uno de los ámbitos esenciales en los cuales la MDM evalúa los resultados de los municipios es la educación. En esta sección hacemos un breve repaso de algunas variables asociadas a la educación en los municipios focalizados. La **enseña que** la cobertura de educación media es sustancialmente menor en los municipios focalizados que en la región Pacífico o en el promedio de los municipios a nivel nacional. La región Pacífico y el promedio nacional tienen una cobertura cercana a o que supera el 30% (29.3% y 36.3%, respectivamente), mientras que los municipios focalizados apenas superan en promedio el 20%. En Pruebas Saber no hay diferencias notorias lo que puede sugerir que, si bien hay diferencias en cobertura, la calidad de la educación puede ser consistentemente baja a lo largo y ancho del territorio nacional. Sí existen, en cambio, contrastes en el porcentaje de asistencia a establecimientos educativos por parte de la población entre 5 y 24 años. Este porcentaje asciende a 52% en los municipios focalizados, lo que resulta bajo en comparación al 55.4% observado para la región Pacífico o el 60.9% del promedio nacional.

**Tabla 8** enseña que la cobertura de educación media es sustancialmente menor en los municipios focalizados que en la región Pacífico o en el promedio de los municipios a nivel nacional. La región Pacífico y el promedio nacional tienen una cobertura cercana a o que supera el 30% (29.3% y 36.3%, respectivamente), mientras que los municipios focalizados apenas superan en promedio el 20%. En Pruebas Saber no hay diferencias notorias lo que puede sugerir que, si bien hay diferencias en cobertura, la calidad de la educación puede ser consistentemente baja a lo largo y ancho del territorio nacional. Sí existen, en cambio, contrastes en el porcentaje de asistencia a establecimientos educativos por parte de la población entre 5 y 24 años. Este porcentaje asciende a 52% en los municipios focalizados, lo que resulta bajo en comparación al 55.4% observado para la región Pacífico o el 60.9% del promedio nacional.

**Tabla 8. Variables de educación**

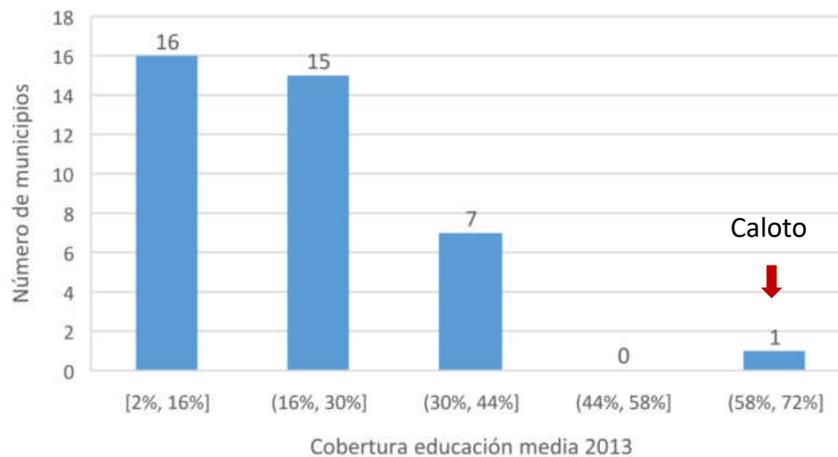
Variables Institucionales	Municipios PDET FIDA	Región Pacífico	Promedio Nacional
Cobertura educación media 2013	20.6%	29.3%	36.3%
Pruebas Saber 2012	42.0	43.3	43.9

Asistencia de la población entre 5 y 24 a establecimientos educativos (%)	52.0%	55.4%	60.9%
---	-------	-------	-------

Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2014) y Panel CEDE

Haciendo un análisis más desagregado se encuentra que 31 de los 39 municipios tienen una cobertura de educación media menor al 30% (16 tienen una cobertura menor al 16%) al tiempo que solo uno de los 39 municipios tiene una cobertura por encima del 60%: Caloto, del PDET del Norte del Cauca y Alto Patía cuya cobertura es del 64.6% (**Gráfico 19**). Lo que destaca aún más en esta situación es que el siguiente municipio con mayor cobertura de educación media es Santander de Quilichao con apenas 42.3%. Preocupa además la baja cobertura de las ciudades: Buenaventura y Tumaco tienen coberturas del 20.1% y 18.8%, respectivamente.

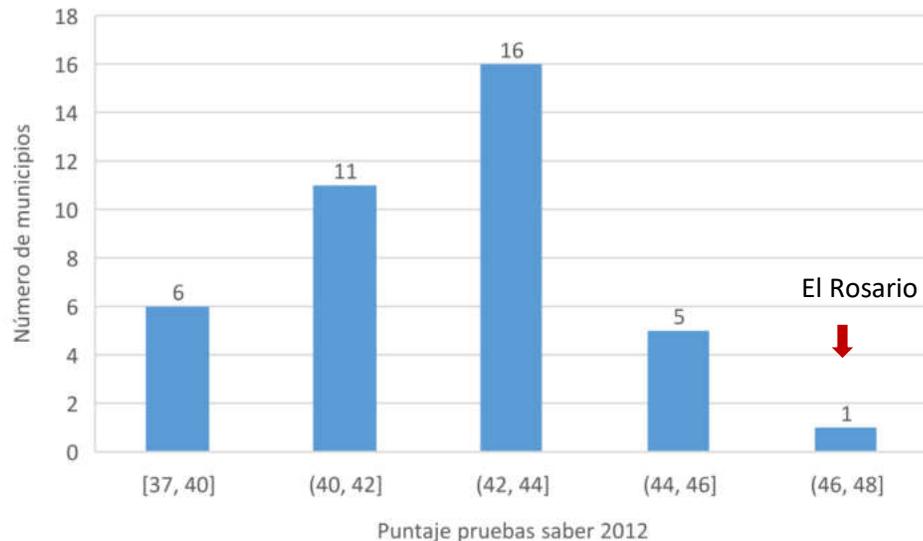
**Gráfico 19. Histograma de cobertura de educación media.**



Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2014)

Respecto a la calidad de la educación, medida por los puntajes de las Pruebas Saber 11, se observa una menor varianza. Los municipios se distribuyen normalmente en torno a un promedio de 42 (**Gráfico 20**). Destaca el caso de Caloto que, a pesar de ser con diferencia el municipio con mayor cobertura de educación media, tiene un puntaje de Pruebas Saber 11 inferior al promedio (40.4 frente a un promedio de 42).

