BOGOTÁ, JULIO DE 2024

OPORTUNIDADES Y RETOS DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN LOS MUNICIPIOS PDET - COLOMBIA

Directora | Astrid Martínez Ortiz
Investigadores | Enrique López Enciso, Astrid Martínez Ortiz, Juan Mauricio Ramírez
Asistentes | Xue Angel S., Sofia Barrios, Nataly Díaz, Giselle Silva

Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777

@Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

CIPE
CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE

Oportunidades y retos de la inversión privada en los municipios PDET - Colombia

Directora
Astrid Martínez Ortiz

Investigadores
Enrique López Enciso
Astrid Martínez Ortiz
Juan Mauricio Ramírez

Asistentes
Xue Angel S.
Sofia Barrios
Nataly Díaz
Giselle Silva

Julio de 2024
Bogotá D.C.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

CIPE
CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE

Índice de contenido

1. Introducción 12

Capítulo 1 Caracterización general de las subregiones PDET 15

1. Creación de los Programas de Desarrollo con enfoque territorial, PDET 15

1.1. Definición PDET 17

2. Población 20

3. Geografía económica 22

4. Actividad económica 28

4.1. Sector de minería en los PDET 30

4.2. Sector turístico en los PDET 33

4.3. Indicadores de empleo en los PDET 35

5. Indicadores sociales y seguridad 38

5.1. Pobreza 38

5.2. Educación 40

5.3. Cobertura de afiliación a seguridad social 43

5.4. Cubrimiento de servicios 44

5.5. Seguridad y conflicto 46

6. Fuentes de ingresos en los municipios PDET 49

6.1. Análisis del recaudo de Impuesto predial en las subregiones PDET 51

7. Uso de los recursos en las subregiones PDET 52

Capítulo 2 Emprendimiento 64

1. Introducción 64

2. El rol de la inversión y el emprendimiento privados en la transformación territorial 66

3. Determinantes de la actividad privada en municipios PDET 67

3.1. Marco conceptual 67

3.2. Estrategia econométrica 69

4. Caracterización ambiental y tejido empresarial de los municipios PDET 78

4.1. Caracterización ambiental 78

4.2. Tejido productivo y estructura empresarial 80

5. Políticas e inversión pública en la implementación de los PDET 84

5.1. Obras por Impuestos 84

5.2. Política Nacional de Reindustrialización y los Municipios PDET 87

5.3. Plan Nacional de Turismo 91

5.4. Ley ZESE de 2019 ... 93
5.5. Ley de Emprendimiento 2069 de 2020 ... 94
6. Conclusiones: retos y oportunidades ... 96
Capítulo 3 Los PDET y la problemática de tierras ... 112
1. Introducción ... 112
2. La originalidad de los PDET ... 113
2.1. La implementación de los PDET ... 115
2.2. Novedades en la política de tierras ... 116
2.3. Nuevo plan estratégico de la ART, formalizando el cambio de estrategia ... 121
3. La problemática de tierras en las subregiones PDET ... 123
3.1. Las subregiones PDET en el CNA (2014) ... 124
3.2. La tenencia de la tierra en las subregiones PDET ... 134
3.3. Grupos étnicos en las subregiones PDET ... 137
3.4. Informalidad y distribución de la propiedad en las subregiones PDET ... 139
3.5. Capital físico y servicios productivos en las Subregiones PDET ... 142
3.6. Riego en las subregiones PDET ... 150
3.7. Producción agropecuaria en subregiones PDET ... 152
4. Avances en la problemática de acceso y uso de la tierra en los municipios PDET ... 168
4.1. Acceso y uso de la tierra, seguimiento al PNFMPR ... 169
4.2. Formalización en subregiones PDET ... 171
4.3. Avances de la Reforma Rural Integral en los Municipios PDET ... 179
4.4. A propósito de los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI ... 184
4.5 Iniciativas provenientes de las comunidades ... 186
4.6. Proyectos de inversión de recurso públicos registrados en la categoría sector MGA ... 190
4.7. Catastro ... 191
4.8. Restitución de tierras ... 196
5. Conclusiones y retos y oportunidades para la inversión privada en las subregiones PDET 199
Capítulo 4 Región Pacífico PDET ... 204
1. Caracterización del Pacífico ... 204
2. Región Pacífico PDET y el litoral PDET ... 207
2.1. Geografía económica ... 207
2.2. Demografía ... 210
2.3. Indicadores socioeconómicos ... 211
2.4. Indicadores económicos ... 216
2.5. Indicadores de conflicto, corrupción y seguridad ... 227

3. Un enfoque detallado en el Pacífico Medio: PDET 228
3.1. Geografía económica 228
3.2. Indicadores socioeconómicos 230
3.3. Indicadores económicos 234
3.4. Indicadores de conflicto, corrupción y seguridad 246
4. Buenaventura 247
4.1. Geografía económica 247
4.2. Indicador de pobreza 249
4.3. Indicadores económicos 250
4.4. Indicadores de conflicto y seguridad 255
4.5. Inversión pública 257
4.6. Inversión Privada 260
5. Conclusiones 264
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones 274
5.1. Agenda productiva en subregiones PDET 274
5.2. Provisión de bienes públicos y estructuración de proyectos 276
5.3. Fortalecer la arquitectura institucional 277
5.4. Indicadores de seguimiento 279
Bibliografía 288

Índice de Cuadros

Capítulo 1. Caracterización general de las subregiones PDET
Cuadro 1-1. Marco legal de los PDET 16
Cuadro 1-2. Población proyectada para el 2023 según subregión PDET y rango etario proyección 2023 21
Cuadro 1-3. Clasificación de territorios según tamaño para el nivel nacional y municipios PDET 2017 24
Cuadro 1-4. Actividad económica en municipios PDET 29
Cuadro 1-5. Producción de crudo en subregiones PDET (Barriles Por Dia Calendario – BPDC): 2023 31
Cuadro 1-6. Producción de gas en subregiones PDET (Millones De Pies Cúbicos Por Dia Calendario - MPCPDC): 2023 31
Cuadro 1-7. Producción de carbón en subregiones PDET (toneladas): 2023 32
Cuadro 1-8. Producción de oro en subregiones PDET (gramos): 2023 32
Cuadro 1-9. Producción de plata en subregiones PDET (gramos): 2023 33
Cuadro 1-10. Visitantes extranjeros no residentes en las subregiones PDET: 2015 - 2023 35
Cuadro 1-11. IPM por Subregión PDET en relación con el resultado del agregado PDET: 2005 y 2018 39
Cuadro 1-12. Cobertura de educación neta en las subregiones PDET: 2022 41
Cuadro 1-13. Cobertura de afiliación por tipo de régimen en las subregiones PDET – 2020 43
Cuadro 1-14. Cubrimiento de servicios en subregiones PDET 2018 - 2023 45
Cuadro 1-15. Indicadores de seguridad subregiones PDET 2021 46
Cuadro 1-16. Evolución hectáreas en cultivo de coca nacional y municipios PDET 2015-2022 47
Cuadro 1-17. Ingresos totales e ingresos per cápita de las subregiones PDET en 2022 50
Cuadro 1-18. Tasa de recaudo tributación predial por predio en la subregión PDET 2022 52
Cuadro 1-19. Avance en la activación de las iniciativas al corte del 31 de diciembre de 2023 54
Cuadro 1-20. Iniciativas priorizadas: Detonantes y dinamizadoras, encuentros subregionales y MEC con corte al 31 de diciembre de 2023 55
Cuadro 1-21. Proyectos PDET con corte al 31 de diciembre de 2023 56
Cuadro 1-22. Inversión acumulada en proyectos aprobados a corte de 31 de diciembre de 2023 56
Cuadro 1-23. Distribución de la inversión por pilares PDET: 2017 - 2023 60
Cuadro 2-1. Coeficientes y variables seleccionadas de la matriz de correlación 70
Capítulo 2. Emprendimiento
Cuadro 2-2. Signos de los coeficientes para el modelo de regresión sobre la actividad económica 72
Cuadro 2-3. Signos de los coeficientes para el modelo de regresión sobre la actividad económica para municipios PDET. 72
Cuadro 2-4. Importancia relativa de los factores siguiendo el método de Lindeman et al (1980) para todos los municipios. 73
Cuadro 2-5. Importancia relativa de los factores siguiendo el método de Lindeman et al (1980) para municipios PDET 74
Cuadro 2-6. Ranking subregiones PDET por factores e indicador del sector privado 74
Cuadro 2-7. Comparación de variables que afectan la presencia del sector privado en las subregiones PDET 77
Cuadro 2-8. Variables de infraestructura para el tejido productivo en subregiones PDET 80
Cuadro 2-9. Cotizantes por Subregión PDET 81
Cuadro 2-10. Participación de sectores por empresas totales 2021 82
Cuadro 2-11. Evolución del número y valor de los proyectos de Obras por Impuestos (Valor de los proyectos en millones COP) 85
Cuadro 2-12. Valor de Obras por Impuestos por subregión PDET 86
Cuadro 2-13. Número de proyectos aprobados en Obras por Impuestos por sector 87
Capítulo 3. Los PDET y la problemática de tierras
Cuadro 3-1. Área en km2 por subregión PDET 2024 124
Cuadro 3-2. Consolidado de los municipios por departamentos: PDET y NO PDET 2023 125
Cuadro 3-3. Número de UPA por tamaño (ha) y por subregión PDET 2014 126
Cuadro 3-4. Número de UPA por tamaño (ha) y por subregión PDET (sin grupos étnicos) 2014 127
Cuadro 3-5. Participación del número de UPA por tamaño (ha) y subregión PDET (%) 2014 128

Cuadro 3-6. Participación del número de UPA por tamaño (ha) y por subregión PDET (%) (sin grupos étnicos) 2014 129
Cuadro 3-7. Cantidad de hectáreas por tamaño de UPA por subregión PDET 2014 131
Cuadro 3-8. Cantidad de hectáreas por tamaño de UPA por subregión PDET 2014 (sin étnicos) 2014 131
Cuadro 3-9. Cantidad de ha. (%) por tamaño de UPA por subregión PDET 2014 133
Cuadro 3-10. Cantidad de ha. (%) por tamaño de UPA por subregión PDET 2014 (sin étnicos) 2014 134
Cuadro 3-11. Tipo de tenencia de UPA por subregión PDET 2014 135
Cuadro 3-12. Participación del tipo de tenencia de UPA por subregión PDET (%) 2014 136
Cuadro 3-13. Tipo de etnia por UPA en las subregiones PDET 2014 137
Cuadro 3-14. Tipo de etnia por UPA en subregiones PDET (%) 2014 138
Cuadro 3-15. Índices de informalidad y Gini en tenencia de tierra por subregión PDET: 2020 140
Cuadro 3-16. Existencia de maquinaria y construcciones por subregión PDET (%) 2014 143
Cuadro 3-17. Asistencia técnica por subregión PDET 2014 144
Cuadro 3-18. Crédito por subregión PDET 2014* 146
Cuadro 3-19. Asociatividad por subregión PDET 2014* 148
Cuadro 3-20. Riego por subregiones PDET 2014 151
Cuadro 3-21. Cultivos con mayor cantidad de ha. sembradas por subregión PDET 2014 155
Cuadro 3-22. Cantidad de ha. sembradas en las subregiones PDET por grupos de cultivos 2022 157
Cuadro 3-23. Cantidad de ha. sembradas en las subregiones PDET por cultivos 2022 158
Cuadro 3-24. Producción pecuaria por subregión PDET 2014 159
Cuadro 3-25. Inventario bovino por subregión PDET 2022 160
Cuadro 3-26. Inventario búfalo, caprino, ovino y equino por subregión PDET 2022 161
Cuadro 3-27. Inventario porcino por subregión PDET 2022 163
Cuadro 3-28. Oferta de predios recibidos por la ANT para el fondo de tierras de la RRI 2023 170
Cuadro 3-29. Ofertas de tierras y áreas en las subregiones PDET 2023 171
Cuadro 3-30. Cantidad de títulos registrados por la ANT a abril de 2024 171
Cuadro 3-31. Cantidad de familias beneficiadas a abril de 2024 172
Cuadro 3-32. Hectáreas gestionadas por la ANT 2024 172
Cuadro 3-33. Registros de las subregiones PDET de los procesos gestionados por la ANT 2024 173
Cuadro 3-34. Cantidad de títulos gestionados de los “Títulos de propiedad entregados” 2024 174
Cuadro 3-35. Cantidad de títulos gestionados de los “Actos administrativos expedidos” en abril 2024 175
Cuadro 3-36. Cantidad de títulos gestionados de los Títulos registrados ante ORIP” 2024 176
Cuadro 3-37. Cantidad de títulos registrados según tipo de beneficiario 2024 177
Cuadro 3-38. Cantidad de títulos gestionados según tipo de beneficiario de los “Títulos de propiedad entregados” 2024 177
Cuadro 3-39. Cantidad de títulos gestionados según tipo de beneficiario de los “Actos administrativos expedidos” 2024 178
Cuadro 3-40. Cantidad de títulos gestionados según tipo de beneficiario de los “Títulos registrados ante ORIP” 2024 178
Cuadro 3-41. Avance de la Reforma Rural Integral en los indicadores que incluyen a las subregiones PDET 2023 181
Cuadro 3-42. Las cifras de la gestión de tierras en el gobierno de Gustavo Petro 2024 182
Cuadro 3-43. Principales avances y pendientes de la Reforma Rural Integral 2024 183
Cuadro 3-44. Avance en los Planes Nacionales Sectoriales a 2024 184
Cuadro 3-45. Avance del Plan Nacional Sectorial, Riego y Drenaje 2023 185
Cuadro 3-46. Número de Iniciativas del Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo enero 2024 188
Cuadro 3-47. Iniciativas del Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (%) 2024 189
Cuadro 3-48. Actualización catastral según gestor catastral al 1 de enero de 2023 193
Cuadro 3-49. Intervención de municipios en etapa operativa 2023 195
Cuadro 3-50. Solicitudes y requerimientos en materia de reparación a víctimas y restitución de tierras 2023 197

Capítulo 4. Región Pacífico PDET

Cuadro 4-1. Población de las subregiones en la región pacífico: CENSO 2018 _____ 211
Cuadro 4-2. IPM en Pacífico PDET en 2005 y 2018 (cifras en porcentaje) _____ 212
Cuadro 4-3. Indicadores para municipios PDET del Litoral Pacífico _____ 214
Cuadro 4-4. Valor agregado en los municipios de la subregión Chocó entre 2015 – 2021. (mil millones de pesos en términos constantes a precios 2018) _____ 218
Cuadro 4-5. Valor agregado en los municipios de la subregión Pacífico Medio entre 2015 – 2021. (mil millones de pesos en términos constantes a precios 2018) _____ 219
Cuadro 4-6. Valor agregado en los municipios de la subregión Pacífico Frontera Nariñense entre 2015 – 2021. (miles de millones en términos constantes a precios 2018)_____ 219
Cuadro 4-7. Participación del número de UPA (de tenencia individual) por tamaño (ha) y por región PDET del litoral Pacífico (%): 2014 _____ 221
Cuadro 4-8. Índice de informalidad y Gini en el litoral Pacífico PDET: 2022 (cifras en porcentaje) _____ 222
Cuadro 4-9. Importancia relativa de los factores siguiendo el método de Lindeman et al (1980) para Pacífico PDET y total de municipios PDET y total municipios del país. _____ 226
Cuadro 4-10. Indicadores de seguridad en litoral Pacífico _____ 227
Cuadro 4-11. Caracterización poblacional de la subregión PDET Pacífico Medio: CENSO 2018 _____ 229
Cuadro 4-12. Población étnica subregión PDET Pacífico Medio (porcentaje) _____ 230
Cuadro 4-13. Brechas del IPM de Pacífico Medio con respecto del IPM del nivel nacional _____ 231
Cuadro 4-14. Indicadores de infancia subregión PDET Pacífico Medio PDET: 2021 _____ 233
Cuadro 4-15. Cultivos en Pacífico Medio PDET: 2022_____ 235
Cuadro 4-16. Rendimiento (tonelada por hectárea) en Pacífico Medio PDET _____ 235
Cuadro 4-17. Visitantes no residentes entre 2015 y 2023 en Pacífico Medio PDET_____ 237
Cuadro 4-18. Ingresos fiscales en municipios PDET del Pacífico Medio: 2015 – 2022 (miles de millones de $ constantes a precios de 2018) _____ 239
Cuadro 4-19. Índices de informalidad, y Gini de la tenencia de la tierra y uso adecuado de suelo 2022 ___ 243
Cuadro 4-20. Servicios productivos para municipios PDET del Pacífico Medio PDET 2014 _____ 244
Cuadro 4-21. Servicios públicos y cobertura de subregión PDET Pacífico Medio 2021 _____ 245
Cuadro 4-22. Indicadores de seguridad subregión PDET Pacífico Medio: 2021 _____ 246
Cuadro 4-23. Valor y cantidad de proyectos por tipo de financiación en Buenaventura PDET: 2017 - 2026 (cifras en millones de $) _____ 263

Capítulo 5. Conclusiones y Recomendaciones

Cuadro 5-1. Indicadores de seguimiento de las recomendaciones_____ 280

Índice de Gráficas

Capítulo 1. Caracterización general de las subregiones PDET

Gráfica 1.1. Pirámide poblacional municipios PDET 2018_____ 20
Gráfica 1.2. Tiempo de viaje por carretera al núcleo urbano más cercano _____ 26
Gráfica 1.3. Clasificación municipios PDET en Colombia 2018 _____ 27
Gráfica 1.4. Clasificación municipios por subregión PDET 2018_____ 28
Gráfica 1.5. Porcentaje de actividades primarias, secundarias y terciarias en el valor agregado de las subregiones PDET_____ 30
Gráfica 1.6. Vocación turística en los municipios PDET 2021 _____ 34
Gráfica 1.7. IPM por PDET para Censos 2005 y 2018 _____ 39
Gráfica 1.8. IPM para municipios PDET 2022 _____ 40
Gráfica 1.9. Índice de educación subregiones PDET 2022 _____ 42
Gráfica 1.10. Hectáreas de coca promedio por subregión PDET 2022 _____ 48
Gráfica 1.11. Composición de los ingresos para las subregiones PDET: 2022 _____ 51
Gráfica 1.12. Distribución de iniciativas por pilar 2023 _____ 53

Gráfica 1.13. Distribución de la inversión en las subregiones PDET según fuentes movilizadoras 2017 - 2023 58
Capítulo 2. Emprendimiento
Gráfica 2.1. Diagnóstico de crecimiento Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) 69
Gráfica 2.2. Puntaje de subregiones PDET (eje horizontal) con variable presencia del sector privado (eje vertical) 75
Gráfica 2.3. Porcentaje del área del municipio con ecosistemas estratégicos y áreas de protección 78
Gráfica 2.4. Zonas inicialmente incluidas en la Ley ZESE: 2021 94
Gráfica 2.5. Puntaje general y posición en el ISE 2024 109
Capítulo 3. Los PDET y la problemática de tierras
Gráfica 3.1. Zonas de Reserva Campesina que incluyen municipios PDET 117
Gráfica 3.2. Participación del número de UPA por tamaño (ha) en total PDET 2014 128
Gráfica 3.3. Tipo de tenencia de UPA para la totalidad PDET 2014 136
Gráfica 3.4. Tipo de etnia por UPA para la totalidad de PDET 2014 138
Gráfica 3.5. Número de UPA (ha) por tamaño, discriminando por étnico en municipios PDET 2014 139
Gráfica 3.6. Índices de informalidad y Gini en tenencia de tierra por subregión PDET 2020 141
Gráfica 3.7. Índices de informalidad y Gini en tenencia de tierra por municipio PDET 2020 142
Gráfica 3.8. Existencia de maquinaria y construcciones para la totalidad de PDET 2014 143
Gráfica 3.9. Asistencia técnica para la totalidad PDET 2014 145
Gráfica 3.10. Crédito para la totalidad PDET 2014 146
Gráfica 3.11. Crédito por étnico en municipios PDET 2014 147
Gráfica 3.12. Asociatividad para la totalidad PDET 2014 149
Gráfica 3.13. Asociatividad por étnico en municipios PDET 2014 150
Gráfica 3.14. Uso predominante de UPA 2014 152
Gráfica 3.15. Uso predominante de UPA en municipios PDET por etnia 2014 153
Gráfica 3.16. Uso predominante de UPA por subregión PDET 2014 154
Gráfica 3.17. Cultivos con mayor cantidad de ha. sembradas en totalidad PDET 2014 155
Gráfica 3.18. Producción pecuaria 2014 159
Gráfica 3.19. Los 20 cultivos más sembrados en la subregión PDET en el 2022 164
Gráfica 3.20. Los 20 cultivos más sembrados en Colombia en 2022 165
Gráfica 3.21. Los cultivos más sembrados en Buenaventura 2022 166
Gráfica 3.22. Los cultivos más sembrados en Valledupar 2022 166
Gráfica 3.23. Los cultivos más sembrados en Riohacha 2022 167
Gráfica 3.24. Avance del Plan Marco de la Implementación (PMI) 180
Gráfica 3.25. Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de la Reforma Rural Integral 2023 184
Gráfica 3.26. Distribución porcentual de las estrategias del pilar 1. 2024 190
Gráfica 3.27. Distribución porcentual del sector MGA en el pilar 1. 191
Gráfica 3.28. Programación de intervención catastral 2023 194
Gráfica 3.29. Priorización de la intervención catastral 2023 194
Gráfica 3.30. Cantidad de sentencias por año 198
Capítulo 4. Región Pacífico PDET
Gráfica 4.1. Pirámide poblacional en Pacífico PDET: CENSO 2018 210
Gráfica 4.2. Valor agregado de las subregiones PDET (en términos constantes a precios de 2018) 217
Gráfica 4.3. Recaudo del impuesto predial (en términos constantes a precios de 2018) (Recaudo nacional en el eje secundario) 223
Gráfica 4.4. Índice de pobreza multidimensional en Pacífico Medio: 2018 230
Gráfica 4.5. Índice de pobreza multidimensional en Pacífico Medio: 2023 232
Gráfica 4.6. Valor agregado para la subregión PDET Pacífico Medio entre 2011 – 2021. (precios constantes 2015) 234
Gráfica 4.7. Producción de oro en Pacífico Medio PDET: 2012 - 2021 236
Gráfica 4.8. Índice de Desempeño Fiscal en Pacífico Medio PDET 238

Gráfica 4.9. Fuente de financiación de proyectos en la subregión Pacífico Medio PDET: 2014 - 2026 241
Gráfica 4.10. Distribución de UPA según municipios del Pacífico Medio PDET 2014 242
Gráfica 4.11. Tipo de tenencia de UPA para municipios del Pacífico Medio PDET 243
Gráfica 4.12. Hectáreas de coca en subregión PDET Pacífico Medio 247
Gráfica 4.13. Estructura de población: Buenaventura, CG2005 y CNPV 2018 249
Gráfica 4.14. Componentes del IPM en Buenaventura: 2018 250
Gráfica 4.15. Producción de oro en Buenaventura entre 2012 – 2021 (miles de gramos) 251
Gráfica 4.16. Composición de ingresos municipales (porcentaje): 2015 - 2022 253
Gráfica 4.17. Fuente de financiación de proyectos en Buenaventura PDET: 2014 - 2026 258

Índice de mapas

Capítulo 1. Caracterización general de las subregiones PDET

Mapa 1-1. Territorios funcionales en Colombia y en subregiones PDET 2017 23
Mapa 1-2. Clasificación de municipios en Colombia, OCDE 2018. 25
Mapa 1-3. Proporción de formales e informales en los PDET – 2020 38
Mapa 1-4. Índice de riesgos subnacional: 2022 49

Capítulo 2. Emprendimiento

Mapa 2-1. Hectáreas de bosque deforestadas, 2014 79

Capítulo 4. Región Pacífico PDET

Mapa 4-1. Tipos de municipios en litoral pacífico de Colombia: 2014 208
Mapa 4-2. Territorios y subregiones funcionales en el Pacífico: 2018 209

Lista de Recuadros

Capítulo 2. Emprendimiento

Recuadro 2-1. Factores de éxito en las exportaciones agrícolas del Perú 90

Capítulo 3. Los PDET y la problemática de tierras

Recuadro 3-1. Zonas de Reserva Campesina (ZRC) 117

Lista de Anexos

Anexo 1. Municipios y Subregiones PDET 61
Anexo 2. Política Paz con Legalidad: 2018 - 2022 62
Anexo 3. Estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el ejercicio econométrico 99
Anexo 4. Índices de emprendimiento 106
Anexo 5. Metodología econométrica 110
Anexo 6. Planes de desarrollo para el Pacífico 2010-2024 268
Anexo 7. Perspectivas para el Pacífico - Revisión de Políticas Públicas 270

Lista de acrónimos:

ADR: Agencia de Desarrollo Rural
AE: Área Económica Funcional
ANT: Agencia Nacional de Tierras
ART: Agencia de Renovación del Territorio
AT: Asistencia Técnica
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BMA: Bayesian Model Averaging

CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CGR: Contraloría General de la República
CM: Catastro Multipropósito
CNA: Censo Nacional Agropecuario
CONFIS: Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
CUIPO: Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP: Departamento Nacional de Planeación
EAT: Esquemas Asociativos Territoriales
EDP: Entidades de Derecho Público
ENC: Entidad Nacional Competente
EVA: Evaluaciones Agropecuarias Municipales
FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FIP: Fundación Ideas para la Paz
GAO: Grupos Armados Organizados
ICA: Impuesto de Industria y Comercio
ICAA: Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria
ICM: Índice de Ciudades Modernas
IDF: Índice de Desempeño Fiscal
IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
IRCA: Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para el Consumo Humano
MADM: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MDM: Medición del Desempeño Municipal
MEC: Mecanismo Especial de Consulta
MGA: Metodología General Ajustada
OCAD: Órgano Colegiado de administración y decisión
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
ORIP: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSC: Observatorio del Sistema de Ciudades
PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PEA: Población Económicamente Activa
PER: Plan Estratégico Regional
PIDAR: Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PILA: Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PIEDB: Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura
PMI: Plan Marco de Implementación
PND: Plan Nacional de Desarrollo
PNFMPR: Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural
PNIS: Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
POSPR-RRI: Posconflicto, Seguridad y Reconciliación Rural Integral
POT: Plan de Ordenamiento Territorial

PNS: Planes Nacionales Sectoriales
RAP: Región Administrativa y de Planificación
REAT: Sistema de Registro de Esquemas Asociativos Territoriales
RESO: Registro de Sujetos de Ordenamiento
RIA: Ruta de Implementación Activa
RIMISP: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RIR: Registro de Inmuebles Rurales
RRI: Reforma Rural Integral
RNDC: Red Nacional de Despachos de Carga
SA: Sociedad de Activos Especiales
SGSSS: Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIAT: Subsidio Integral de Tierras
SIIPO: Sistema de Información para el posconflicto
SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UGPP: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UPRA: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT: Unidad de Restitución de Tierras
UPA: Unidad de Producción Agropecuaria
ZASCA: Centros de Reindustrialización
ZESE: Zona Económica y Social Especial
ZOMAC: Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado
ZRC: Zonas de Reserva Campesina

Agradecimientos

FEDESARROLLO agradece al CIPE por haber financiado este estudio, y a todas las personas que aportaron su experiencia, conocimiento y consejos para elaborar esta aproximación al problema. Se desea expresar el más sincero agradecimiento a las Cámaras de Comercio y a las personas que contribuyeron con su tiempo y conocimientos a través de las entrevistas semiestructuradas, sin cuyo apoyo este trabajo no hubiera sido posible. En particular, se agradece a las Cámaras de Comercio de Buenaventura, Riohacha y Valledupar por su colaboración y facilidades para llevar a cabo este proyecto. Este estudio representa apenas un primer momento de una agenda de investigación sobre un universo complejo y heterogéneo de las regiones más afectadas por el conflicto interno armado, rezagadas en su desarrollo humano, con brechas que pueden y deben ser cerradas mediante acciones de política pública de largo aliento, apalancadas por las capacidades locales y el aporte del capital privado y la cooperación internacional. Por último, se agradece a Jaime Arteaga & Asociados y su proyecto Observatorio de Inversión Privada.

1. Introducción

El objetivo de este estudio es identificar las oportunidades y retos de la inversión privada en los municipios PDET de Colombia. Fue financiado por el Center for International Private Enterprise, CIPE y adelantado por FEDESARROLLO. Durante el proceso de elaboración de la propuesta, se acordó con el CIPE limitar el alcance del estudio a tres temas: emprendimiento, tierras y Pacífico Medio-PDET[1]. El estudio del emprendimiento en los municipios PDET busca identificar lo que determina la inversión privada en ese contexto; la perspectiva de tierras es central en el marco del Acuerdo, debido a la importancia del objetivo de la Reforma Rural Integral RRI y, por último, la aproximación a las dimensiones de emprendimiento y tierras en una de las subregiones PDET, el Pacífico Medio, permite avanzar en el análisis de las características y recomendaciones específicas de un territorio, en vista de la heterogeneidad de los PDET. Este documento es un primer paso en la ejecución de una agenda de investigación que debe contemplar otras dimensiones de la temática como son la gobernanza y la seguridad y el análisis en profundidad de las otras quince subregiones PDET.

El proceso de investigación en un lapso de tres meses contempló la revisión de fuentes primarias y secundarias, la selección de unos municipios, en conjunto con el CIPE, para adelantar unos talleres presenciales en tres municipios PDET, la realización de entrevistas semi estructuradas, el análisis de la información y la elaboración del informe. Las herramientas del análisis combinaron técnicas estadísticas, econométricas y cualitativas.

La selección de los municipios se apoyó en un ejercicio de regionalización[2], bajo los criterios de 1) hacer parte de un territorio funcional con al menos dos municipios más, 2) hacer parte de una región funcional rural-urbana, 3) ser un nodo dinamizador potencial[3], y 4) tener baja o ninguna presencia de grupos armados ni de cultivos ilícitos, ya que se trataba de identificar aquellos municipios con mayor viabilidad para atraer la inversión privada. El propósito de los talleres fue allegar información de carácter cualitativo por parte de actores de los municipios, tales como las organizaciones comunitarias, los empresarios, los gremios, las cámaras de comercio, los académicos y las autoridades locales, y contrastar las primeras hipótesis del trabajo que resultaban de la revisión documental. Los municipios seleccionados fueron Buenaventura, Valledupar y Riohacha[4].

[1] En 2020, el CIPE abrió su oficina regional para América Latina y el Caribe, en Bogotá. Bajo el título Políticas públicas que impulsan la participación del sector privado en las regiones más afectadas por la violencia y el conflicto y la pobreza, PDET", se presenta la alianza con FEDESARROLLO para, con este estudio, identificar "las barreras y oportunidades del sector privado" en PDET, con "tres enfoques: Pacífico Medio, tierras y emprendimiento". Los resultados serán socializados con "líderes de distintos sectores para incidir en la toma de decisiones en torno a la participación de las empresas en estas regiones".
[2] Ejercicio explicado en el capítulo 2, de emprendimiento.
[3] Posibles replicadores de trayectorias positivas que favorezcan el crecimiento inclusivo de otros territorios rezagados.
[4] Las conclusiones del ejercicio cualitativo de los talleres no se expanden al conjunto de los PDET.

De otro lado, en una etapa temprana del trabajo, se hicieron 18 entrevistas con empresarios que tienen inversión en algún municipio PDET o ZOMAC[5], funcionarios actuales o anteriores, relacionados con la definición y ejecución de los PDET, y académicos, expertos en el análisis del desarrollo territorial.

De la caracterización general de los PDET y del examen de su origen legal y su evolución institucional, así como de los talleres y entrevistas se concluyó, desde los inicios del trabajo, la heterogeneidad de los 170 municipios y la pertinencia de diferenciar las acciones que se adelanten en el territorio, lo cual se recoge en las conclusiones y recomendaciones.

Este documento tiene cinco capítulos, aparte de esta introducción. En el primero se presenta el marco legal e institucional de los PDET, la evolución de los planes de acción para la transformación territorial, PATR, el proceso participativo de formulación de iniciativas de inversión y la caracterización socioeconómica de estos municipios. Este capítulo describe exhaustivamente la geografía y las medidas de política pública que enmarcan los análisis de los siguientes capítulos desde las tres perspectivas mencionadas antes. En el segundo se aborda el tema del emprendimiento y se identifican las variables más significativas que explican los determinantes de la inversión privada en los PDET, y que concluye con las políticas públicas actuales y sus limitaciones desde la promoción de la inversión privada en los PDET. En el tercero se analiza la problemática de tierras en esas entidades territoriales y los requisitos del avance de la Reforma Rural Integral, RRI, que constituye el punto uno del Acuerdo de Paz firmado en 2016 por el gobierno Nacional y las FARC. En especial, se destaca la necesidad de la definición de los derechos de propiedad en esos territorios, de la importancia de los planes sectoriales nacionales que hacen parte de la RRI y de los servicios productivos que deben acompañar el acceso a las tierras para garantizar la integralidad de la reforma agraria. El capítulo cuatro estudia la dinámica social y económica de la región Pacífico de Colombia – y de sus subregiones PDET- y, en particular, la de los municipios PDET del litoral Pacífico, profundizando en las características del Pacífico Medio y de Buenaventura.

En el capítulo 5 se formulan unas recomendaciones para impulsar la remoción de las barreras a la inversión privada en los municipios PDET. Se encuentra que hay una oportunidad en el corto plazo en el hecho de que los PATR están siendo revisados y ajustados para asegurar el cumplimiento de los objetivos de los PDET. Las autoridades nacionales y locales podrían recibir las conclusiones de este estudio y el sector privado podrían participar en el proceso en curso y hacer oír su voz. Las comunidades en los municipios PDET están a la expectativa de esta actualización para acelerar la implementación de los planes, programas y proyectos que contribuyan a los objetivos de los PDET, en cuanto a la reducción de la pobreza y la violencia, el cierre paulatino de brechas de desarrollo con el resto del país y el logro del bienestar de la población.

Las conclusiones y recomendaciones de este estudio se resumen en: 1) el reconocimiento de la heterogeneidad de las subregiones y municipios PDET, y de las dificultades de la implementación debidas, entre otras razones, a las limitaciones de la estructuración de proyectos de inversión y el

[5] Los municipios (170) y subregiones (16) PDET fueron definidos en un decreto ley 893 de 2017, en el marco del Acuerdo de paz y las zonas más afectadas por el conflicto, ZOMAC, (344 municipios, incluidos los PDET) fueron establecidas en un decreto reglamentario de las disposiciones tributarias de la ley 1819 de 2016, en el decreto 1650 de 2017. (Ver capítulo 3 de este documento).

atraso en el Catastro Multipropósito, 2) la necesidad de la producción de bienes públicos y de apoyo mediante instrumentos transversales, como el crédito y la asistencia técnica, a la actividad productiva en esos territorios, 3) cada subregión tiene un potencial productivo: la dotación de capital propio e inmaterial y su valoración puede llevar a reconocer las oportunidades del ecoturismo, la biodiversidad y la agroindustria, entre otros, y ajustar las políticas regionales de competitividad, en el marco de los criterios de territorio funcional y nodo dinamizador potencial, 4) las políticas nacionales actuales como las de reindustrialización, turismo y reforma agraria, entre otras, son una oportunidad para los PDET, si se traducen en una reducción de las fallas de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno, y crean espacio para la inversión de las empresas grandes, mipymes y comunitarias, 5) hay recursos de muchas fuentes para elevar el nivel de vida en los municipios afectados por el conflicto; están incluidas en el presupuesto general de la nación, en el de regalías, en el cupo del mecanismo de obras por impuestos, y los propios de las entidades territoriales, ET, pero falta tener una coordinación adecuada y concurrencia de recursos, así como capacidades de estructuración de proyectos para acceder a estas y otras fuentes como, por ejemplo, las de la cooperación internacional, 6) se recomienda la constitución de un centro de gobierno que coordine todas las políticas, en el nivel más alto del gobierno, para acelerar el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz, en el marco del cual se crea la figura de los PDET y, por último, 7) se requiere asegurar el seguimiento de las metas de los PDET -PATR, en un proceso permanente y participativo, bajo la acción de las unidades de seguimiento (*delivery units*), de la Agencia de la Renovación del Territorio, ART, y de la Agencia Nacional de Tierras, ANT, entre otras, y la existencia de un ciclo que lleve, de la evaluación a la toma de decisiones oportunas, en el ámbito del centro de gobierno.