**Gráfico 20. Puntaje de pruebas saber 11**



Fuente: Cálculos propios con base en DNP (2014)

## 2.6 Bienes y Servicios Públicos

Los bienes y servicios públicos, tanto como la educación o las economías de aglomeración, son factores que pueden impulsar u obstaculizar el desarrollo económico o social de los territorios PDET. La **Tabla 9** muestra, por ejemplo, a unos municipios focalizados en los tres PDET seleccionados, con un notable rezago con respecto a la región Pacífico y al promedio nacional, no solo en términos de vías primarias sino también de vías secundarias, lo que puede ocasionar el aislamiento y la falta de acceso a mercados de sus habitantes. También se observa un rezago en las coberturas de alcantarillado (32.3 frente a 40 de la región Pacífico y del promedio nacional), de gas natural (52 frente a 59.2 de la región Pacífico y 69.6 del promedio nacional), y, en menor medida, al comparar los índices de cobertura eléctrica (84.3 frente a 89.3 y 90.8). Por otra parte, los municipios focalizados tienen en promedio una mayor cobertura de acueducto y de servicio de aseo, sin embargo, para ambos casos las diferencias son apenas visibles.

**Tabla 9. Bienes y servicios públicos**

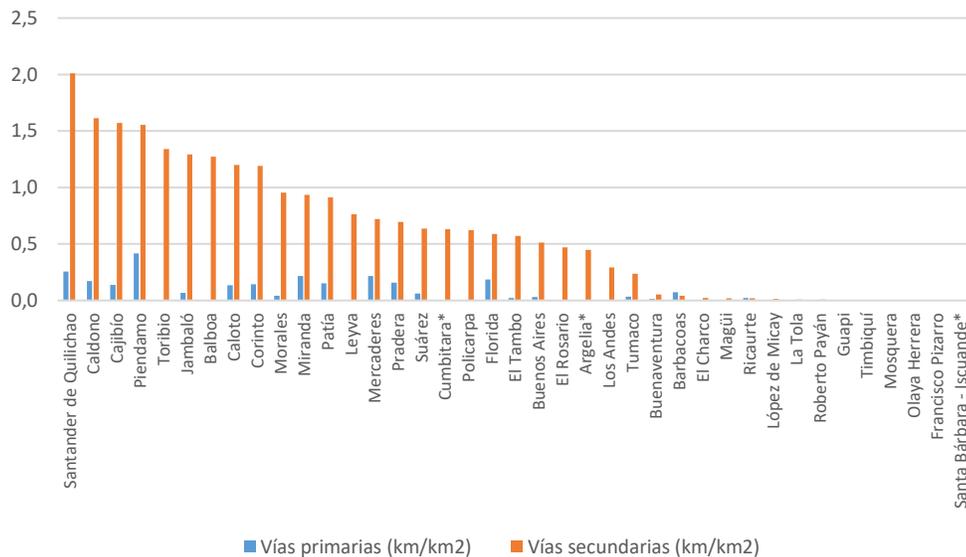
Variables Institucionales	Municipios PDET FIDA	Región Pacífico	Promedio Nacional
Vías primarias (kms. por km2)	0.066	0.198	0.243
Vías secundarias (kms. por km2)	0.595	0.852	1.044
Cobertura total acueducto (2013)	61.652	60.279	58.151
Cobertura total de aseo (2013)	47.546	49.442	45.406

Cobertura total de alcantarillado (2013)	32.298	40.163	40.368
Cobertura gas natural (2013)	52.051	59.216	69.663
Índice de cobertura eléctrica (2013)	84.297	89.294	90.769

Fuente: Cálculos propios con base en Panel CEDE

Entre los municipios con mayor densidad vial se encuentran varios del Norte del Cauca como Santander de Quilichao, Caldono o Cajibío (**Gráfico 21**). Opuesta es la situación de varios municipios de Nariño, especialmente los ubicados en el PDET de “Pacífico y frontera nariñense” como Santa Bárbara-Iscuandé, Francisco Pizarro, Olaya Herrera o Mosquera, entre otros, los cuales no tienen una densidad vial cuantificable. En muchos casos puede simplemente ocurrir por falta de datos, pero también, en muchos otros porque la red vial es apenas incipiente, como se pudo observar cuando no se pudo calcular el tiempo de desplazamiento de estos municipios a los centros urbanos y económicos importantes de la región. El caso particular de Buenaventura, que presenta una densidad vial mucho menor a la esperada, puede deberse a la gran área del municipio más que a la ausencia de vías importantes.

**Gráfico 21. Densidad vial en municipios focalizados.**



Fuente: Cálculos propios.

### 3. Oportunidades para el postconflicto

### 3.1 Conflictos Socio Territoriales

En esta sección se analizan los conflictos socio-territoriales desde dos perspectivas. Primero se hace un análisis de variables relacionadas con las condiciones de seguridad de los municipios. Seguidamente, se revisan otras conflictividades reales o potenciales como conflictos ambientales, solicitudes mineras, o de tierras. La **muestra las** generalidades en algunas variables de seguridad para los municipios focalizados, la región Pacífico y el promedio nacional. En promedio los municipios focalizados tienen una alta tasa de homicidios, de 55.56 homicidios por cada 100 mil habitantes, respecto a la región Pacífico cuya tasa es de 49.83 y mucho más respecto al promedio nacional de la tasa que es 29.92. La tasa de secuestros (secuestros por cada 100 mil habitantes) es menor a la de la región Pacífico y similar al promedio nacional. La tasa de hurtos, por otra parte, es considerablemente menor siendo esta de 44.57 hurtos por cada 100 mil habitantes, casi la mitad del promedio de la región Pacífico, 86.98, o del promedio nacional, 95.53. Hay, además una altísima concentración de cultivos de coca, lo que se refleja en que los municipios focalizados tienen en promedio 370.4 hectáreas de coca, mientras que en la región Pacífico la cifra está en 106 hectáreas, casi una cuarta parte, y el promedio nacional es de 43.06 hectáreas, cerca de una octava parte.

**Tabla 10** muestra las generalidades en algunas variables de seguridad para los municipios focalizados, la región Pacífico y el promedio nacional. En promedio los municipios focalizados tienen una alta tasa de homicidios, de 55.56 homicidios por cada 100 mil habitantes, respecto a la región Pacífico cuya tasa es de 49.83 y mucho más respecto al promedio nacional de la tasa que es 29.92. La tasa de secuestros (secuestros por cada 100 mil habitantes) es menor a la de la región Pacífico y similar al promedio nacional. La tasa de hurtos, por otra parte, es considerablemente menor siendo esta de 44.57 hurtos por cada 100 mil habitantes, casi la mitad del promedio de la región Pacífico, 86.98, o del promedio nacional, 95.53. Hay, además una altísima concentración de cultivos de coca, lo que se refleja en que los municipios focalizados tienen en promedio 370.4 hectáreas de coca, mientras que en la región Pacífico la cifra está en 106 hectáreas, casi una cuarta parte, y el promedio nacional es de 43.06 hectáreas, cerca de una octava parte.