Capítulo 1 Caracterización general de las subregiones PDET

Este estudio se centra en identificar las barreras a la inversión privada en los municipios PDET de Colombia.
En este primer capítulo, se establece el contexto necesario mediante la presentación del marco legal de los PDET, junto con una caracterización socioeconómica detallada de los municipios involucrados. Este análisis sienta las bases para comprender las oportunidades y las barreras que limitan la inversión privada en cada uno de estos municipios.

1. Creación de los Programas de Desarrollo con enfoque territorial, PDET

Luego de más de cincuenta años de conflicto armado, el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP firmaron, el 24 de noviembre de 2016, el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable Duradera –en adelante, Acuerdo Final–, el cual se compone de seis puntos:

1. La Reforma Rural Integral
2. La apertura democrática para construir la paz
3. El fin del conflicto
4. La solución al problema de las drogas ilícitas
5. El acuerdo sobre las víctimas del conflicto
6. La implementación, verificación y refrendación de este acuerdo

Los PDET surgieron como una estrategia fundamental del Acuerdo de Paz firmado en 2016, cuyo fin es "lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad" (Gobierno Nacional, 2016, p. 17). Estos programas se consolidaron a través de diversos marcos legales, que priorizan la asignación de recursos para proyectos productivos en los municipios PDET.

Con respecto del primer punto, la Reforma Rural Integral, RRI, el Acuerdo Final establece la creación e implementación de unos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

Asimismo, estos municipios fueron incluidos por vez primera en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", en el cual se estableció la Hoja de Ruta[6] de los PDET, como mecanismo para lograr la estabilización en el país. Así, se buscó obtener su financiación y ejecución mediante la concurrencia de entidades y recursos de los diferentes actores en los territorios durante 15 años.

[6] La hoja de ruta es una herramienta de planeación de corto, mediano y largo plazo para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, en las 16 subregiones priorizadas. Este mecanismo articula los planes construidos desde los niveles nacional y territorial e incorpora los diferentes mecanismos de financiación.

Una vez construida, la Hoja de Ruta (Artículo 281 de la Ley 1955 del 2019) se catalogó como una herramienta de planeación de corto, mediano y largo plazo para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, en las 16 subregiones priorizadas. Este mecanismo articula los planes construidos desde los niveles nacional y territorial e incorpora los diferentes mecanismos de financiación. Además de estos alcances, la Hoja de Ruta reúne aquellos instrumentos de planeación territorial que se han dado con las comunidades, y así encausar los esfuerzos en un solo instrumento: Planes Municipales Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA; el Plan Marco de Implementación, PMI; los Planes de Integración de Reparación Colectiva, PIRC; y los Planes Nacionales Sectoriales.

En la administración Duque, en el Plan Nacional de Desarrollo (2018 – 2022), también se contempló la meta[7] de contar con 43% de iniciativas de los PDET, con viabilidad jurídica y técnica[8], implementadas además de contemplar 13 indicadores específicamente para municipios PDET los cuales son: 1) Elaboración del inventario de la red vial terciaria municipios PDET, 2) Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en municipios PDET, 3) Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en municipios PDET, 4) Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado, 5) Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural en municipio PDET, 6) Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET, 7) Pobreza Extrema en los municipios PDET, 8) Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET, 9) Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET, 10) Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad, 11) Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET, 12) Subregiones PDET que implementan el programa expedición sensorial, 13) Municipios en los que se implementará los PDET con memoria documental preservada.

Cuadro 1-1. Marco legal de los PDET

Normatividad	Especificación	Descripción
Decreto Ley 893 de 2017	Articulo 1 – 11	Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET en donde se define su objeto, finalidad, cobertura geográfica, plan de acción, coordinación, seguimiento y evaluación y financiamiento.
Ley 1955 de 2019	Articulo 281	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” en el cual se establece la Hoja de Ruta (artículo 281 de la ley 1955 del 2019) en la cual se establece la herramienta de planeación de los PDET junto con sus metas, objetivos y métricas se seguimiento y evaluación.
Ley 2294 de 2023	Artículo 2 y 41	Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida” en el cual se establece

[7] Bases Del Plan Nacional De Desarrollo 2018 – 2022, pág. 790

[8] De acuerdo con el Informe de Seguimiento Final al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, del total de iniciativas PDET, el 32% tuvo algún tipo de avance.

		la asignación de recursos con priorización en los municipios PDET en los recursos de la Asignación para la Paz y los Esquemas Asociativos Territoriales

Fuente: elaboración Fedesarrollo.

En la actual administración, los municipios PDET mantienen su priorización en la asignación de recursos para inversión a proyectos productivos. En el artículo 16 de la Ley 2294 del 2023 (modificado del artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2018) se establece el procedimiento para asignar recursos de la Asignación para la Paz a proyectos de inversión que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la reparación de víctimas. La asignación de recursos se realiza a partir de convocatorias públicas basadas en criterios territoriales, priorizando la equidad entre las subregiones PDET. La evaluación técnica de los proyectos se hace según criterios predefinidos, y quienes alcanzan el puntaje mínimo se consideran elegibles. El OCAD Paz es responsable de asegurar la viabilidad y aprobación final de los proyectos, incluidos los presentados por el Gobierno nacional, siempre y cuando contribuyan a los objetivos de los planes de desarrollo territorial.

Los PDET son priorizados en los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), definidos como estructuras organizativas territoriales que se fortalecen y asisten técnicamente según el artículo 41 de la Ley 2294 del 2023. Estos esquemas tienen competencias y funciones para ejecutar planes estratégicos, especialmente en la inversión de impacto supramunicipal y supra departamental. Están registrados y actualizados en el Sistema de Registro de Esquemas Asociativos Territoriales (REAT) y pueden acceder a recursos públicos para la ejecución de sus iniciativas. Además, se promueve la posibilidad de que los EAT destinen recursos obtenidos mediante la utilización de los instrumentos de captura de valor del suelo para financiar proyectos regionales, dentro del marco de su acción territorial. Por último, son priorizados en la formulación de la política pública de derechos humanos para el logro de la paz total (Artículo 109 de Ley 2294 del 2023).

La implementación de los PDET ha buscado integrar planes de acción territorial con mecanismos de financiación, enfocándose en reducir la pobreza y mejorar la infraestructura en áreas rurales afectadas por el conflicto armado. A pesar de algunos avances, los retos persisten en términos de eficiencia y equidad en la distribución de recursos, así como en la coordinación interinstitucional para asegurar que los proyectos cumplan con los objetivos de desarrollo territorial y reparación de víctimas.

1.1. Definición PDET

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son un instrumento de planeación y gestión destinado a transformar los territorios más afectados en Colombia por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito. Estos programas engloban 170 municipios, organizados en 16 subregiones, y comprenden un total de 11.000 veredas[9].

[9] En el anexo 1.1, se encuentra la lista completa de todos los municipios incluidos en los PDET junto con su respectiva subregión.

Según las proyecciones del DANE, la población que reside en los PDET es de 7.023.848 en 2023, de los cuales el 43% reside en zonas rurales y cerca del 32% pertenece a un grupo étnico. En relación con la situación socioeconómica de estos territorios, el 27,5% de su población vive en pobreza multidimensional, una cifra que supera el promedio nacional del 12,9%. No obstante, es relevante señalar que en los últimos cuatro años esta cifra ha disminuido en 12,3 puntos porcentuales, ya que para el 2018 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en estos municipios se situaba en 39,8%.

A pesar de esta mejoría, aún persisten importantes desafíos en la calidad de vida de los habitantes de estos territorios. Solo el 36,0% de esta población tiene acceso a una fuente de agua, y 3 de cada 4 habitantes carecen de una vivienda digna. El analfabetismo es el doble del promedio nacional, y solo 35 de cada 100 jóvenes cursan el 10º y 11º grado escolar. Además, según ART, el 77,5% de la red vial terciaria en estos territorios se encuentra en mal estado.

El proceso de conformación de los PDET inició en 2017 con un proceso de planeación participativa en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto durante la administración Santos 2014 – 2018. Así, el decreto 893 de 2017 creó los PDET para transformar estructuralmente las zonas rurales del país en el posconflicto. Estos territorios PDET, según el Acuerdo, tendrían prioridad a la hora de la distribución de los proyectos, de acuerdo con su grado de afectación en el conflicto, grado de pobreza extrema y necesidades insatisfechas.

En este proceso, se concertaron 170 pactos municipales y se crearon 16 Planes de Acción para la Transformación Regional[10] (PATR). Para garantizar el seguimiento de cada uno de estos programas y planes, se establecieron los Grupos Motores, compuestos por delegados elegidos por las comunidades en cada uno de los 170 municipios. Según la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en la actualidad, estos grupos desempeñan un papel fundamental en la implementación y monitoreo de las propuestas generadas por las comunidades, así como en la gestión, coordinación, promoción y seguimiento de la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para garantizar el cumplimiento de los compromisos[11].

Para la conformación y selección de las Subregiones PDET se priorizaron cuatro criterios principales: los niveles de pobreza, especialmente la pobreza extrema y las necesidades insatisfechas; el grado de afectación causado por la violencia; la debilidad de la institucionalidad administrativa y la capacidad de gestión; y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras actividades económicas ilícitas.

Los PDET fueron diseñados para transformar las áreas más impactadas por el conflicto armado y la pobreza en Colombia. A pesar de que se ha observado una reducción en la pobreza multidimensional de estas subregiones, aún enfrentan grandes desafíos, como el limitado acceso a agua potable, la falta de viviendas dignas y altos índices de analfabetismo. Los PDET incluyen pactos municipales y planes de acción regionales enfocados en mejorar infraestructura, salud,

[10] Los PATR se definen como instrumentos de planeación desarrollados de manera participativa y pluralista con todos los agentes de interés en el territorio con el fin de promover el desarrollo sostenible de cada una de las subregiones PDET. Estos contienen: diagnóstico de la región, objetivos a cumplir e iniciativas, metas y compromisos. Estos PATR definen la ruta de desarrollo para la región en los siguientes 10 años y son revisados y actualizados cada 5 años (ART, 2024).

[11] Disponible en https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29_114636_1315189334.pdf. Consultado en febrero de 2024.

educación y reactivación económica. Sin embargo, la implementación de estos planes sigue encontrando obstáculos significativos que afectan la calidad de vida de los habitantes de estas zonas.

El proceso de conformación se llevó a cabo en tres fases distintas:

1. Fase Veredal: Durante esta etapa, cada uno de los 170 municipios se dividió en Núcleos Veredales. En una pre-asamblea comunitaria, se seleccionaron delegados para formar los Grupos Motores, responsables de establecer una visión de desarrollo productivo y social del municipio. Posteriormente, en una asamblea general, se aprobó el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR).

2. Fase Municipal: Basándose en el Pacto Comunitario resultante de la fase veredal, se elaboró el Pacto Municipal. En esta fase participaron diversos actores como el sector privado, la institucionalidad pública local y organizaciones sociales.

3. Fase Subregional: Durante esta etapa, los delegados de los municipios que forman parte de la subregión se encargaron de concertar y aprobar 16 Planes de Acción para la Transformación Regional. Estos planes comprendieron más de 32.000 iniciativas que fueron agrupadas en 8 pilares fundamentales:

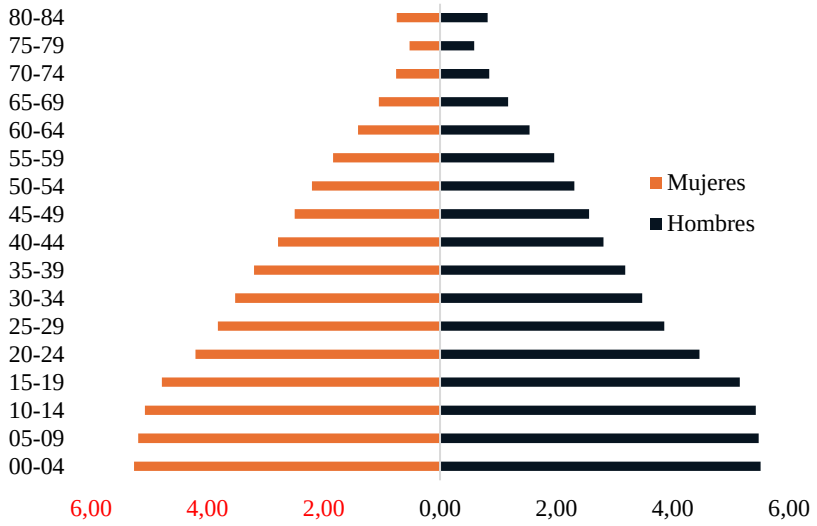
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
2. Infraestructura y adecuación de tierras
3. Salud rural
4. Educación y primera infancia rural
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento
6. Reactivación económica y producción agropecuaria
7. Derechos a alimentación
8. Reconciliación, convivencia y paz

2. Población

La población que reside en los PDET es de 7.023.848 en 2023; de esta, el 57% reside en zonas urbanas y el 43% en zonas rurales. La proporción de población rural en los territorios PDET es considerable, teniendo en cuenta que la diferencia entre urbano y rural es de 14 puntos porcentuales, diferencia poco significativa si se observa la proporción de población en perímetros urbanos en el resto del país (zonas No PDET), con 79,1% (35.749.333 personas) en cabeceras municipales, mientras que el 20,9% (9.442.322) reside en centros poblados y zonas rurales dispersas, una diferencia de 58 puntos porcentuales.

Considerando datos recolectados por el Sistema de Estadísticas Territoriales (Terridata) del DNP para 2018, los municipios PDET tienen una pirámide poblacional con mayor concentración en personas menores a 30 años en comparación con el panorama nacional donde hay una tendencia al envejecimiento. En estos municipios, en promedio hay mayor porcentaje de hombres (51,1%), especialmente en edades de 0 a 30 años, mientras que, en el nivel nacional, son el 48,8%. Estos datos municipales son de alta relevancia al considerar el capital humano y potencial regional; una población con mayor porcentaje de jóvenes tiene expectativas de crecimiento empresarial, puede generar mejores condiciones de vida para las otras generaciones, e incluso mitiga el problema del financiamiento de las pensiones, al garantizar trabajadores que puedan proveer pagos al régimen de prima media para la población concentrada en los rangos etarios más grandes.

Gráfica 1.1. Pirámide poblacional municipios PDET 2018



Fuente: Terridata, DANE Censo 2018, elaboración Fedesarrollo.

Según las cifras de población dispuestas para el año 2023, en el total de la población de las subregiones PDET, la mayoría se concentra en el grupo de adultos entre 29 y 60 años, con el 37,3% del total, seguido por los jóvenes (18 a 28 años) que participan con el 19%, la primera infancia e infancia tienen proporciones aproximadamente del 22,4%, adolescentes 11,1% y, por último, el grupo de adultos mayores es el de menor participación con el 10,2%.

La siguiente tabla presenta la distribución de la población por grupos etarios que se definen de la siguiente forma: 0 a 5 años –Primera infancia–, 6 a 11 años –Infancia–, 12 a 17 años –Adolescencia, 18 a 28 años –Juventud–, 29 a 60 años –Adultez– y mayor a 60 años –Adulto Mayor.

Cuadro 1-2. Población proyectada para el 2023 según subregión PDET y rango etario proyección 2023

Subregión PDET	0-5	6-11	12-17	18-28	29-60	Más de 60
Alto Patía y Norte del Cauca	8,91%	9,65%	10,08%	19,03%	39,08%	13,24%
Arauca	11,21%	11,48%	10,77%	18,77%	38,01%	9,75%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	11,68%	12,09%	11,06%	17,77%	37,76%	9,63%
Catatumbo	13,45%	12,89%	11,34%	19,29%	34,88%	8,14%
Chocó	11,44%	12,39%	12,51%	19,20%	35,33%	9,14%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	10,72%	11,42%	11,49%	19,40%	37,15%	9,83%
Macarena - Guaviare	11,46%	11,93%	11,51%	18,58%	37,30%	9,21%
Montes de María	9,98%	10,68%	10,69%	17,96%	37,05%	13,64%
Pacífico Medio	13,37%	13,53%	12,31%	18,62%	33,08%	9,09%
Pacífico y Frontera Nariñense	12,54%	12,52%	11,55%	19,48%	34,85%	9,05%
Putumayo	10,13%	10,71%	10,87%	20,27%	38,86%	9,16%
Sierra Nevada - Perijá	10,19%	10,89%	10,91%	19,58%	38,53%	9,90%
Sur de Bolívar	11,82%	12,16%	11,40%	18,63%	37,00%	9,00%
Sur de Córdoba	11,92%	12,30%	11,62%	17,79%	36,11%	10,26%
Sur del Tolima	10,88%	11,43%	11,02%	17,69%	36,38%	12,60%
Urabá Antioqueño	11,75%	12,26%	11,43%	18,65%	37,40%	8,51%
Total	**10,92%**	**11,44%**	**11,13%**	**19,01%**	**37,31%**	**10,20%**

Fuente: DANE, Proyección población 2023 según Censo de 2018.

Si bien, las subregiones PDET se caracterizan por tener un gran porcentaje de población joven, Catatumbo y las subregiones del Pacífico resaltan por la cantidad de hombres sobre el total que poseen en los rangos 00-20, llegando en el caso de Pacífico Medio a 24,1% de población total, Pacífico y Frontera Nariñense 23,2% y Chocó 23,9%, mientras la subregión con menor porcentaje en estos rangos es Alto Patía y Norte Del Cauca con 17,8%. Por su parte, la mayor población de hombres en el rango 20-29 es Putumayo (9,0%) seguido por Catatumbo (9%). Ahora, en cuanto a la población activa en los rangos 30-60, la subregión con mayor porcentaje es Macarena-Guaviare (18,9%), seguida de Montes de María (17,4 %), y en cuanto a población mayor, Montes de María es la mayor (7,0 %), seguida de Alto Patía y Norte Del Cauca (6,3%).