**Tabla 10. Seguridad y cultivos ilícitos**

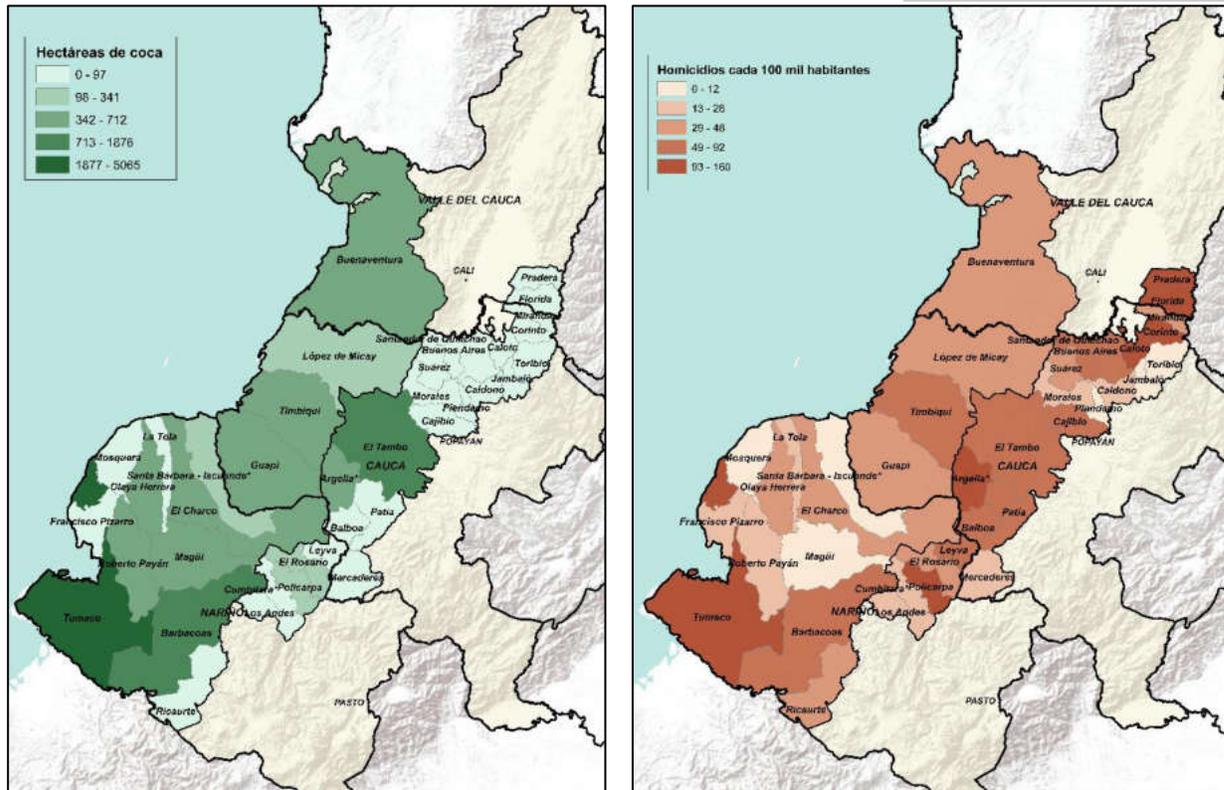
Variables Institucionales	Municipios PDET FIDA	Región Pacífico	Promedio Nacional
Homicidios X 100 mil habitantes	55.56	49.83	29.92
Secuestros X 100 mil habitantes	0.89	1.23	0.81
Hurtos X 100 mil habitantes	44.57	86.98	95.53
Hectáreas Coca	370.41	106.57	43.06
Hectáreas Bosque Municipio	35.18	37.85	25.92

Fuente: Cálculos propios con base en SIGIN y SIMCI (2012)

La presencia de cultivos ilícitos (coca) no parece estar relacionada con la violencia en términos de homicidios por cada 100 mil habitantes. La

**Ilustración 3** muestra que los municipios con una mayor área cultivada de coca no son necesariamente aquellos con las tasas de homicidios más altas. Las altas tasas de homicidio parecen estar más relacionadas con fenómenos urbanos, por ejemplo, presentes en municipios sin cultivos de coca como Florida o Pradera que hacen parte del PDET del Norte del Cauca y Alto Patía. Por otra parte, en Tumaco coincide una alta tasa de homicidio con una vasta área de cultivos de coca, pero, de nuevo, es probable que el mayor aporte a la tasa esté en la cabecera urbana y no necesariamente en el campo donde se cultiva la coca. Los datos, si bien son indicativos, no son suficientes para responder el vínculo entre la violencia y el cultivo de coca,

**Ilustración 3. Hectáreas de coca y tasa de homicidios.**



Fuente: Elaboración propia con base en SIMCI (2012) y SIGIN (2012)

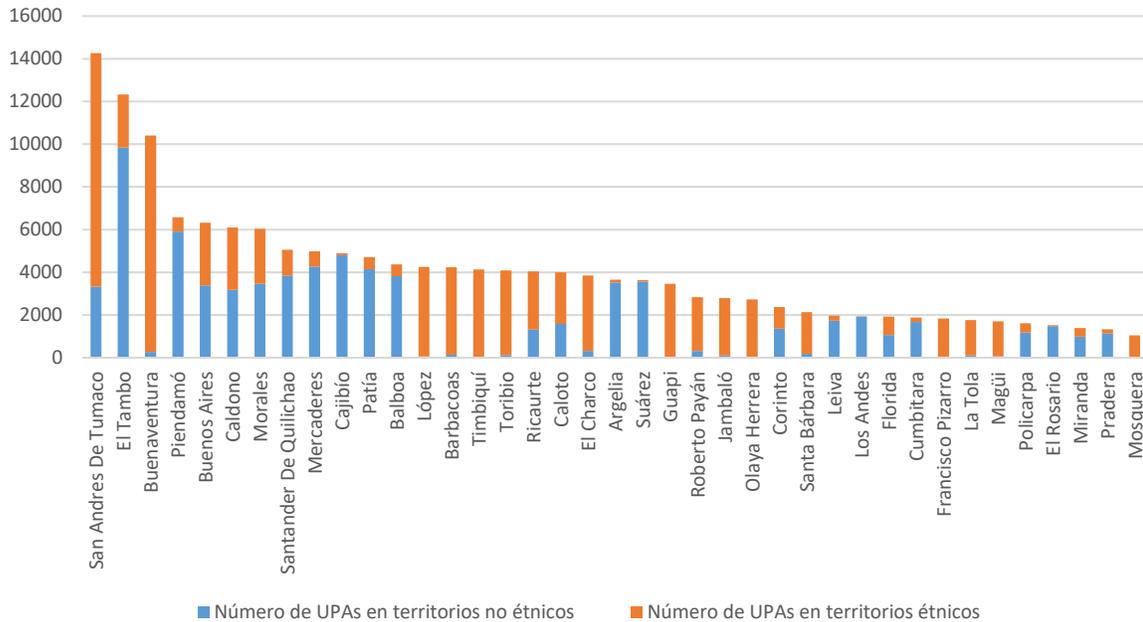
### 3.2 Producción agrícola y sistemas agroalimentarios