En el rango 00-05, las mujeres destacan en Pacífico Medio (6,0%), Catatumbo (6,0%) y Pacífico Y Frontera Nariñense (5,8%), comportamiento que repiten en los rangos 05-19, sin embargo, dentro de las subregiones con mayor población joven también destacan Chocó con 21,9%, Cuenca del Caguán Y Piedemonte Caqueteño 20,6% y Urabá Antioqueño (20,9%). Las subregiones cuentan con poca

dispersión en el rango 20-29, y en el rango 30-60 resaltan Alto Patía 17,9% y Putumayo 17,1%. En el caso de población mayor de 60, las subregiones con mayor porcentaje son Alto Patía y Norte Del Cauca 6,4% y Montes de María 6,3%.

Las subregiones PDET tienen mayor porcentaje de población en los rangos inferiores de la pirámide en comparación con el promedio nacional, pero las subregiones del Pacífico son particularmente jóvenes y las de Montes de María y Alto Patía y Norte Del Cauca podrían estar presentando un envejecimiento o reversión de la pirámide. Para hombres, las subregiones con mayor población en edad de trabajar (PET) son Macarena-Guaviare (27,3%), Putumayo (26,0%) y Alto Patía Y Norte Del Cauca (26,0%), haciendo contraste con Pacífico Medio (21,7%) y Chocó (22,6%). En el caso de las mujeres, la mayor PET relativamente hablando está en Alto Patía Y Norte Del Cauca (26,3%), Putumayo (25,7%) y Urabá Antioqueño (25,3%), por encima de Macarena-Guaviare (21,8%), Catatumbo (22,5%) y Sur del Tolima (22,9%).

Asimismo, es importante mencionar que las subregiones PDET se caracterizan por tener un volumen considerable de personas residentes en zonas rurales, siendo Alto Patía y Norte del Cauca el territorio con mayor proporción de población rural (70,1%), seguida por las subregiones Pacífico y Frontera Nariñense (68,2%), Chocó (68,2%) y Catatumbo (67,2%). En contraste, las subregiones que presentan una mayor proporción de población en zonas urbanas son Sierra Nevada – Perijá (82,4%), Pacífico Medio (68%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (64,7%) y Urabá Antioqueño (62%). Por otro lado, la distribución por sexo en las zonas PDET es similar a la que guarda el resto del territorio nacional, siendo la participación de los hombres y mujeres aproximadamente del 50%.

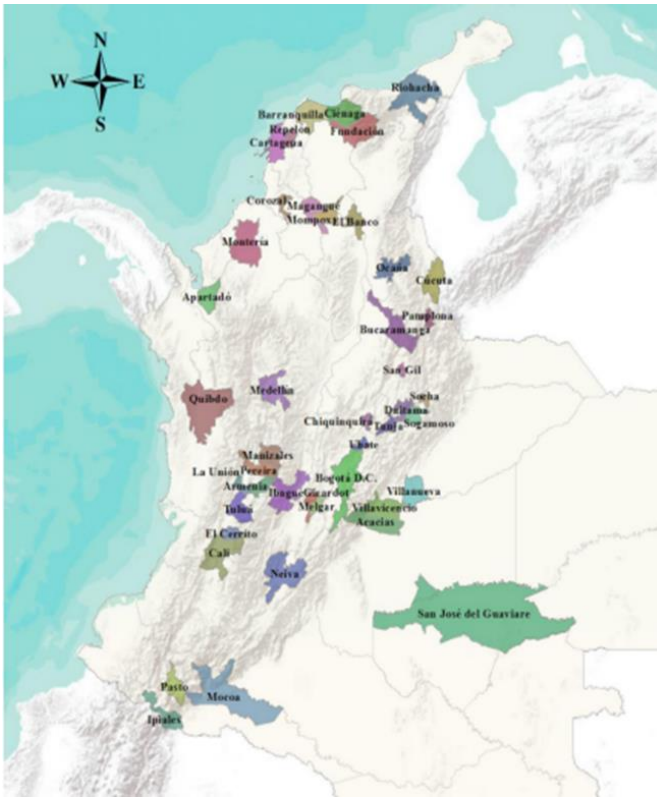
En términos de población étnica, el 32,3% de la población PDET es de origen étnico contrario al 8,8% de la participación de esta población en territorios No PDET. A nivel subregional PDET, la mayor participación de la población étnica se encuentra en el Chocó (95,8%), Pacífico y Frontera Nariñense (94,7%) y Pacífico Medio (90,8%). Las Subregiones con menor participación de población étnica son Catatumbo (1,9%), Sur de Bolívar (3,2%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (4%), Sur de Tolima (6%) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (6,9%).

3. Geografía económica

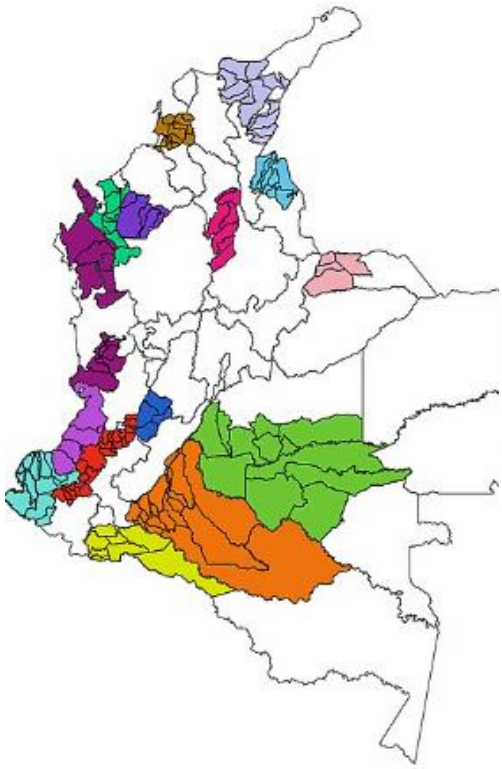
Las economías de aglomeración son uno de los factores más importantes de las dinámicas espaciales y tienden a generar interacciones económicas y sociales que van más allá de los límites político-administrativos municipales. Un esfuerzo de identificación de territorios funcionales o Áreas Económicas Funcionales (AEF) fue el realizado por RIMISP (2017), mediante el uso de luces satelitales nocturnas y de datos de conmutación laboral. Los resultados de esta metodología (Panel A) muestran que el mayor número de AEF se encuentran alrededor de las ciudades grandes e intermedias del país, donde se concentra la mayor parte de la población, la actividad económica y el valor agregado nacional.

Mapa 1-1. Territorios funcionales en Colombia y en subregiones PDET 2017

Panel A. Territorios funcionales en Colombia (RIMISP, 2017)



Panel B. Subregiones PDET



Fuente: ART, 2021.

El Panel B del Mapa 1-1 muestra que, en las subregiones PDET, hay varias que no incluyen áreas económicas funcionales, como las de Arauca, Pacífico Medio, y Pacífico y Frontera Nariñense. De otro lado, e igual que ocurre a nivel nacional, la mayor parte de los municipios PDET (104 de 170) no conforman AEF con otro u otros municipios, es decir, las interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, organizaciones y firmas son, probablemente, de baja frecuencia (Berdegué et. al. 2011).

El Cuadro 1-3 muestra la clasificación de los territorios o áreas económicas funcionales entre metropolitanas, urbanas, y rurales-urbanas según tamaños para el nivel nacional, y para los municipios PDET.

Cuadro 1-3. Clasificación de territorios según tamaño para el nivel nacional y municipios PDET 2017

	Nacional						
Categoría territorio funcional	**Metropolitano**	**Urbano**	**Rural urbano grande**	**Rural urbano mediano**	**Rural urbano pequeño**	**Rural**	**Total**
% de municipios	7,0%	1,4%	6,1%	5,3%	15,4%	64,7%	100%
% extensión km2	1,7%	1,1%	5,2%	4,1%	22,5%	65,3%	100%
% de población	43,7%	6,1%	13,8%	6,1%	11,9%	18,5%	100%
Urbana	94,2%	90,7%	81,4%	67,7%	59,0%	35,0%	75,5%
Rural	5,8%	9,3%	18,6%	32,3%	41,0%	65,0%	24,5%
% Valor agregado total	54,2%	5,6%	12,0%	4,0%	10,6%	13,5%	100%
% Valor agregado sin minería	56,4%	5,9%	11,9%	4,7%	8,7%	12,4%	100%
	PDET						
Categoría territorio funcional	**Metropolitano**	**Urbano**	**Rural urbano grande**	**Rural urbano mediano**	**Rural urbano pequeño**	**Rural**	**Total**
% de municipios	1,2%	0,6%	5,9%	4,1%	27,1%	61,2%	100%
% extensión km2	0,2%	0,6%	4,7%	3,4%	29,4%	61,7%	100%
% de población	1,2%	7,8%	19,9%	10,7%	28,5%	31,9%	100%
Urbana	60,1%	91,2%	81,8%	55,1%	56,5%	32,1%	56,3%
Rural	39,9%	8,8%	18,2%	44,9%	43,5%	67,9%	43,7%
% Valor agregado total	3,1%	6,9%	21,2%	11,3%	35,5%	22,0%	100%
% Valor agregado sin minería	3,7%	8,0%	23,4%	11,8%	27,5%	25,6%	100%

Fuente: RIMISP, elaboración Fedesarrollo

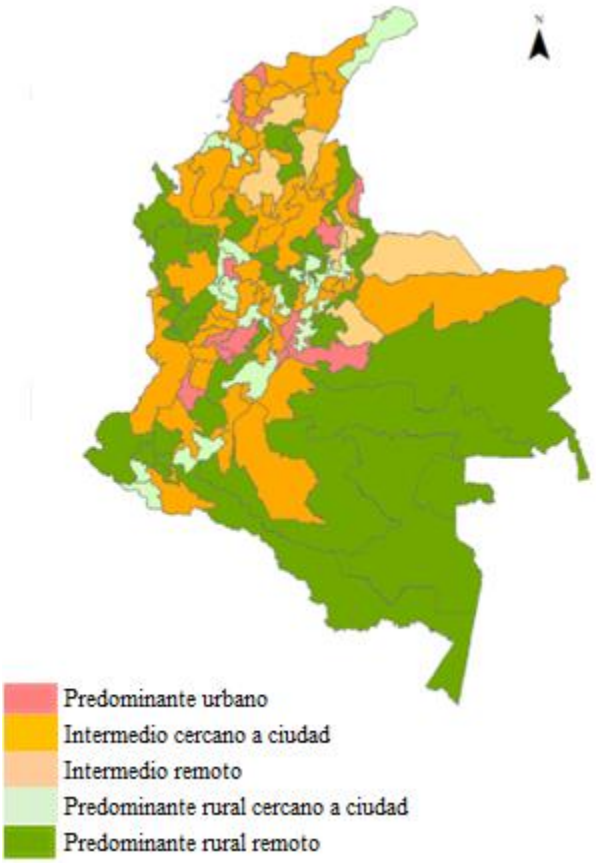
En el nivel nacional, el 50% de la población está concentrada en los centros metropolitanos y urbanos del país, el 3% de la extensión del país, los cuales representan el 8,4% de los municipios totales, mientras en el territorio rural del país, que cuenta con la mayor extensión en km^2 (65,3%), habita solo el 18,5% de la población. De la población total, el 75,5% es urbana y el 24,5% rural, y en términos del valor agregado, entre territorios metropolitanos, urbanos y rurales urbanos grandes, se concentra el 71,8% del valor total y 74,2% del nacional sin minería.

En el caso PDET, la mayoría de los municipios son rurales urbanos pequeños o rurales, estos componen la mayor parte de la extensión territorial PDET y es allí donde se concentra la población. Para estos municipios, el porcentaje de población urbana total es 56,3% y rural 43,7%, con una diferencia de 13 puntos porcentuales frente al promedio nacional donde el porcentaje rural es de 51. Por su parte, el valor agregado está concentrado en los municipios rural urbano-pequeños con 35,5%

de participación, mientras el valor agregado sin minería de los PDET está dividido en rural urbano grande (23,4%), rural urbano pequeño (27,5%) y rural (25,6%).

Dicho esto, para el país se realizó una caracterización de subregiones funcionales, que respondieran a la tipología extendida de la OCDE, en la cual se clasifican los territorios como predominantemente urbanos, intermedio si es un municipio que conecta las áreas rurales con urbanas, predominantemente rural cercano si se encuentran a menos de 90 minutos de un núcleo urbano y predominantemente rural remoto si requiere más de 90 minutos para llegar a un núcleo con más de 50.000 habitantes, caracterización que habla de presencia institucional, infraestructura para la movilización de bienes y servicios, así como del acceso de la población a diversos servicios básicos.

Mapa 1-2. Clasificación de municipios en Colombia, OCDE 2018.



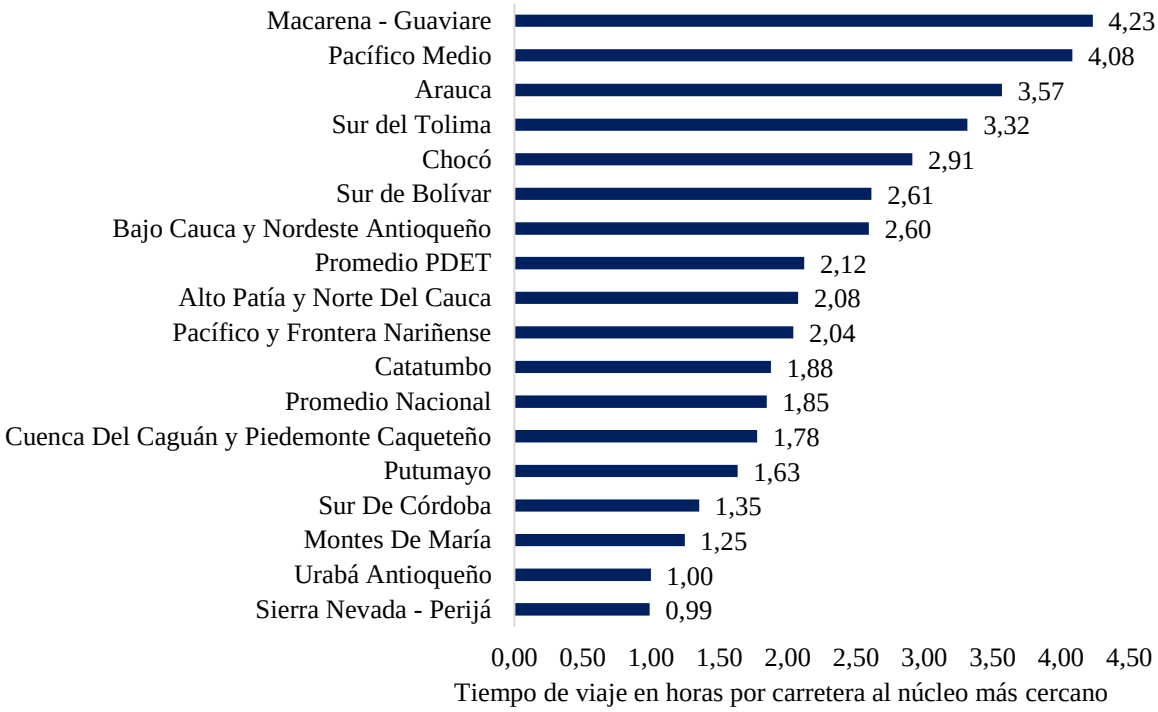
Fuente: RIMISP, 2017

Al realizar la comparación con el promedio nacional, los municipios dentro de las Subregiones PDET se demoran en promedio una mayor cantidad de minutos para alcanzar un núcleo urbano, siendo los casos más extremos Macarena- Guaviare y Pacífico Medio donde los habitantes pueden tardar hasta cuatro horas en llegar a una ciudad con más de 50.000 habitantes, lo que representa un desafío en materia de conexión territorial.

En la siguiente gráfica, se muestra que las subregiones con mayor conexión y facilidad para llegar a núcleos urbanos son Sierra Nevada - Perijá y Urabá Antioqueño, donde los municipios en promedio

tardan una hora en carretera al núcleo más cercano y a su vez, cuentan con mayor porcentaje de áreas económicas funcionales, siendo esto una potencialidad al pensar en la facilidad de movilidad de recursos.

Gráfica 1.2. Tiempo de viaje por carretera al núcleo urbano más cercano [12]



Fuente: Índice de Ciudades Modernas DNP, elaboración Fedesarrollo.

Con esta tipología, en el nivel nacional el 31% de los municipios del país fueron caracterizados como predominantemente rurales remotos, 30% predominantemente rurales cercanos, 26% intermedios y 13% predominantemente urbanos. Lo cual considerando que la mayoría de la población está en los centros urbanos, habla de la centralización del país y las dificultades de acceso a la mayoría de los territorios que implica baja entrada de capitales para potenciar su crecimiento.

Al comparar la situación de Colombia con países pares como México y Chile, dada la caracterización hecha por RIMISP (2017), muestra que en Colombia hay mayor porcentaje de la población en zonas remotas con difícil acceso a núcleos urbanos, estando 7 puntos porcentuales por encima de México y 17 sobre Chile. No obstante, en términos de municipios rurales urbanos y población en los centros urbanos, Colombia tiene un comportamiento similar a estos dos países.

La conformación de Territorios Funcionales (TF) varía entre estos países. El número de municipios que conforman TF sobre el total son en Colombia el 25,4% de los municipios totales, mientras que en Chile y México son 47,7% y 35,3% respectivamente, existiendo diferencias en la interconexión de los municipios, sin embargo, en términos poblacionales, la cantidad de personas que habitan en estos

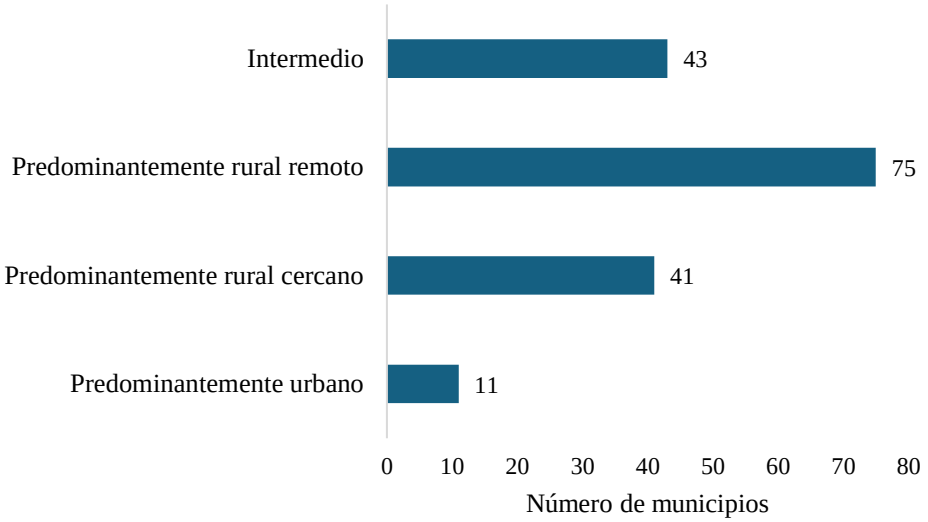
[12] Fuente de 2019 con API de Google, la información fue recolectada en el periodo 2010-2018

TF sobre población total es de 39,4%, 38,3% y 32,8% para Chile, México y Colombia respectivamente.

Esto quiere decir que, si bien el comportamiento de Colombia no es único a nivel latinoamericano, y se presentan desafíos en la conformación de territorios funcionales y conexión de la población en municipios rurales a nivel América Latina. En Colombia hay menor cantidad de territorios funcionales y el número de municipios remotos con difícil acceso a centro urbanos es mayor.

Haciendo referencia específica a los municipios PDET siguiendo la metodología de la OCDE, de los 170 municipios PDET priorizados, 75 son predominantemente rurales remotos, con obstáculos para el acceso a bienes y poca interdependencia, 43 intermedios, 41 predominantemente rurales cercanos y sólo 11 predominantemente urbanos, lo cual representa un reto en términos de construcción de infraestructura y políticas de impulso a las actividades secundarias y terciarias en las Subregiones.

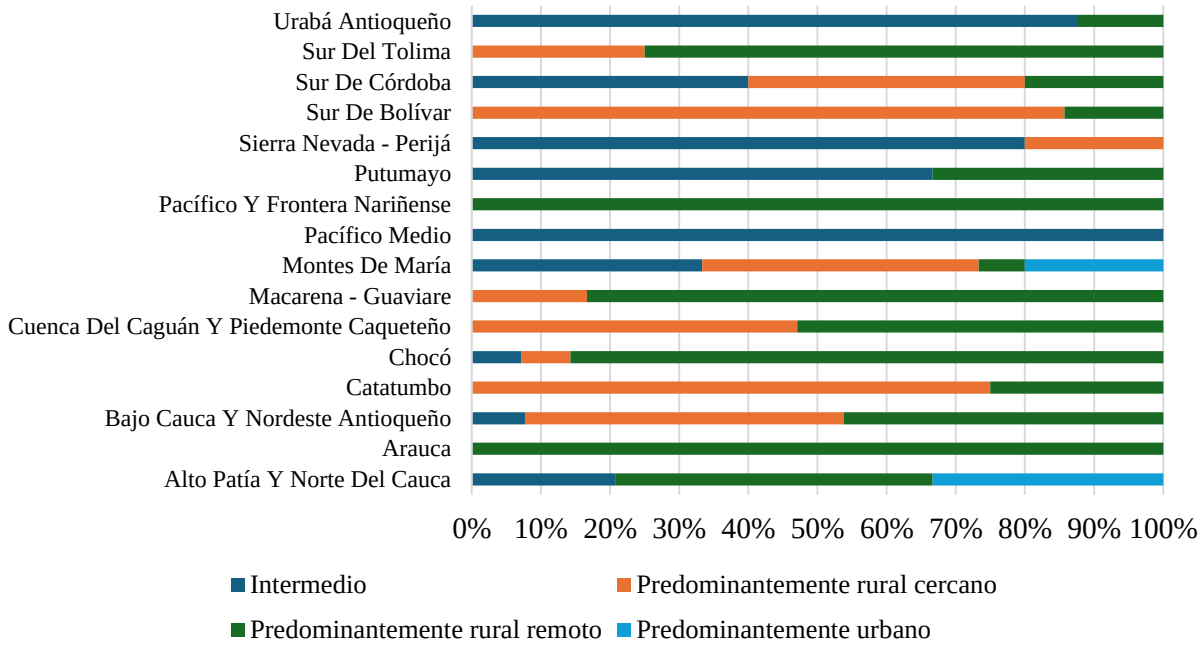
Gráfica 1.3. Clasificación municipios PDET en Colombia 2018



Fuente: OCDE, elaboración Fedesarrollo

En este punto, es relevante mencionar que, para la inversión privada, deben existir condiciones previas en los municipios ligadas a vías, acceso a bienes y servicios, capital humano, geografía, infraestructura general, institucionalidad, entre otras, que permitan tanto impacto social como rentabilidad.

Gráfica 1.4. Clasificación municipios por subregión PDET 2018



Fuente: RIMISP, elaboración Fedesarrollo.

Las subregiones con mayor cantidad de municipios clasificados como predominantemente rurales remotos son Arauca, Pacífico y Frontera Nariñense y Chocó que tienen 100%, 100% y 85,71% respectivamente. Mayor participación de predominantemente rurales cercano son el Sur de Bolívar y Catatumbo, con 85,71% y 75% respectivamente. Las subregiones con más municipios intermedios son Pacífico Medio, Urabá Antioqueño y Sierra Nevada - Perijá que tienen 100%, 87,50% y 80%, y por último, las subregiones con mayor cantidad de municipios predominantemente urbanos son Alto Patía y Norte del Cauca y Montes de María, con 33,33% y 20%.

Esta clasificación permite tener una aproximación a la composición de las subregiones PDET y la situación de conexión de los municipios que las componen.

4. Actividad económica

La actividad económica en los municipios PDET muestra disparidades con respecto a la dinámica nacional. En 2021, el valor agregado municipal total de los PDET fue de $96.812 millones, y representó el 9,0% del PIB nacional. En términos de valor agregado per cápita, los municipios PDET registraron un promedio de $14,2 millones en 2021, mientras que a nivel nacional fue de $17,4 millones. Las disparidades también se encuentran al interior de los municipios PDET. Las subregiones con mayor valor agregado per cápita son Sur de Bolívar, con $29,4 millones, y Sierra Nevada Perijá, con $26,7 millones. Por su parte, Pacífico y Frontera Nariñense y Chocó son las subregiones PDET con menor valor agregado per cápita, con $5,5 millones y $7,3 millones respectivamente, casi 5 veces menos que el valor de Sur de Bolívar.

Al analizar el comportamiento del valor agregado en las subregiones PDET durante los últimos años, se observa una tendencia creciente entre 2018 y 2021. Durante este periodo, las subregiones PDET

mostraron una tasa de crecimiento promedio de 7,3%. En el año 2018, el valor agregado total de los PDET se ubicó en $79,6 billones. En 2019, este valor aumentó a una tasa del 4,2% con respecto al año anterior, alcanzando los $82,9 billones. La pandemia generó una caída anual en el valor agregado de las subregiones PDET del 4,1%. Sin embargo, para el año 2021, se evidenció una recuperación significativa, con un crecimiento promedio del 21,8%, y el valor agregado alcanzó los $96,8 billones.

Cuadro 1-4. Actividad económica en municipios PDET

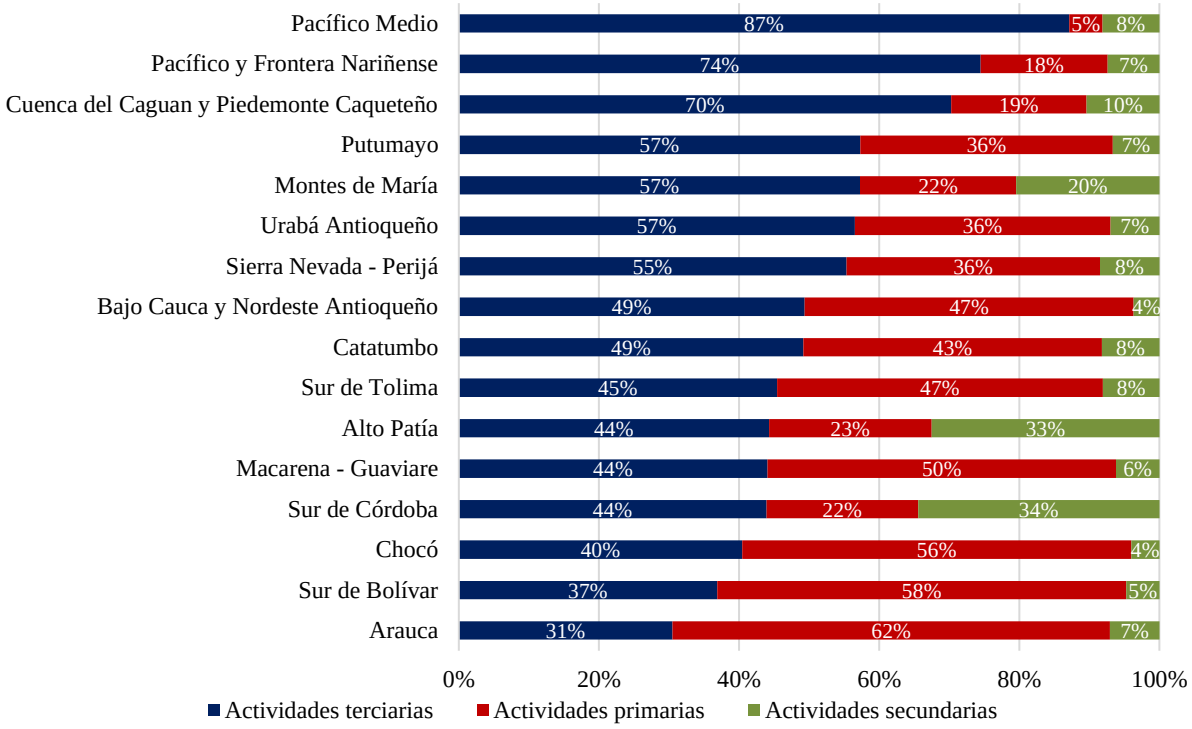
Variable	Municipios PDET [1]	Nacional [2]	[1] / [2]
Valor agregado municipal (2021) (Miles de millones $)	96,812	1.079,525	0,09
Valor agregado per cápita (Mill. $)	14,2	21,1	0,67
Actividades primarias	34,3%	32,7%	1,05
Actividades secundarias	8,8%	10,2%	0,87
Actividades terciarias	56,8%	57,1%	1,00

Fuente: DANE, elaboración Fedesarrollo

En los municipios PDET, las actividades terciarias predominan en su dinámica económica, representando el 56,8% de la actividad total. Esta categoría incluye las actividades de electricidad, gas y agua; comercio; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública; educación; la salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales. Esta proporción es similar al promedio nacional, que alcanza el 57,1%. Al analizar por subregión, se observa que el Pacífico Medio y el Pacífico Frontera Nariñense son las subregiones con mayor predominancia de actividades terciarias en su actividad económica, con un 87% y un 74%, respectivamente. (ver Gráfica 1.5).

Las actividades secundarias, que abarcan industrias manufactureras y construcción, representan el 8,8% de la actividad económica en los municipios PDET. Esta proporción está por debajo del promedio nacional, que es del 10,2%. Al analizar por subregión, se observa que las actividades secundarias son lideradas por la subregión Sur de Córdoba y Alto Patía, con un valor agregado de $3.498 millones y $1.553 millones, respectivamente, representando el 34% y el 33% de su actividad.

Gráfica 1.5. Porcentaje de actividades primarias, secundarias y terciarias en el valor agregado de las subregiones PDET



Fuente: DANE, elaboración Fedesarrollo

En las subregiones PDET, las actividades primarias[13] ocupan el segundo lugar en importancia, contribuyendo con el 34,3% del valor agregado total. Estas actividades incluyen la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y explotación de minas y canteras. Esta proporción es superior al promedio nacional, donde las actividades primarias representan el 32,7% del valor agregado del país.

Las subregiones con mayor predominancia de actividades primarias son Arauca, donde el 62% de su valor agregado proviene de estas actividades, seguido por el Sur de Bolívar con un 58% y Chocó con un 56%.

4.1. Sector de minería en los PDET [14]

Las actividades primarias también abarcan la explotación de minas y canteras, sector que representa aproximadamente el 18% de la economía de los PDET. A continuación, se presentan algunas conclusiones importantes para el sector:

[13] Incluye las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras
[14] Se incluyen dos acápites con respecto de sectores específicos acudiendo a fuentes secundarias porque la información municipal, más allá de las grandes divisiones de primario, secundario y terciario, por actividades, es limitada. La mención a la minería, que incluye hidrocarburos, es una base necesaria para lo que se analiza en el capítulo 2 en cuanto a los determinantes de la inversión privada y en cuanto a oportunidades de desarrollo sectorial en los PDETS, el turismo.

Producción de crudo: Las subregiones que registran producción de crudo son Arauca, Catatumbo, Macarena – Guaviare, Montes de María, Putumayo, Sur de Bolívar y Sur de Tolima. Sin embargo, la extracción de crudo está altamente concentrada en las subregiones de Arauca, Putumayo y Sur de Bolívar, abarcando aproximadamente el 96,5% del volumen total de crudo en los PDET y el 9,7% de la producción nacional.

Cuadro 1-5. Producción de crudo en subregiones PDET (Barriles Por Dia Calendario – BPDC): 2023

Subregión	Producción de crudo
Arauca	316.180
Catatumbo	15.134
Macarena – Guaviare	2.493
Montes de María	291
Putumayo	299.805
Sur de Bolívar	292.548
Sur de Tolima	14.991
PDET	**941.442**
Nacional	**9.324.192**

Fuente: Agencia Nacional De Hidrocarburos

* Cifras de producción declarada por el operador y fiscalizada mediante las formas de producción

Producción de gas: Las subregiones de Arauca, Catatumbo, Montes de María, Putumayo, Sur de Bolívar y Sur del Tolima registran producción de gas. Montes de maría destaca como líder en la producción de gas y abarca el 58,4% de la producción total de los PDET.

Cuadro 1-6. Producción de gas en subregiones PDET (Millones De Pies Cúbicos Por Dia Calendario - MPCPDC): 2023

Subregión	Producción de gas
Arauca	83,42
Catatumbo	17,70
Montes de María	418,37
Putumayo	119,77
Sur de Bolívar	70,09
Sur de Tolima	7,17
PDET	**716,52**
Nacional	**37.100**

Fuente: Agencia Nacional De Hidrocarburos

* Cifras de producción declarada por el operador y fiscalizada mediante las formas de producción

Producción de Carbón: La subregión de Sierra Nevada - Perijá representó el 90,52% de la producción total PDET de carbón en 2023 y el 48,7% de la producción a nivel nacional. Las otras subregiones con producción de carbón (Alto Patía y Norte del Cauca, Catatumbo, Sur de Córdoba) contribuyeron con el 9,4% de la producción total en PDET y el 5,1% a nivel nacional.

Cuadro 1-7. Producción de carbón en subregiones PDET (toneladas): 2023

Subregión	Producción de carbón (toneladas)
Alto Patía y Norte del Cauca	3.686
Catatumbo	551.710
Sierra Nevada y Perijá	14.644.280
Sur de Córdoba	973.528
PDET	**16.173.204**
Nacional	**30.056.212**

Fuente: Agencia Nacional De Minería

Producción de Oro: Hay 10 subregiones productoras de oro, destacándose Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Chocó, con participaciones del 81,5% y 8,3% de la producción total PDET respectivamente. Estas mismas subregiones contribuyen a la producción nacional con 46,7% y 4,8%.

Cuadro 1-8. Producción de oro en subregiones PDET (gramos): 2023

Subregión	Producción de oro
Alto Patía y Norte del Cauca	59.880
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	13.101.054
Chocó	1.340.206
Montes de María	288.516
Pacífico y Frontera Nariñense	412.227
Pacífico Medio	43.366
Sur de Bolívar	99.232
Sur de Córdoba	472.634
Sur de Tolima	64.279
Urabá Antioqueño	185.871
PDET	**16.067.265**
Nacional	**28.071.511**

Fuente: Agencia Nacional De Minería

Producción de Plata: La producción de plata se concentra principalmente en las subregiones de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, las cuales representan el 92,6% y 2,1%, respectivamente. En 2023, estas dos subregiones juntas contribuyeron con el 28,1% de la producción nacional de plata.

Cuadro 1-9. Producción de plata en subregiones PDET (gramos): 2023

Subregión	Producción de plata (gramos)
Alto Patía y Norte del Cauca	81.872
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	6.714.913
Chocó	154.235
Montes de María	21.669
Pacífico y Frontera Nariñense	48.621
Pacífico Medio	3.729
Sur de Bolívar	152.805
Sur de Córdoba	37.351
Sur de Tolima	7.932
Urabá Antioqueño	26.799
PDET	**7.249.926**
Nacional	**24.484.346**

Fuente: Agencia Nacional De Minería.

4.2. Sector turístico en los PDET

Con respecto al sector de turismo en los PDET, según una encuesta[15] realizada en 2021 por el Observatorio de Inversión Privada[16] entre operadores y prestadores de servicios turísticos en estas áreas, se obtuvieron los siguientes resultados:

Predomina en estos municipios una inclinación hacia el turismo de naturaleza y el ecoturismo. No obstante, el sector se caracteriza por estar compuesto principalmente por microemprendimientos con un bajo nivel de formación, destacando especialmente la falta de personal bilingüe. De hecho, el 62% de los encuestados no cuenta con empleados bilingües. La siguiente gráfica ilustra el porcentaje de empresas que vinculan sus dos principales fuentes de ingresos con la orientación turística de la región.

[15] La muestra estuvo compuesta por 329 personas jurídicas y 22 personas naturales registrados en la base del Centro de Información Turística de Colombia (CITUR) de MinCIT. Se presentó cobertura de las 16 subregiones PDET, a partir de prestadores de servicios y operadores turísticos domiciliados en 64 municipios.

[16] Jaime Arteaga & Asociados, junto con el CIPE, desarrollaron la iniciativa del Observatorio de Inversión Privada para hacer seguimiento al comportamiento del sector privado en los PDET. Agradecemos a Jaime Arteaga haber compartido su visión y experiencia en la entrevista que nos concedió.