#### ¿Dónde están las Unidades Productivas?

Hay una importante variación en la distribución de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA's) en territorios no étnicos y étnicos (

**Gráfico 22).** De esa manera, entre los municipios focalizados se encuentran tanto municipios como Los Andes o El Rosario del Alto Patía, donde casi la totalidad de las UPA's no se encuentran en territorios étnicos, y otros como Timbiquí, Guapi o Toribío, donde la mayoría de las UPA's están en territorios étnicos, ya sean de influencia indígena o afro. Es importante resaltar que las grandes ciudades de los municipios focalizados, Tumaco y, especialmente Buenaventura, tienen en su área rural una participación importante de las UPA's ubicadas en territorios étnicos.

**Gráfico 22. Distribución de UPA's en territorios étnicos y no étnicos**

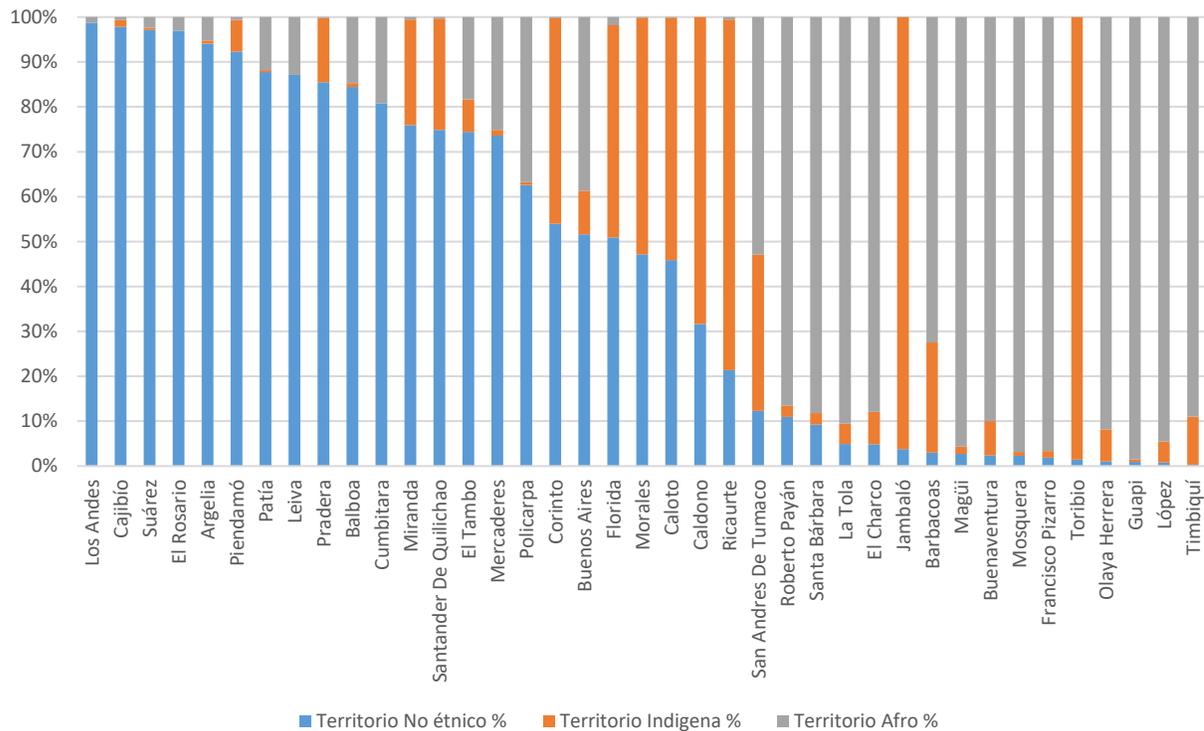


Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional Agropecuario (2014)

Las UPA's que se encuentran en territorios étnicos hacen parte principalmente de territorios indígenas y afro, (**Espacialmente**, los municipios con mayor proporción de UPA's afro se ubican en el litoral Pacífico. En municipios costeros en Cauca que hacen parte del PDET Pacífico medio como Guapí, Timbiquí, o López de Micay, más del 90% de las UPA's se encuentran en territorios afro. Municipios costeros de Nariño como Mosquera, o Francisco Pizarro tienen una condición similar. Por otra parte, los municipios con una alta proporción de UPA's en territorios indígenas, se encuentran en el PDET del Norte del Cauca y Alto Patía (principalmente en la parte del Norte del Cauca). A diferencia de los municipios con alta participación de UPA's afro, estos municipios no se encuentran en la costa Pacífica sino al extremo oriental de la región Pacífico, en las laderas de la Cordillera Central. De ahí que municipios como Jambaló o Toribío, donde casi la totalidad de las UPA's están en territorios indígenas, tienen una altitud de 2300 msnm y 1700 msnm, respectivamente. La confluencia de UPA's indígenas y afro en un mismo municipio se da principalmente en el Territorio PDET de Pacífico y Frontera nariñense, siendo Tumaco (donde 53% de las UPA's son afro y 35% indígenas) y Barbacoas (72.5% de las UPA's son afro y 35% indígenas) los casos más representativos.

**Gráfico 23).** Especialmente, los municipios con mayor proporción de UPA's afro se ubican en el litoral Pacífico. En municipios costeros en Cauca que hacen parte del PDET Pacífico medio como Guapí, Timbiquí, o López de Micay, más del 90% de las UPA's se encuentran en territorios afro. Municipios costeros de Nariño como Mosquera, o Francisco Pizarro tienen una condición similar. Por otra parte, los municipios con una alta proporción de UPA's en territorios indígenas, se encuentran en el PDET del Norte del Cauca y Alto Patía (principalmente en la parte del Norte del Cauca). A diferencia de los municipios con alta participación de UPA's afro, estos municipios no se encuentran en la costa Pacífica sino al extremo oriental de la región Pacífico, en las laderas de la Cordillera Central. De ahí que municipios como Jambaló o Toribío, donde casi la totalidad de las UPA's están en territorios indígenas, tienen una altitud de 2300 msnm y 1700 msnm, respectivamente. La confluencia de UPA's indígenas y afro en un mismo municipio se da principalmente en el Territorio PDET de Pacífico y Frontera nariñense, siendo Tumaco (donde 53% de las UPA's son afro y 35% indígenas) y Barbacoas (72.5% de las UPA's son afro y 35% indígenas) los casos más representativos.