Gráfica 1.6. Vocación turística en los municipios PDET 2021



Fuente: Observatorio de la Inversión Privada.

En este informe, también se identificaron las principales barreras para la operación turística en los PDET. Respecto a las barreras de capacidades, se destacó que la principal preocupación es la escasa oferta de formación para recursos humanos en áreas como guías, hospedaje y transporte. En cuanto a las barreras de mercado, se mencionó la corrupción en el sector privado y la falta de herramientas para agregar valor a los productos como problemas significativos. En el ámbito de la infraestructura, se identificó la prestación inadecuada de servicios públicos como la principal barrera. En lo relacionado con la seguridad, la presencia de grupos armados ilegales, bandas traficantes y la delincuencia común u organizada fueron señaladas como preocupaciones fundamentales. En términos de barreras económicas, se resaltó la falta de acceso al financiamiento para el desarrollo de ideas de negocio como la principal dificultad. Por último, en las barreras institucionales se hizo hincapié en la falta de incentivos por parte del gobierno para estas empresas.

Otra conclusión relevante de esta encuesta es que las cámaras de comercio desempeñan un papel crucial en la penetración de la oferta institucional para los operadores turísticos en los PDET. Además, según los conversatorios de Colombia Risk Analysis, las cámaras de comercio son esenciales ya que actúan como el vínculo entre la inversión privada y la financiación en estos municipios PDET.

Por otro lado, al analizar el número de turistas que han visitado las subregiones PDET entre 2015 y 2023, se observa que Sierra Nevada y Perijá ha sido la subregión más visitada por extranjeros no residentes. La segunda subregión más visitada ha sido Montes de María, seguida por la subregión Alto Patía en tercer lugar (ver Cuadro 1-10). En contraste, la subregión menos visitada ha sido el Pacífico – Frontera Nariñense, según datos del Ministerio de Turismo, en 2023 esta subregión registró

tan solo 31 visitantes extranjeros no residentes. A pesar de ello, es relevante mencionar que se observa un crecimiento promedio anual del 14,6% en el número de visitantes en estas zonas.

Cuadro 1-10. Visitantes extranjeros no residentes en las subregiones PDET: 2015 - 2023

Subregión	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Alto Patía y Norte del Cauca	564	625	722	757	814	335	1.011	1.998	1.639
Arauca	47	57	109	110	105	94	156	186	231
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	67	99	195	168	216	99	214	411	338
Catatumbo	12	24	7	19	14	23	41	82	99
Chocó	2.193	2.747	2.482	1.896	2.271	657	127	1.532	2.292
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	296	421	522	484	711	202	526	1.018	1.137
Macarena - Guaviare	31	29	89	107	138	78	160	312	273
Montes de María	105	109	128	237	257	132	285	545	604
Pacífico y Frontera Nariñense	1.349	637	1.041	549	611	487	425	500	645
Pacífico Medio	1.354	1.215	1.553	1.433	1.289	439	836	5.303	12.425
Putumayo	524	739	1.634	1.620	2.418	757	448	1.475	2.017
Sierra Nevada y Perijá	23.851	24.552	32.618	33.468	34.309	12.281	18.039	49.903	48.998
Sur de Bolívar	70	68	56	84	70	48	79	199	242
Sur de Córdoba	187	160	256	236	195	122	128	270	300
Sur de Tolima	26	22	44	57	60	16	37	95	84
Urabá Antioqueño	212	297	286	423	470	204	515	828	852
Total	**30.888**	**31.801**	**41.742**	**41.648**	**43.948**	**15.974**	**23.027**	**64.657**	**72.176**

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), elaboración Fedesarrollo

4.3. Indicadores de empleo en los PDET

El análisis más completo y reciente realizado para los PDET en términos de empleo fue llevado a cabo por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), basándose en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018. A nivel municipal, es la fuente de datos más completa para este tipo de análisis. Si bien se requiere un análisis más reciente, la disponibilidad de datos hace que tomar como referencia el estudio de la ART sea pertinente.

En 2021, la ART presentó un análisis sobre las características del empleo en los PDET y sus diferencias respecto al resto del país. A continuación, se presentan las conclusiones más relevantes de este estudio:

- Se estima que en los territorios PDET, la población en edad de trabajar (PET) era de 5,2 millones de personas en 2020, con una tasa de ocupación (TO) del 33,7%, equivalente a 1,77 millones de personas. La subregión con mayor tasa de ocupación es Urabá antioqueño (38,2%), seguida de Macarena-Guaviare (37,6%). Las subregiones con menor tasa de ocupación son Pacífico Frontera Nariñense (23,1%) y Chocó (27,7%).
- El empleo en los PDET se concentra en tres sectores principales: comercio, hoteles y restaurantes (26,3%), agricultura, pecuario y silvicultura (23,9%), y servicios comunales, sociales y personales (17,1%), sumando en conjunto el 67.4% del total de ocupados en los PDET.
- La ocupación en zonas rurales de los PDET es del 40,1%, con una brecha de 2 puntos porcentuales respecto a las zonas urbanas. Las zonas rurales con mayor ocupación son Sur del Tolima (45,8%), Catatumbo (45,2%) y Sur de Bolívar (44,5%), superando el promedio rural de los PDET. En Sur de Bolívar y Catatumbo, la ocupación rural es mayor que la urbana.
- En varias subregiones como Alto Patía y Norte del Cauca, Catatumbo, Chocó, Macarena-Guaviare, Pacífico Frontera Nariñense y Sur del Tolima, la población en edad de trabajar es mayor en zonas rurales que urbanas.
- En 2018, la brecha de ocupación entre hombres y mujeres en los PDET fue de 32,3 puntos porcentuales. La tasa de ocupación para hombres fue del 57,6% y para mujeres del 25,3%. La participación económica de las mujeres es baja en comparación con los hombres. La tasa de ocupación más alta de mujeres se reportó en Sierra Nevada de Perijá (28,7%), mientras que Montes de María y Catatumbo tuvieron las tasas más bajas (18,1%).
- El análisis del mercado laboral juvenil en los PDET, basado en el Censo 2018, muestra que la población joven en edad de trabajar es de aproximadamente 1,5 millones, con una tasa global de participación (TGP) del 40%, esta tasa mide la proporción de la población en edad de trabajar que participa en el mercado laboral, ya sea trabajando o buscando trabajo. Subregiones como Arauca, Alto Patía y Norte del Cauca, y Catatumbo presentaron tasas cercanas al 50%, superando el promedio de los PDET.
- La tasa de ocupación juvenil en los PDET fue del 36,2%, con una brecha de 1,5 puntos porcentuales respecto a la tasa total de los PDET. En zonas urbanas, la tasa de ocupación juvenil fue del 35%, mientras que en zonas rurales fue del 37%. Subregiones como Catatumbo, Macarena-Guaviare y Sur del Tolima mostraron tasas de ocupación juvenil entre el 47% y el 49%, mientras que Pacífico Medio, Chocó y Montes de María presentaron tasas del 31%.
- Pacífico Medio, Alto Patía y Norte del Cauca, y Putumayo tienen las mayores brechas a favor de los jóvenes, con tasas de ocupación juvenil poner esto en 8,2, 4,4 y 3,6 puntos porcentuales, respectivamente, a las tasas globales de estas subregiones. Este resultado refleja la alta participación juvenil en el mercado laboral.

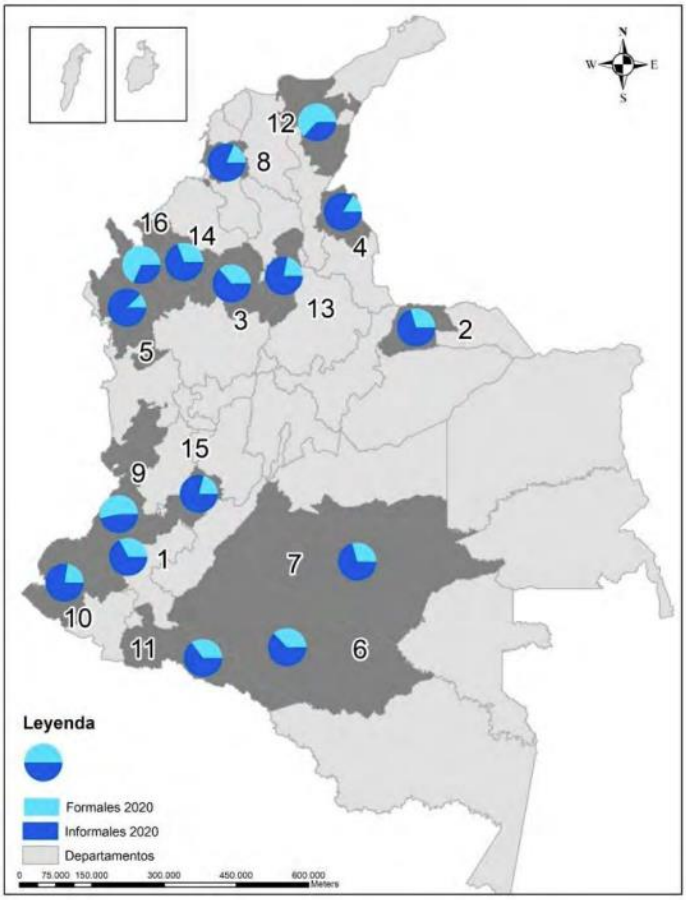
En 2020, la tasa de ocupación en los PDET fue del 33,7%, 16,1 puntos porcentuales por debajo de la tasa nacional del 49,8%. Esto indica que el 66% de la población en edad de trabajar en los PDET no está ocupada.

- La TGP en los PDET fue del 38,6%, mientras que en el país fue del 59,2%, dejando una brecha de 20,6 puntos porcentuales. En 2018, los inactivos en los PDET fueron aproximadamente 2,4 millones de personas, equivalentes al 53% de la población en edad de trabajar, en comparación con el 36% en el nivel nacional, lo que muestra una brecha de 17 puntos porcentuales.
- El 56% de los inactivos en los PDET está entre 10-19 años y más de 60 años, representando el 30% de la PET. De acuerdo con la ART, es crucial cerrar la brecha de participación laboral en los PDET, especialmente entre jóvenes y mujeres, para mejorar la productividad y los ingresos de los hogares. En 2020, el 42% de los ocupados en los PDET fueron formales, frente al 49% en las principales 23 ciudades, mostrando una brecha de 7 puntos porcentuales. Sin embargo, el crecimiento de la formalidad en los PDET fue mayor (3,8 puntos porcentuales) comparado con el aumento en las 23 ciudades principales (1,4 puntos porcentuales).
- La tasa de desempleo en los PDET en 2020 fue del 12,8%, mientras que en el nivel nacional fue del 15,9%, con una brecha de 3,1 puntos porcentuales a favor de los PDET. De acuerdo con la ART, un alto porcentaje de mujeres inactivas se dedica a oficios del hogar, representando el 30% de la población inactiva total en los PDET, lo que resalta la necesidad de integrar a más mujeres en el mercado laboral para impulsar el desarrollo económico en estos territorios.

La Informalidad laboral en los PDET

De acuerdo con estimaciones realizadas por la Agencia de Renovación de Territorio, obtenidas con el Censo 2018, la GEIH y las cifras de contribuyentes en seguridad social, en los PDET alrededor del 42% de los ocupados son formales, lo que deja un 58% de informales. En el siguiente mapa, se observa la proporción de informalidad en las subregiones PDET, donde las subregiones con mayor formalidad son Urabá Antioqueño, Sierra Nevada – Perijá, y Pacífico Medio, con una formalidad superior al 50%, con proporciones de 68%, 63% y 53% respectivamente.

Mapa 1-3. Proporción de formales e informales en los PDET – 2020



Fuente: ART, con información del Censo 2018 – DANE y SISPRO

En línea con lo anterior, solo tres subregiones PDET presentan una formalidad superior al 50%, dejando a las trece subregiones restantes con proporciones inferiores a esta, lo que indica que la informalidad predomina en estos territorios. Inclusive en subregiones como Chocó, Catatumbo y Montes de María la informalidad es la característica central del mercado laboral dentro de los PDET, y no la excepción, con participaciones de 87%, 84% y 81%, respectivamente (ART, 2021).

5. Indicadores sociales y seguridad

5.1. Pobreza

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET, en el año 2018, fue de 34,7%, mientras que en el nivel nacional se registró un índice del 19,1% lo que representa una brecha de 15,6 puntos porcentuales. Aunque los territorios PDET han logrado reducir su incidencia de pobreza de manera más rápida que el promedio nacional en los últimos años, aún persisten marcadas disparidades. Según los datos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en el año 2005 la pobreza en los territorios PDET era 1,6 veces mayor que la registrada en 2018 (34,7%), mientras que en Colombia esta relación fue de 1,9 veces en comparación con el año 2018 (19,1%) (ART, 2022). Resalta el caso de las subregiones Alto Patía y Norte del Cauca, Putumayo y Sierra Nevada-Perijá, las cuales para el Censo del 2005 presentaban tasas de pobreza casi del doble del promedio nacional

reportado en el PDET 2018, que era del 34,7%. No obstante, para el año 2018, se observa una notable mejora, ya que las tasas de pobreza en estas subregiones disminuyeron a menos de la mitad de dicho promedio nacional.

Gráfica 1.7. IPM por PDET para Censos 2005 y 2018



Fuente: Tomado de ART, 2022.

Cuando se analiza por subregiones PDET (Cuadro 1-11), se encuentra que con la excepción de 3 subregiones PDET (Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense y Catatumbo), todas muestran mejorías en términos de disminución de índices de pobreza. Principalmente, la subregión de Putumayo y Sierra Nevada – Perijá, con una reducción del 0,97 y 0,95, respectivamente. Resalta el caso de las subregiones Alto Patía y Norte del Cauca, Putumayo y Sierra Nevada-Perijá, las cuales para el Censo del 2005 mostraban niveles de pobreza alrededor de dos veces mayores al nivel agregado PDET 2018 (34,7%), mientras que para el 2018, la cifra baja a ser menor de una vez este porcentaje.

Cuadro 1-11. IPM por Subregión PDET en relación con el resultado del agregado PDET: 2005 y 2018

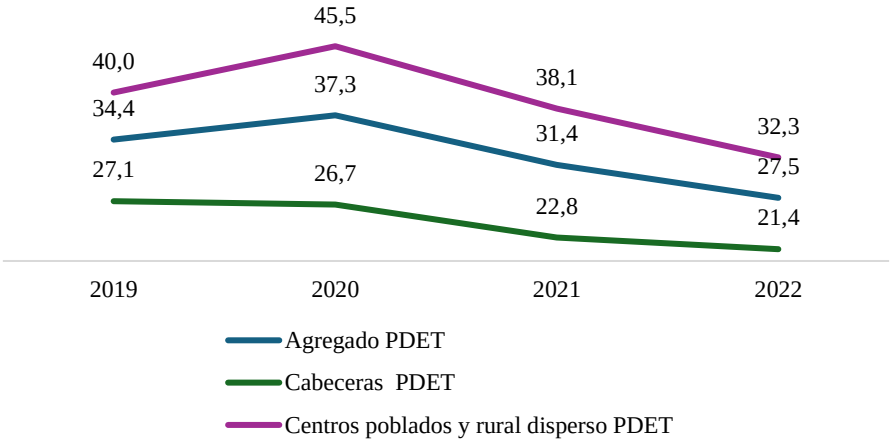
Subregión PDET	IPM 2005	IPM 2018
Alto Patía y Norte del Cauca	2,00	0,84
Arauca	1,50	0,97
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1,60	1,09
Catatumbo	1,30	1,40
Chocó	1,30	1,51
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1,60	0,98
Macarena - Guaviare	1,60	1,14
Montes de María	1,50	1,29
Pacífico Medio	1,50	1,04
Pacífico y Frontera Nariñense	1,40	1,41
Putumayo	1,90	0,93
Sierra Nevada - Perijá	1,70	0,75
Sur de Bolívar	1,60	1,13

Sur de Córdoba	1,50	1,20
Sur del Tolima	1,50	1,13
Urabá Antioqueño	1,60	0,97
Promedio Subregión PDET	**1,57**	**1,11**

Fuente: Tomado de ART, 2022

Con datos más recientes, el IPM para los municipios PDET en el 2022 se situó en el 27,5, marcando su nivel más bajo en los últimos años. Al analizar detalladamente por zonas del territorio, se revela que los centros poblados y las áreas rurales dispersas muestran una tasa 10,9 puntos porcentuales mayor que las cabeceras, aunque esta brecha, aunque aún amplia, ha experimentado una leve reducción a lo largo del tiempo. En cuanto a los 15 indicadores que componen el IPM, si bien la mayoría registró mejoras de 2020 a 2021, 4 indicadores presentaron un deterioro. El bajo logro educativo aumentó ligeramente de 63,4 en 2021 a 63,7; el desempleo de larga duración pasó de 10,9 a 12,3 en 2021; el rezago escolar aumentó de 31,9 a 32,2, y el trabajo informal incrementó de 91,9 a 92,3.

Gráfica 1.8. IPM para municipios PDET 2022



Fuente: DANE, 2022

5.2. Educación

La cobertura neta de educación[17] sirve para entender el alcance real de la educación formal en una población específica, tomando en cuenta solo a los estudiantes que están dentro del rango de edad establecido para cada nivel educativo, refleja el acceso real y equitativo a la educación, permitiendo evaluar si todos los niños tienen la oportunidad de estudiar. En términos generales, el Cuadro 1-12, muestra la cobertura neta de educación para las subregiones PDET junto con el indicador nacional y se puede identificar que no existe una brecha considerable de la cobertura bruta de educación entre el nivel nacional y municipios PDET en 2022. La educación media presentó una mayor cobertura tanto a nivel nacional como en la subregión PDET. Sin embargo, la educación media, seguida de la educación transición son los niveles académicos que presentaron una menor cobertura.

[17] La tasa de cobertura neta indica el porcentaje de estudiantes matriculas en el sistema educativo, sin contar los que están en extra edad (por encima de la edad correspondiente para cada grado)

Adicionalmente, la educación media y básica secundaria son los niveles que presentaron una mayor brecha entre el promedio nacional y la subregión PDET, con una diferencia de 10,7 y 8,3 puntos porcentuales, respectivamente.