**Gráfico 23 Distribución de UPA's por tipo de territorio étnico y territorios no étnicos**



Fuente: Cálculos propios con base en Censo Nacional Agropecuario (2014)

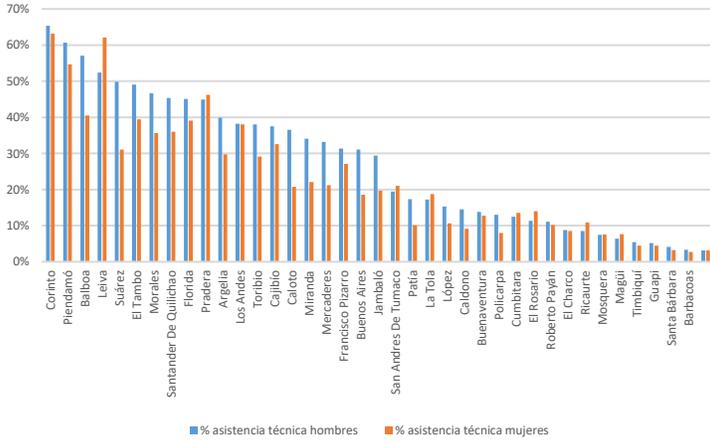
¿Por qué es importante un enfoque diferenciado entre las UPA's que hacen parte de territorios de grupos étnicos y las que no? Existen diferencias sistemáticas en varios aspectos de las Unidades productivas que fundamentan una desagregación del análisis. Por ejemplo, el

**Gráfico 24** muestra la proporción de UPA's que han tuvieron algún tipo de asistencia técnica o asesoría para el desarrollo de actividades agropecuarias en el año previo al Censo (2014). Por un lado, salta a la vista que los municipios donde un menor porcentaje de UPA's han recibido asistencia técnica, son municipios con una alta proporción de UPA's en territorios de grupos étnicos como Timbiquí, Guapí, Santa Bárbara – donde la mayoría de las UPA's son afro - o Barbacoas donde la mayoría de las UPA's son afro pero también hay un porcentaje importante en territorios de grupos indígenas. Por el contrario, los municipios con mayor cubrimiento de asistencia técnica son municipios esencialmente campesinos, es decir, donde la proporción de UPA's en territorios étnicos es baja, como Piendamó, Balboa, o Leiva, o municipios como Corinto donde la proporción es media.

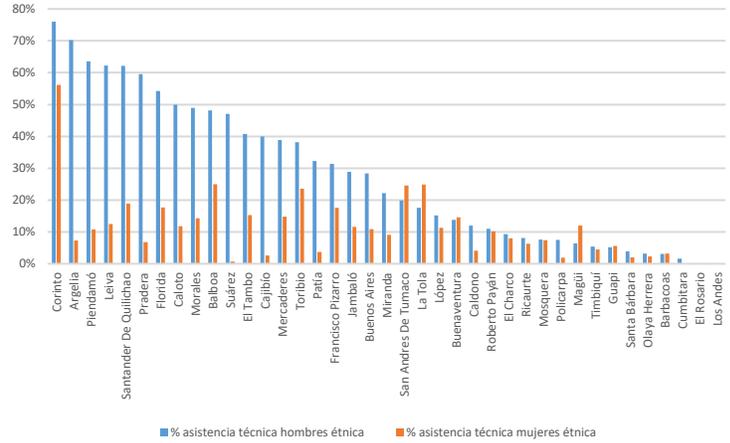
Hay una diferencia manifiesta también, según el sexo de quien encabeza la UPA. La proporción de UPA's que recibieron asistencia técnica siendo encabezadas por mujeres es consistentemente menor a la proporción de las que reciben dicha asistencia siendo encabezadas por hombres. Casos excepcionales entre los municipios con alto cubrimiento de asistencia técnica son los de Corinto y Leiva en el PDET de Pacífico y frontera nariñense, o de Pradera en Norte del Cauca y Alto Patía. Puede que las unidades productivas encabezadas por mujeres estén dedicadas a cultivos más rudimentarios o tradicionales de agricultura familiar. Esta diferencia se ve exacerbada al tener en cuenta únicamente las UPA's en territorios de grupos étnicos, aunque es necesario resaltar que la diferencia es especialmente notoria en municipios donde la participación de UPA's en territorios étnicos no es tan sustantiva.

**Gráfico 24. Acceso a asistencia técnica de UPA's diferenciado por sexo**

Proporción de UPA's con asistencia técnica



Proporción de UPA's con asistencia técnica en territorios étnicos

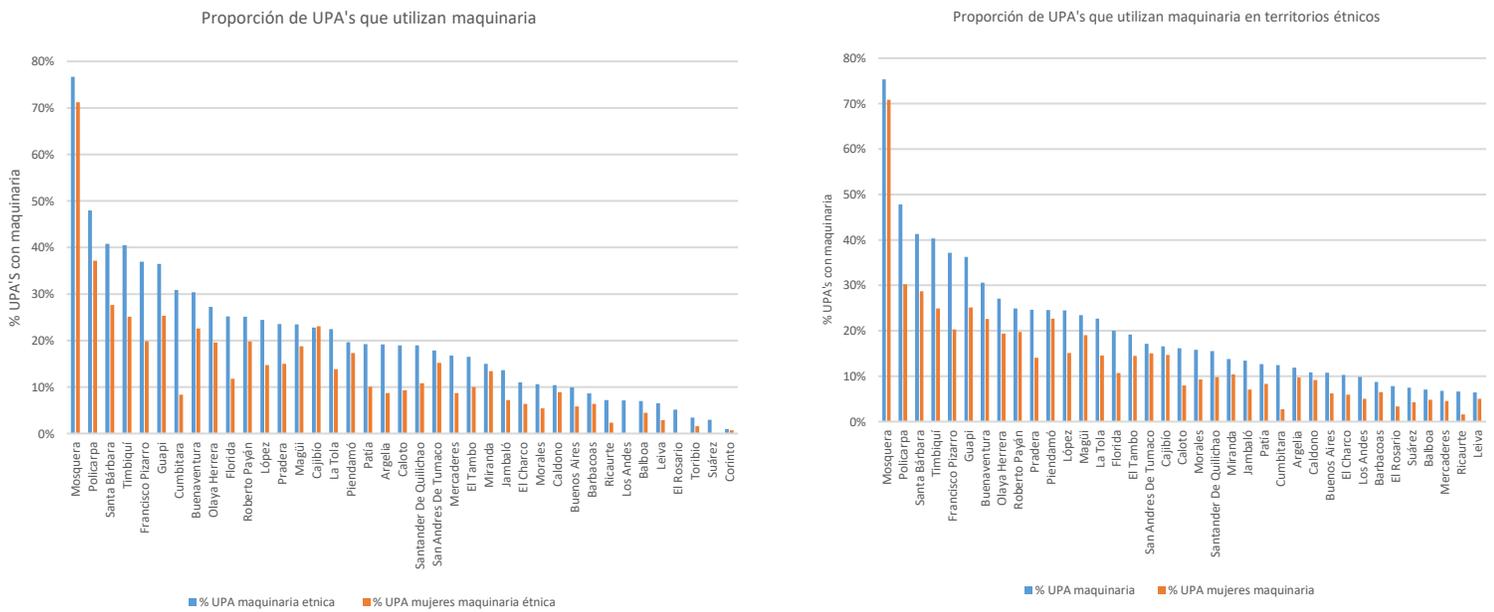


Fuente: Cálculos propios con base en Censo Nacional Agropecuario (2014)

En términos de utilización de maquinaria para actividades agropecuarias de la UPA, no se exhibe una gran diferencia entre las UPA's de territorios étnicos y las de no étnicos. Se observa, en cambio, para ambos casos, un menor uso de maquinaria por parte de las UPA's encabezadas por mujeres, en casi la totalidad de los municipios, exceptuando el municipio de Mosquera (es un municipio con alta proporción de UPA's en territorios afro), donde la proporción de UPA's con maquinaria es con diferencia la mayor entre todos los municipios del PDET, y donde esta proporción es muy similar entre las UPA's encabezadas por mujeres y las encabezadas por hombres, y el municipio de Cajibío, donde también se da esta última condición. (

Gráfico 25)

**Gráfico 25. Proporción de UPA's que utilizan maquinaria diferenciado por sexo**

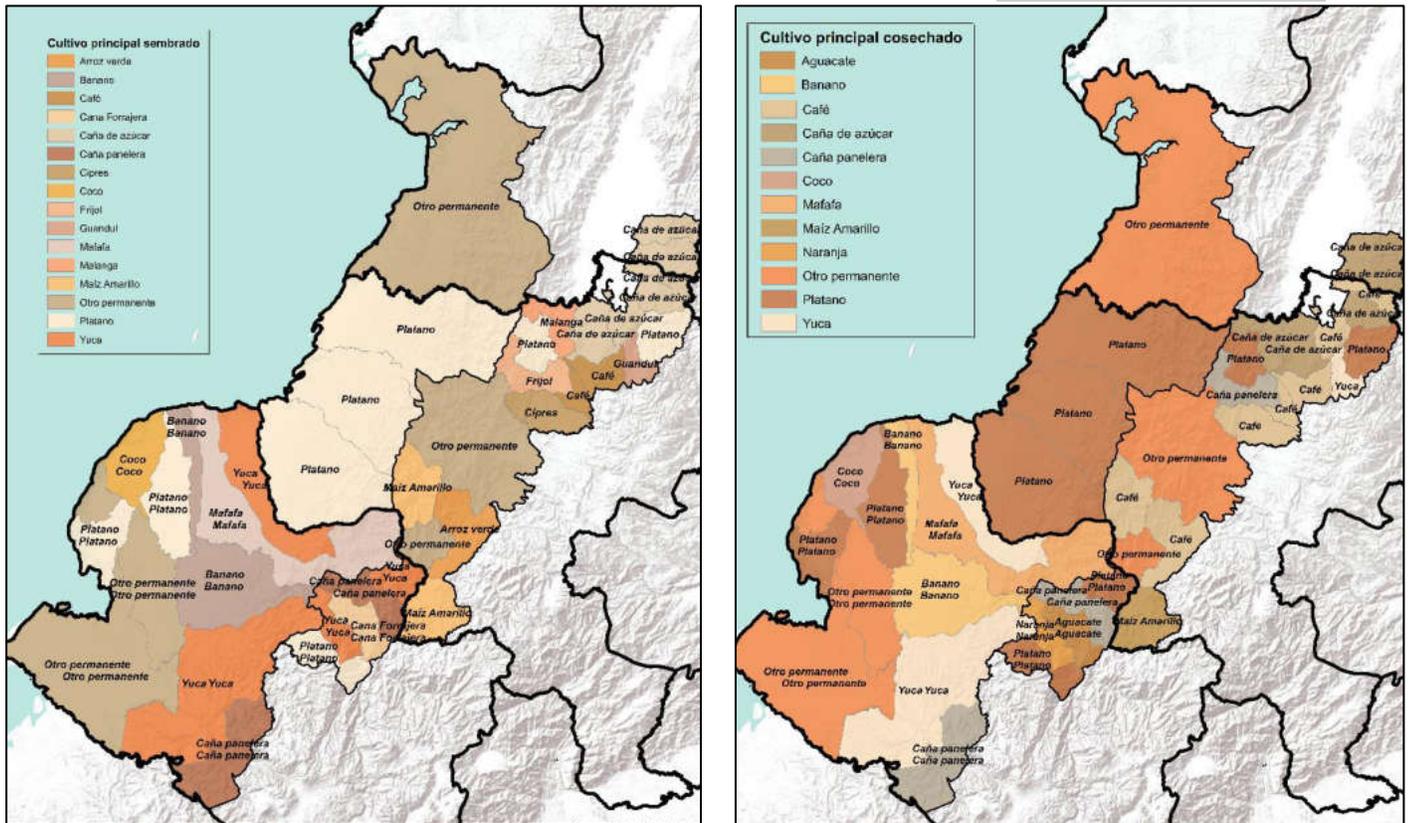


Fuente: Cálculos propios con base en Censo Nacional Agropecuario (2014)

En los territorios PDET focalizados hay una amplia variedad de productos, así que al analizar el producto agrícola principal en área sembrada y cosechada para cada municipio (

**Ilustración 4)**, el resultado es un tapiz abigarrado con distintos colores. No obstante, esta condición, es posible observar algunos clústeres o aglomeraciones de municipios vecinos cuyo producto principal según área sembrada o cultivada coincide, y, en esa medida, donde una política de equipamientos para las actividades agrícolas (distrito de riego, centros de acopio, de asistencia técnica o de incentivos como fomentos a las actividades agroindustriales podrían aprovechar economías a escala. A grandes rasgos, hay dos zonas evidentes. Primero, en el PDET del Pacífico Medio, municipios como Timbiquí, Guapi, o López de Micay, juntamente con municipios de otros PDET como Suárez, Olaya Herrera, o Francisco Pizarro, comparten como producto principal al plátano por lo que habría una posibilidad de configurar un clúster productivo en torno a este producto. En el Norte del Cauca (incluyendo los municipios de Pradera y Florida), por otro lado, se observa la importancia de un producto como la caña de azúcar, cuya infraestructura productiva está bien desarrollada en municipios fuera de los focalizados como los circundantes a Cali. Atender la conectividad de esos municipios puede ser fundamental para que aprovechen dicha infraestructura productiva.