Cuadro 1-12. Cobertura de educación neta en las subregiones PDET: 2022

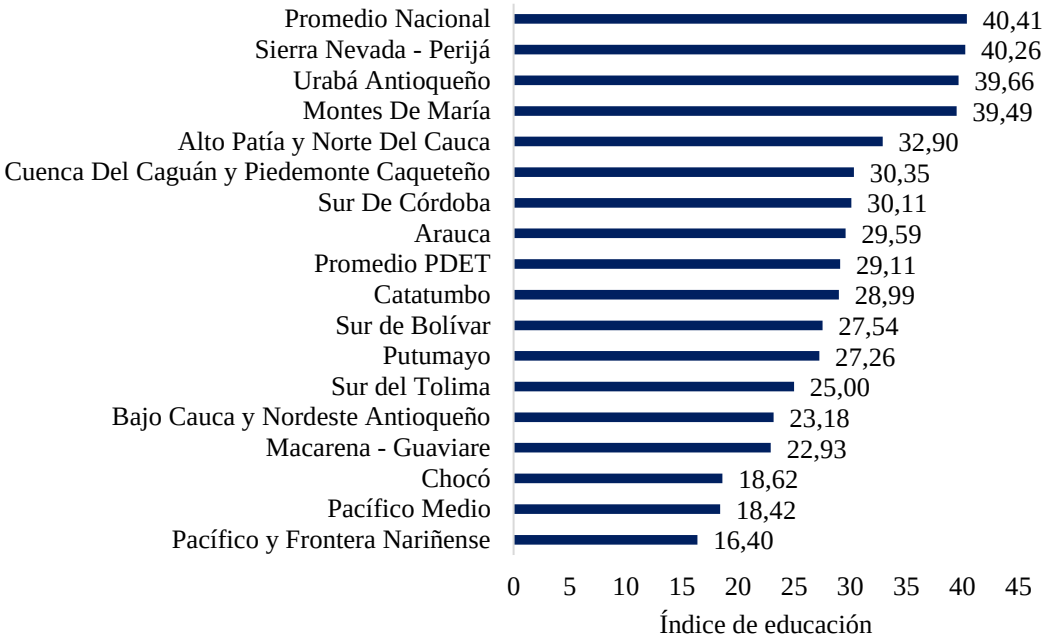
Subregión PDET	Cobertura Neta				
	Educación Transición	Educación básica primaria	Educación básica secundaria	Educación media	Cobertura Neta
Alto Patía y Norte del Cauca	63,5%	87,0%	68,6%	39,8%	85,3%
Arauca	68,6%	86,1%	68,7%	38,9%	89,4%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	54,8%	80,1%	68,6%	37,6%	85,4%
Catatumbo	65,0%	97,2%	59,7%	27,6%	92,6%
Chocó	50,9%	83,3%	52,0%	23,4%	79,5%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	48,5%	77,0%	58,2%	28,7%	75,7%
Macarena – Guaviare	51,3%	75,7%	57,3%	28,9%	76,5%
Montes de María	62,0%	90,9%	76,5%	44,7%	93,8%
Pacífico Medio	42,5%	77,1%	49,1%	21,8%	81,2%
Pacífico y Frontera Nariñense	39,9%	61,4%	35,6%	15,7%	64,6%
Putumayo	55,9%	82,5%	65,1%	36,7%	81,2%
Sierra Nevada – Perijá	59,8%	85,7%	68,5%	36,6%	90,1%
Sur de Bolívar	72,1%	94,8%	69,7%	32,9%	94,6%
Sur de Córdoba	48,3%	81,9%	73,9%	45,6%	89,5%
Sur del Tolima	70,8%	96,6%	72,2%	37.49%	93,1%
Urabá Antioqueño	60,5%	89,1%	83,6%	50,1%	97,6%
Subregión PDET	**56,7%**	**83,4%**	**63,9%**	**34,1%**	**84,5%**
Total Nacional	**61,7%**	**82,1%**	**72,2%**	**44,9%**	**85,5%**

Fuente: Ministerio de Educación, 2022, elaboración Fedesarrollo.

Por su parte, el índice de educación, el cual es un indicador sintético de la dimensión de Equidad e Inclusión Social del Índice de Ciudades Modernas (ICM) que expresa el desempeño en el dominio de educación, a partir del uso de la variable Calidad de la educación - Colegios según categoría de desempeño[18]" y "Tasa de Cobertura Educación[19]", muestra que hay retos del nivel nacional para ofrecer educación de alta calidad que a su vez cubra a gran parte de la población.

[18] Variable estandarizada, es la integración y escalamiento de 0 a 100 de la proporción de colegios en categorías de distintos desempeños.
[19] Variable estandarizada, es el resultado de calcular el promedio simple de las variables estandarizadas de la tasa de cobertura neta de educación media de la Cobertura Potencial en Educación Superior-Pregrado ajustada por acceso.

Gráfica 1.9. Índice de educación subregiones PDET 2022



Fuente: ICM, elaboración Fedesarrollo.

En esta gráfica, se evidencia que las subregiones PDET tienen desafíos en cobertura y calidad educativa en comparación con el promedio nacional (40,4%), lo que termina impactando en el capital humano y en las oportunidades de movilidad social de los ciudadanos de las respectivas subregiones, donde el mayor desafío actual está en el área del Pacífico y Frontera Nariñense (16,4%), y la menor diferencia en la Sierra Nevada - Perijá (40,2%). Se aborda de la misma manera los temas de la presencia institucional en los territorios y el acceso para los jóvenes a distintos recursos y trabajos.

Otros indicadores relevantes en la educación son los años de escolaridad, tasas de deserción y repitencia. Los municipios PDET cuentan con un promedio de 9,1 años de escolaridad, en donde en la población rural los años bajan a solo 8,4 (ART, 2019). Que los años de escolaridad sean menores en la población rural responden a las dinámicas sociales de la zona y a la presión para iniciar actividades laborales tempranamente. Las subregiones PDET en donde se visualiza menor cantidad de años de escolaridad son Catatumbo (7,3), Pacífico Medio (8,3), Arauca (8,5) y Chocó (8,5). Mientras que las subregiones con mayor cantidad de años de escolaridad fueron Montes de María (9,7), Sierra Nevada – Perijá (9,7), Alto Patía y Norte del Cauca (9,4) y Putumayo (9,4).

Para el 2019, la tasa de deserción y repitencia para los municipios PDET se ubicó en 3,8% y 1,7% respectivamente. Los territorios PDET como las subregiones Putumayo (5,6 - 1,9), Bajo Cuaca y Nordeste Antioqueño (5,3 - 2,8) y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (5,3 - 2,7) muestran tasas significativas de repitencia y deserción por encima del promedio PDET. Por el contrario, las subregiones de Chocó (3,6 - 1,2) y Sierra Nevada - Perijá (3,6 - 1,4) presentan niveles de deserción y repitencia por debajo de promedio PDET (ART, 2019).

5.3. Cobertura de afiliación a seguridad social

Con relación a la situación de seguridad social en los municipios PDET, se encuentra que estos presentan niveles cercanos y similares a los de nivel nacional (97% en 2021). No obstante, cuando se desagrega la tasa por Subregión PDET, se encuentra que Chocó (66,5%) y Pacífico y Frontera Nariñense (71,5%) presentan niveles por debajo del 75% que mejoran marginalmente de 2018 a 2021. Por otro lado, las subregiones PDET con mayor cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), son Montes de María, Sur de Tolima y Urabá Antioqueño las cuales presentan niveles del 100%. Al analizar la tasa de cobertura desagregada por tipo de régimen (Cuadro 1-13), se encuentra que para el total de los municipios PDET el 76,5% se encuentra afiliado a régimen subsidiado, mientras que a nivel nacional para este año era del 48,5%. Las subregiones PDET con mayor participación del régimen subsidiado dentro de la cobertura de afiliación a salud fueron Chocó (91,5%), Montes de María (90,9%) y Catatumbo (90,9%). Mientras que las subregiones con mayor participación de régimen contributivo fueron Urabá Antioqueño (36,8%), Sierra Nevada – Perijá (34,5%) y Pacífico Medio (24,9%).

Cuadro 1-13. Cobertura de afiliación por tipo de régimen en las subregiones PDET – 2020

Subregión PDET	Contributivo	%	Subsidiado	%	Excepción	%	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	127.414	18,3%	561.583	80,5%	8.357	1,2%	697.354
Arauca	19.881	11,4%	151.241	86,6%	3.481	2,0%	174.603
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	67.844	16,7%	332.649	81,7%	6.421	1,6%	406.914
Catatumbo	11.237	7,1%	143.806	90,9%	3.210	2,0%	158.253
Chocó	9.129	6,1%	136.247	91,5%	3.590	2,4%	148.966
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	73.229	17,1%	344.294	80,5%	10.200	2,4%	427.723
Macarena – Guaviare	24.250	15,2%	133.208	83,2%	2.556	1,6%	160.014
Montes de María	29.352	7,5%	355.459	90,9%	6.135	1,6%	390.946
Pacífico Medio	88.073	24,9%	260.139	73,4%	6.156	1,7%	354.368
Pacífico y Frontera Nariñense	29.034	9,0%	283.744	88,6%	7.577	2,4%	320.355
Putumayo	40.657	14,4%	234.088	82,8%	8.070	2,9%	282.815
Sierra Nevada – Perijá	568.368	34,5%	1.043.145	63,3%	35.302	2,1%	1.646.815
Sur de Bolívar	10.065	8,2%	109.930	90,0%	2.119	1,7%	122.114
Sur de Córdoba	34.749	13,4%	219.700	84,9%	4.174	1,6%	258.623
Sur del Tolima	11.721	9,7%	106.761	88,4%	2.268	1,9%	120.750
Urabá Antioqueño	199.184	36,8%	334.430	61,7%	8.305	1,5%	541.919
Total	**1.344.187**	**21,6%**	**4.750.424**	**76,5%**	**117.921**	**1,9%**	**6.212.532**

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

5.4. Cubrimiento de servicios

En los municipios PDET se encuentra que están rezagados en términos de cobertura de alcantarillado, aseo y conectividad a internet fijo con respecto del nivel nacional con una diferencia de 16 puntos porcentuales para alcantarillado, 14 puntos porcentuales para aseo y 9 puntos porcentuales en conectividad a internet para el 2021. Mientras que el nivel nacional de alcantarillado, aseo y cobertura de internet fijo están en niveles como 65%, 66% y 17%, los municipios PDET están en un nivel marginal de 49%, 52% y 8 % respectivamente (Cuadro 1-14). Los servicios de alcantarillado, aseo y conectividad de internet fijo son fundamentales para el desarrollo humano. El alcantarillado adecuado mejora la salud pública al manejar de manera segura las aguas residuales y acompañado de un buen servicio de aseo, proporcionan un ambiente higiénico y reducen el riesgo de adquirir enfermedades. Por otro lado, la conectividad de internet fijo facilita el acceso a información, educación y oportunidades comerciales, impulsando la innovación, la eficiencia empresarial y la participación en la economía digital, lo que en conjunto fortalece la competitividad regional y estimula el crecimiento económico.

En los municipios PDET no hay niveles aceptables de ninguno de servicio de alcantarillado y conectividad digital. Cuando se analiza el indicador para las subregiones PDET, se encuentra una alta heterogeneidad en la cobertura de estos dos servicios, dado a que hay subregiones con niveles altos superan la media nacional, como subregiones con niveles de cobertura muy bajos. Entre las subregiones PDET con mejores niveles de alcantarillado y cobertura de internet fijo son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sierra Nevada - Perijá y el Urabá Antioqueño, mientras que las subregiones con niveles más bajos de ambos servicios son Catatumbo, Putumayo y Montes de María. La cobertura de aseo también presenta una alta heterogeneidad, con la mayoría de las subregiones PDET por debajo del promedio nacional. Sin embargo, subregiones como Chocó, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico Medio y Sierra Nevada de Perijá, superan el promedio nacional.

Cuadro 1-14. Cubrimiento de servicios en subregiones PDET 2018 - 2023

Subregión PDET	Cobertura en alcantarillado		Cobertura de aseo		Conectividad digital		Cobertura de gas natural (%)	Nuevos usuarios de energía eléctrica	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2023	2018	2021
Alto Patía y Norte del Cauca	48,0%	60,5%	31,0%	43,0%	7,4%	10,9%	8,4%	0	308
Arauca	55,7%	63,8%	54,4%	59,0%	7,9%	21,2%	4,7%	0	186
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	61,1%	67,7%	65,3%	70,0%	25,2%	39,0%	9,1%	0	0
Catatumbo	27,2%	29,7%	30,0%	38,0%	7,2%	7,8%	2,8%	0	0
Chocó	58,5%	75,3%	71,9%	83,0%	5,2%	8,5%	0,09%	183	928
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	60,3%	58,1%	59,3%	57,9%	16,8%	25,0%	12,0%	1282	872
Macarena - Guaviare	42,7%	50,9%	40,4%	47,0%	7,1%	6,1%	5,3%	0	2364
Montes de María	34,4%	49,2%	65,5%	46,0%	9,4%	9,7%	13,1%	0	538
Pacífico Medio	39,7%	64,5%	53,5%	66,4%	26,3%	25,5%	14,9%	0	100
Pacífico y Frontera Nariñense	55,8%	49,8%	57,3%	53,5%	3,2%	9,4%	0,0%	1271	628
Putumayo	42,9%	36,6%	54,1%	44,6%	12,1%	9,4%	4,6%	0	2969
Sierra Nevada - Perijá	68,0%	75,9%	63,4%	71,1%	38,7%	46,9%	22,8%	290	3146
Sur de Bolívar	62,3%	53,3%	63,7%	55,3%	8,2%	16,9%	9,2%	750	866
Sur de Córdoba	62,3%	68,6%	58,2%	62,3%	10,8%	12,3%	9,3%	0	911
Sur del Tolima	38,2%	53,5%	39,0%	27,7%	11,6%	15,7%	8,1%	0	0
Urabá Antioqueño	40,1%	63,3%	45,2%	63,2%	32,4%	47,5%	15,4%	0	0
Subregión PDET	**43%**	**49%**	**50%**	**52%**	**6,8%**	**8,0%**	**-**	**-**	**-**
Total Nacional	**62%**	**65%**	**65%**	**66%**	**-**	**17%**	**-**	**-**	**-**

Fuente: ART, MinEnergía, elaboración Fedesarrollo

5.5. Seguridad y conflicto

En cuanto a la seguridad medida por los homicidios, hurtos a comercio, extorsiones y secuestros en el 2021, el promedio municipal nacional es de 27,3, 45,7 y 69,4 por cada 100.000 habitantes, respectivamente, mientras el promedio para los municipios PDET es de 53,9, 31,1 y 60,3. Si bien la seguridad es un desafío presente en todos los municipios del país, los municipios PDET, como están desde su definición, son municipios particularmente vulnerables y afectados por el conflicto armado durante muchos años. La diferencia principal con el promedio nacional está en la tasa de homicidios, en la que Arauca resalta con una tasa de 168,2 por cada 100.000 habitantes mientras que subregiones como el Sur de Córdoba tienen un indicador de 16,7, por debajo del promedio municipal. La tasa de hurtos a comerciantes está por debajo del promedio nacional, lo cual puede estar relacionado tanto con menor tejido productivo en estos municipios como con problemas en la medición debido a la cantidad de población, en este indicador, la Subregión Sierra Nevada-Perijá tiene el dato más preocupante con 100,5 mientras en Pacífico y Frontera Nariñense se presenta con menor frecuencia este tipo de violencia.

Por parte de la variable estandarizada de extorsiones y secuestros, el dato se acerca al promedio nacional, lo cual da cuenta de la situación de seguridad en el país, donde en la Subregión del Urabá Antioqueño hay cifras de 93,4 siendo 100 la tasa por 100.000 habitante como el puntaje para el municipio con mayores dificultades.

Cuadro 1-15. Indicadores de seguridad subregiones PDET 2021

Subregión PDET	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	Tasa de hurtos a comercio por 100.000 habitantes	Promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes
Alto Patía Y Norte Del Cauca	78,2	20,5	47,2
Arauca	168,3	15,2	9,1
Bajo Cauca Y Nordeste Antioqueño	90,1	38,3	50,9
Catatumbo	52,2	41,2	32,9
Chocó	40,0	10,8	79,4
Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño	32,2	15,2	73,3
Macarena – Guaviare	45,2	25,3	46,2
Montes De María	22,0	39,4	72,4
Pacífico Medio	36,2	15,5	55,8
Pacífico y Frontera Nariñense	36,3	7,6	62,2
Putumayo	87,5	44,5	64,1
Sierra Nevada – Perijá	35,4	100,5	57,0
Sur De Bolívar	51,4	29,9	71,7
Sur De Córdoba	16,8	10,0	86,8
Sur Del Tolima	42,3	49,5	62,8
Urabá Antioqueño	28,4	34,7	93,5
Promedio PDET	**81,5**	**46,5**	**61,23**
Promedio Nacional	**90,4**	**45,8**	**69,1**

Fuente: ICM DNP, elaboración Fedesarrollo.

De otro lado, por cuenta de los cultivos ilícitos, en estas zonas afectadas por la inseguridad, e impactadas principalmente por el conflicto armado interno que perdura incluso después de 50 años, En 2022, del total de cultivos ilícitos registrados en el país (230.000 ha), el 93,4% se encontraban ubicados en municipios PDET, y desde 2020 estas cifras han venido en aumento[20].

Estos cultivos estuvieron especialmente concentrados en las subregiones de Putumayo, Catatumbo y Pacifico y Frontera Nariñense, cuyas hectáreas promedio por municipio son 5.337, 5.158 y 4.602 respectivamente, teniendo en conjunto el 64,81% del total de las hectáreas en las subregiones PDET. A nivel municipal, según cifras del Ministerio de Justicia, para 2022, en promedio, en los municipios PDET había 1.564,5 hectáreas de cultivo de coca; mientras que el promedio a nivel nacional alcanzó 726 hectáreas (ver Cuadro 1-16).