#### **Ilustración 4. Producto principal sembrado y cosechado por municipio**

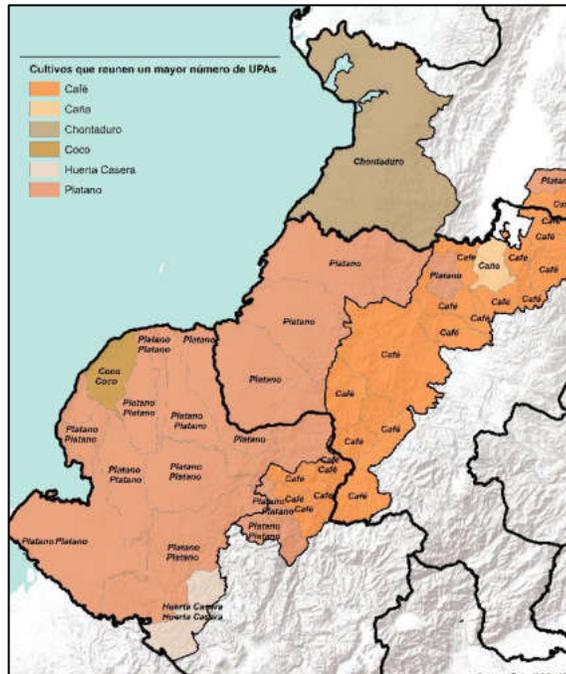


Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional Agropecuario (2014)

El análisis anterior muestra los principales productos de cada municipio según su área sembrada y cosechada, no obstante, esta clasificación puede no coincidir con los productos que vinculan más personas o unidades productivas en la región. Bajo estas consideraciones, la

**Ilustración 5** muestra los productos principales por municipio según el número de UPA's que lo producen. Comparativamente, el número de productos observado es mucho menor al observado según área sembrada o cosechada. Además, en parte por esta razón, las diferencias geográficas entre los productos son más notorias. Por un lado, en todos los municipios del litoral pacífico (PDET Pacífico Medio, y Pacífico y frontera nariñense), exceptuando a Buenaventura (Pacífico Medio) y Mosquera (Pacífico y Frontera nariñense), el producto que está presente en el mayor número de UPA's es el plátano. Este producto también es el que vincula más UPA's en municipios como Pradera y Suárez, Los Andes o Cumbitara en el PDET del Norte del Cauca y Alto Patía. Por otro lado, en regiones más altas, donde los municipios se encuentran en las laderas de la cordillera central, el producto más presente en las UPA's es el café. Este es el caso de la gran mayoría de municipios que componen el PDET del Norte del Cauca y Alto Patía, con pocas excepciones donde la caña o el plátano están presentes en más UPA's.

**Ilustración 5. Producto principal por número de UPAs productoras**



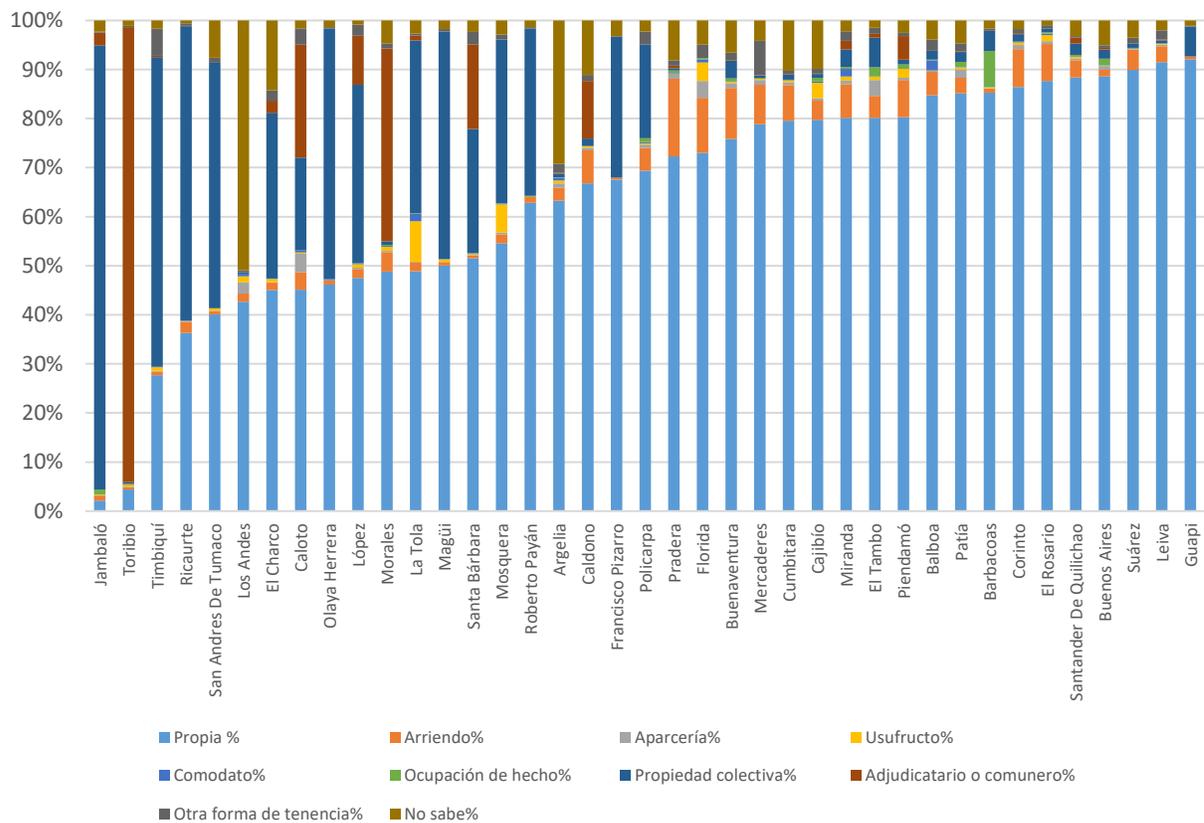
Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional Agropecuario (2014)

EI

**Gráfico 26** expone la propiedad de la tierra en los municipios focalizados. La gran mayoría de las UPA's se encuentran en un terreno propio, sin embargo, hay notables diferencias entre los municipios. En municipios como Tumaco, Ricaurte, Timbiquí y, especialmente, Jambaló, la propiedad colectiva tiene una

importancia sustantiva. El 90% de las UPA's en Jambaló, se encuentran en propiedad colectiva, mientras que menos del 3% están en terrenos propios. La propiedad colectiva tiene una importancia menor, aunque también considerable en Tumaco, Ricaurte y Timbiquí donde el 50%, 60% y 63%, respectivamente, de las UPA's están en territorios colectivos. La condición de Adjudicatario o comunero entre los encuestados también

**Gráfico 26. Propiedad de la tierra**



## 4. Conclusiones e implicaciones de política

En este documento se analizan los municipios pertenecientes a tres PDET del Pacífico con respecto a un conjunto de dimensiones como son: 1) Dinamismo económico, 2) Población e Inclusión social, 3) Economías de aglomeración, 4) Instituciones y Gobernanza, 5) Capital Humano, 6) Bienes y Servicios Públicos, 7) Conflictos Socio-Territoriales, y 8) Producción agrícola y desarrollo rural. Los indicadores para estos tres territorios se comparan con el promedio de la región Pacífico y con el promedio nacional.

Los tres territorios tienen importantes diferencias entre ellos, pero en conjunto comparten una característica central y es la fragmentación geográfica.

En general, los 39 municipios focalizados que hacen parte de los tres PDET pueden dividirse en tres grupos de acuerdo con el tamaño de su actividad económica. En primer lugar, Buenaventura que es el centro urbano de mayor tamaño entre los municipios considerados. Un segundo grupo incluye municipios con una población urbana considerable o que se encuentran lo suficientemente cerca de centros urbanos importantes para dinamizar su actividad económica. En este grupo entrarían municipios como Florida y Pradera, en el Valle del Cauca, Tumaco, en Nariño, o Miranda, Santander de Quilichao y Caloto, en Cauca. Una tercera agrupación comprendería el resto de los municipios que tienen una actividad económica incipiente y tienen mayores condiciones de aislamiento.

La presencia relativa de estas tipologías municipales dentro de cada uno de los PDET condiciona el carácter de la subregión que conforman los municipios de cada PDET y también sus posibilidades de desarrollo y de dinamismo en el corto plazo.

El PDET del Pacífico Medio se concentra poblacionalmente en Buenaventura, donde vive el 81% de la población total y el 93% de la población urbana de la subregión. Los otros municipios que conforman este PDET (Guapi, López de Micay y Timbiquí) están virtualmente desconectados de Buenaventura, y entre ellos mismos. En términos prácticos, por lo tanto, los procesos de construcción de los PDET en esta subregión van a tender a darse de “forma paralela” más que de forma articulada, excepto en temáticas transversales comunes. En este contexto, la identificación de las oportunidades territoriales para el posconflicto y la construcción de paz deberá partir necesariamente de las características propias de cada municipio que conforma la subregión.

Por otro lado, el PDET del Pacífico y frontera nariñense comparte también, con el PDET del Pacífico Medio, la característica de una alta fragmentación geográfica. Este PDET lo conforman 11 municipios de los cuales 8 no tienen acceso terrestre ni se encuentran cerca a centros urbanos que podrían cumplir un papel de “nodos dinamizadores”. Este PDET también reproduce otra característica del PDET del Pacífico Medio como es la existencia de un núcleo urbano predominante como es Tumaco, que concentra el 61% de la población urbana de la subregión), aunque con un tamaño poblacional y económico mucho menor que Buenaventura. En este caso, por lo tanto, también se aplica el análisis que se hizo para el caso del PDET del Pacífico Medio, esto es, que la identificación de las oportunidades territoriales deben partir de las características municipales y que la construcción de los PDET probablemente avanzará “en paralelo” con poca articulación territorial desde el punto de vista de las inversiones y estrategias priorizadas.

Finalmente, el PDET Norte del Cauca y Alto Patía tiene rasgos diferentes de los anteriores en dos sentidos: por un lado, se encuentra la presencia de tres territorios funcionales a su interior que reúnen al menos dos municipios. Estos Territorios Funcionales comparten un mercado laboral que se extiende más allá de los límites político-administrativos, y que probablemente también es un indicador de muchos otros intercambios sociales y económicos. La segunda característica diferenciada es que este territorio rompe con la predominancia de las actividades locales representadas en los sectores de servicios o comercio, y en cambio aumenta la participación de la Industria Manufacturera y del sector Agropecuario.

El análisis más detallado revela sin embargo que ambas características están conectadas, y que justamente la base productiva manufacturera de la subregión se concentra en uno de los territorios funcionales, y específicamente en los municipios de Miranda, Santander de Quilichao, y especialmente

Caloto. Este municipio, junto con Pradera hace parte de un territorio funcional, que junta otros ocho municipios por fuera del PDET, y cuyo núcleo central es Cali.

Si se tiene en cuenta que el PDET Norte del Cauca y Alto Patía comprende 24 municipios, se entenderá que esta subregión es la que presenta mayores divergencias a su interior. En incidencia de la pobreza por ejemplo, comprende municipios como Argelia, con una incidencia prácticamente del 100%, y otros como Pradera y Florida, con una incidencia de pobreza multidimensional menor al 50%.

La implicación de este hecho para la construcción y desarrollo del PDET también apunta a una conclusión similar a las de los anteriores y es la dificultad para integrar territorialmente intervenciones en territorios heterogéneos.

Los indicadores comparativos de los territorios PDET muestran la urgencia de adoptar estrategias para reducir las brechas de pobreza frente al promedio de la Región Pacífica y del país. A este respecto, llama la atención observar que estas brechas frente al promedio de la región Pacífico o del promedio nacional son incluso mayores en el área urbana que en la rural. Los resultados también muestran la importancia de implementar enfoques diferenciales dado que la incidencia de pobreza rural es mayor en territorios con predominancia de grupos étnicos.

Con respecto a la posibilidad de apalancar procesos de generación de ingresos en torno a actividades agropecuarias, y de actividades conexas, se observa que la participación agropecuaria en el valor agregado varía desde municipios como Timbiquí, Suárez, Toribío, Corinto o Guapi, en el Cauca, cuya actividad agropecuaria se acerca al 30% del valor agregado local, hasta municipios como Jambaló, Mercaderes, Piendamó, o Patía donde la participación es, en cambio, menor al 2%. En conjunto, sin embargo, la participación del sector agropecuario en estos municipios es inferior a la participación promedio en los municipios colombianos. Esta es una característica que comparten con el conjunto de los territorios de posconflicto, donde la minería representa una mayor proporción del PIB. De nuevo, sin embargo, frente a este hecho se observa una alta heterogeneidad.

Finalmente, desde el punto de vista institucional, los resultados de la Medición del Desempeño Municipal del DNP muestra que el gran factor negativo de estos territorios son las dotaciones iniciales: 25 de los 39 municipios focalizados hacen parte del último quintil de dotaciones iniciales, mientras que solo 3 están en el primer quintil (Buenaventura, Florida y Pradera) y 4 en el segundo (Caloto, Miranda, Santander de Quilichao, y Tumaco). En estas condiciones, el acompañamiento en los procesos de gestión desde los departamentos y desde el Gobierno Nacional resulta crucial.