Cuadro 1-16. Evolución hectáreas en cultivo de coca nacional y municipios PDET 2015-2022

Año	Promedio nacional [2]	Promedio municipios PDET [1]	[1]/[2]
2015	86,6	185,7	2,1
2016	90,8	210,4	2,3
2017	104,5	230,6	2,2
2018	117,7	255,7	2,2
2019	97,0	214,4	2,2
2020	100,1	195,7	2,0
2021	109,2	241,8	2,2
2022	726,8	1564,5	2,2

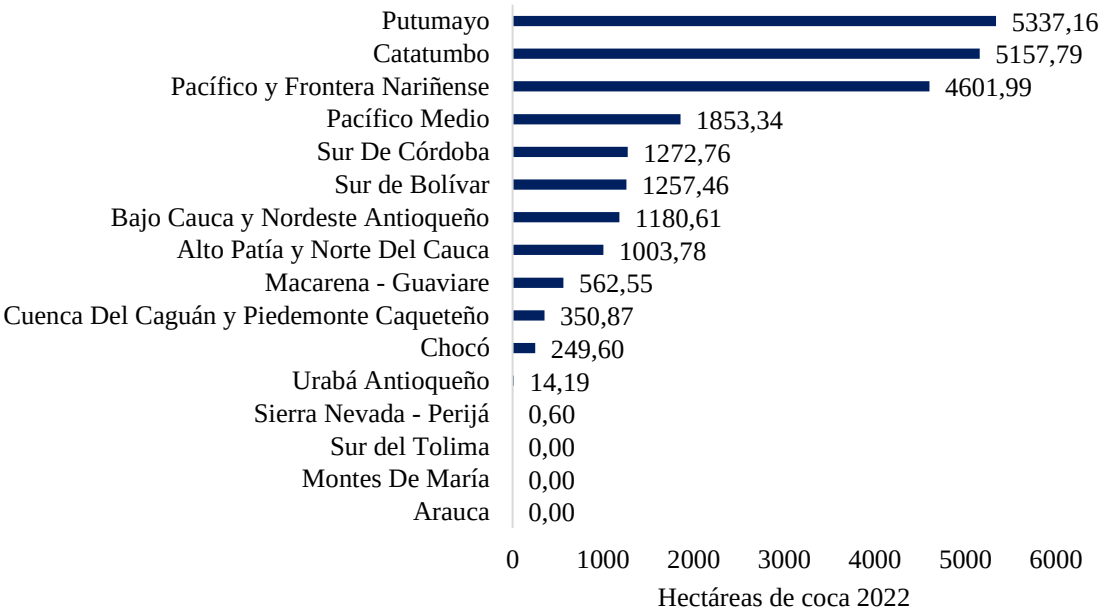
Fuente: Ministerio de Justicia y el derecho en convenio con Naciones Unidas, elaboración Fedesarrollo[21].

En los últimos años, ha habido una tendencia al alza de los cultivos ilícitos tanto en los municipios PDET como en el país, lo cual puede estar relacionado con una agudización del conflicto con grupos al margen de la ley diferentes a las FARC-EP, como el ELN, AGC, así como la falta de oportunidades para conseguir ingresos por parte de los campesinos en sectores predominantemente rurales remotos del país, a los cuales el acceso de seguridad y educación tiene mayores dificultades.

La Subregión PDET con mayor cantidad de cultivos ilícitos es Putumayo seguida de Catatumbo y Pacífico y Frontera Nariñense, mientras que el Urabá Antioqueño, Sierra Nevada-Perijá y Arauca cuentan con los menores registros de hectáreas de coca en 2022.

[20] En los municipios PDET, en 2020 había 135.500 hectáreas cultivadas de coca. En 2021, esta cifra aumentó a 192.300 hectáreas, y en 2022 se registraron 215.900 hectáreas.
[21] Unidades en número de hectáreas cultivadas.

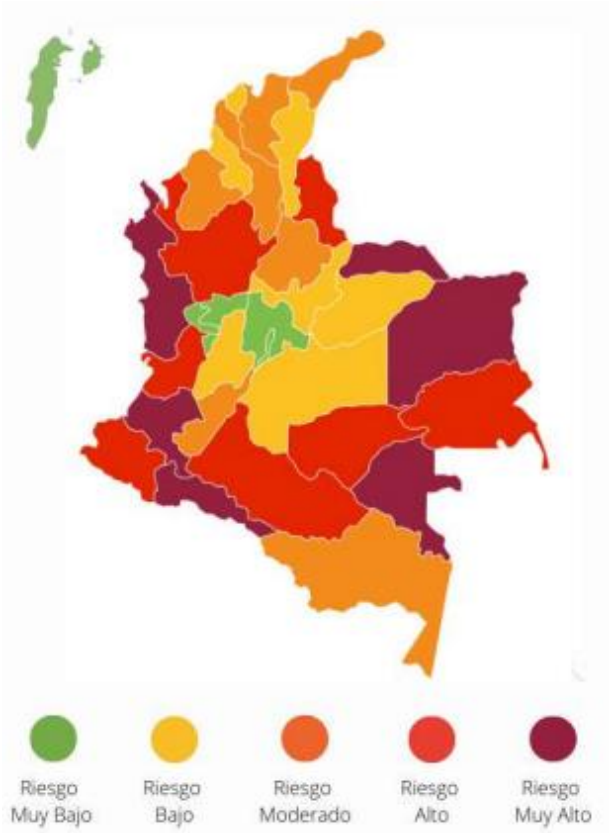
Gráfica 1.10. Hectáreas de coca promedio por subregión PDET 2022



Fuente: Ministerio de Justicia, elaboración Fedesarrollo.
*No hay datos para las subregiones PDET Montes de María y Sur del Tolima.

Haciendo uso del mapa diseñado por Colombia Risk Analysis que crea un indicador considerando dimensiones de seguridad, política, economía, institucionalidad, sociedad y medio ambiente, vale la pena mencionar que los departamentos en los que hay mayor riesgo para la inversión privada son justamente aquellos en los que no hay constitución de territorios funcionales, hay mayor cantidad de cultivos ilícitos y a su vez hay presencia de Grupos Armados Organizados (GAOs), que aumentan la violencia vista como homicidios, secuestros y extorsiones.

Mapa 1-4. Índice de riesgos subnacional: 2022



Fuente: Índice de Riesgos Subnacional 2022, Colombia Risk Analysis.

Los municipios PDET se encuentran en las zonas con mayores niveles de riesgo, especialmente en la Subregión del Pacífico, lo que serían las subregiones Chocó, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense, y en las subregiones Arauca, Catatumbo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena – Guaviare. Las subregiones PDET que cuentan con menores niveles de riesgo según este indicador son Sierra Nevada - Perijá y Montes de María, sin embargo, igual representan un riesgo mayor en comparación con las ciudades principales.

6. Fuentes de ingresos en los municipios PDET

En el análisis de las fuentes de financiación territorial del año 2022, la subregión Sierra Nevada – Perijá registró ingresos que superaron los $3,4 billones de pesos, situándose como la Subregión con mayores recursos percibidos. Le siguieron la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, así como Urabá Antioqueño, ambas con ingresos que superaron $1 billón de pesos. En contraste, Catatumbo reportó ingresos por $325.431 millones de pesos y el Sur de Tolima alcanzó los $228.688 millones de pesos. En términos per cápita, los ingresos fiscales por habitante en las subregiones PDET promediaron $1,8 millones, por debajo del promedio nacional de 2 millones en ese año. Al observar por subregión, se observa en la siguiente tabla que 6 de las 16 subregiones se ubicaron por encima del promedio PDET: Chocó, Arauca, Catatumbo, Sierra Nevada Perijá, Sur de Bolívar y Montes de María siendo Chocó la subregión con los mayores ingresos fiscales por habitante con $2,6 millones en 2022.

Cuadro 1-17. Ingresos totales e ingresos per cápita de las subregiones PDET en 2022

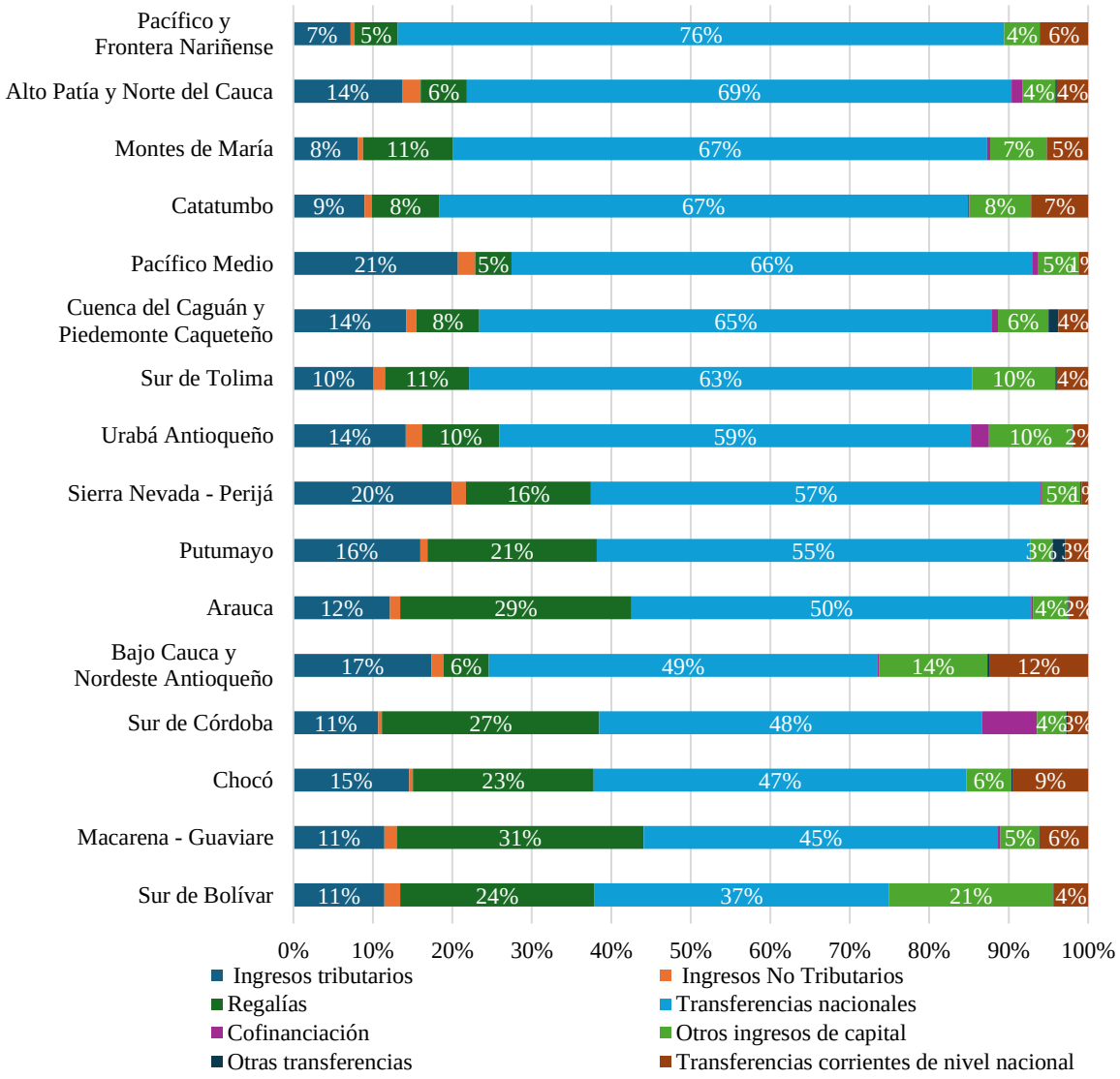
Subregión	Ingresos (millones de $)	Ingresos per cápita (millones de $)
Chocó	554.988	2,66
Arauca	406.035	2,29
Catatumbo	325.431	2,23
Sierra Nevada – Perijá	3.438.856	2,21
Sur de Bolívar	436.137	2,18
Montes de María	745.848	1,97
Sur de Tolima	228.688	1,84
Macarena – Guaviare	516.865	1,75
Sur de Córdoba	574.475	1,73
Putumayo	571.402	1,68
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	879.140	1,61
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	831.398	1,60
Pacífico Medio	843.332	1,59
Pacífico y Frontera Nariñense	734.144	1,53
Urabá Antioqueño	1.066.093	1,48
Alto Patía y Norte del Cauca	1.083.700	1,32
Promedio PDET	**827.283**	**1,85**

Fuente: DNP, elaboración Fedesarrollo

Al analizar la composición de los ingresos en las subregiones PDET en 2022, se observó que las transferencias de la nación fueron la principal fuente de ingresos en estos territorios, representando el 57,4% del total en estas áreas, principalmente provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP). Por otro lado, los ingresos tributarios representaron en promedio alrededor del 13,2% del total, mientras que las regalías aportaron un promedio del 15,1%. Un 1,3% de los ingresos provino de otras fuentes no tributarias, y las otras transferencias apenas contribuyeron con el 0,3%.

En algunas Subregiones, las regalías constituyeron la segunda fuente más importante de ingreso en 2022, como en el caso del Macarena - Guaviare, Arauca, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar, Chocó y Putumayo.

Gráfica 1.11. Composición de los ingresos para las subregiones PDET: 2022



Fuente: DNP, elaboración Fedesarrollo

6.1. Análisis del recaudo de Impuesto predial en las subregiones PDET

El impuesto predial desempeña un rol crucial dentro del sistema impositivo municipal, en vista de que constituye una fuente significativa de los ingresos tributarios, producto del esfuerzo fiscal local. Su recaudación se vincula estrechamente con la estabilidad financiera del municipio, su capacidad para financiar sus operaciones con recursos propios, y la eficacia en la gestión administrativa municipal (Guzmán, 2004). La tasa de recaudo predial por predio se define en términos de precios constantes, en relación con un nivel mínimo aceptable, en comparación con la brecha entre los niveles máximo y mínimos aceptables, multiplicada por cien (DNP, 2024). Un aumento en la recaudación del Impuesto Predial Unificado por predio se traduce en un aumento del indicador.

Los municipios PDET tienen un mayor recaudo del impuesto predial unificado por predio que en el nivel nacional con una diferencia de 1 punto del indicador. Por otro lado, se encuentra que Subregiones que coinciden con ser las Subregiones con mayor nivel de pobreza multidimensional (Chocó, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense) son aquellos con mayor nivel de recaudo por predio. Por otro lado, aquellas Subregiones con menor nivel de recaudo son Arauca, Catatumbo, Montes de María y Sur de Tolima.

Cuadro 1-18. Tasa de recaudo tributación predial por predio en la subregión PDET 2022

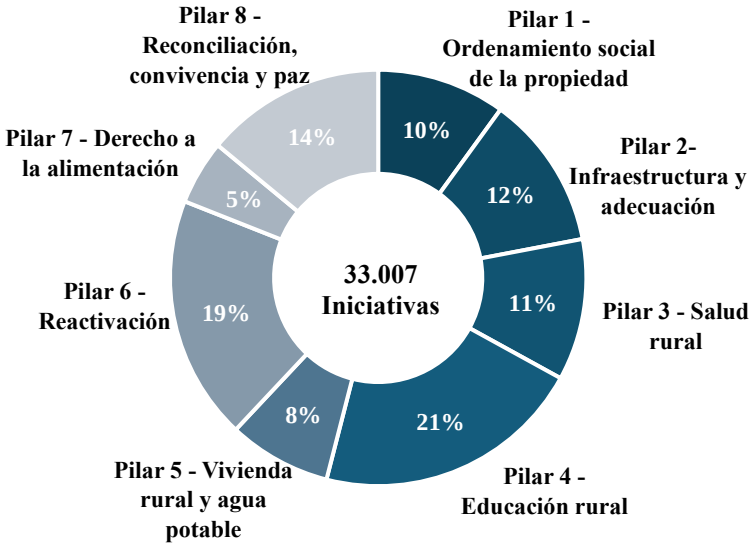
Subregión PDET	Tasa de recaudo tributación predial por predio
Alto Patía y Norte del Cauca	4,5
Arauca	1,2
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	4,9
Catatumbo	0,9
Chocó	56,9
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	4,2
Macarena - Guaviare	4,1
Montes de María	1,6
Pacífico Medio	26,0
Pacífico y Frontera Nariñense	15,3
Putumayo	5,0
Sierra Nevada - Perijá	7,7
Sur de Bolívar	2,5
Sur de Córdoba	3,3
Sur del Tolima	1,4
Urabá Antioqueño	9,3
Subregión PDET	**9,8**
Total Nacional	**8,8**

Fuente: Cálculo de OSC con base en información de DNP-FUT, elaboración Fedesarrollo.

7. Uso de los recursos en las subregiones PDET

Según la distribución de las iniciativas por pilar (ver Gráfica 1.12), en el 10% de las 33.000 iniciativas se agrupa el Pilar 1, relacionado con el tema de tierras. Mientras que el Pilar 4 de educación rural, abarca el 21% del total de las iniciativas, seguido del Pilar 6 de reactivación económica con el 19%, siendo los pilares con mayor número de iniciativas. Por otro lado, el Pilar 7 de derecho a la alimentación, solo comprende el 5% del total de iniciativas.

Gráfica 1.12. Distribución de iniciativas por pilar 2023



Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

En el Cuadro 1-19 se muestra el avance de las iniciativas que tienen una Ruta de Implementación Activa (RIA) al 31 de diciembre de 2023. Es importante señalar que esta fase se alcanza cuando se registran progresos concretos en algún componente de la iniciativa, lo que implica avances que son cuantificables. Como se observa del total de iniciativas, 44% están en la RIA. Destaca positivimanete el caso del Norte del Cauca y Nordeste Antioqueño (58%), Pacífico Medio (55%), Sierra Nevada-Perijá (51%) y Sur de Bolívar (51%). Muy atrás están Chocó (39%) y Putumayo (38%) y Montes de María (40%).

En el cuadro mencionado también se presenta información sobre iniciativas comunes étnicas y propias étnicas. Las primeras se refieren a que se diseñan y formulan de manera colectiva, considerando las particularidades y necesidades de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Las segundas materializan la visión de desarrollo propio de las comunidades étnicas. Se identifican soluciones a sus problemáticas y se diseñan y formulan en espacios autónomos y diferenciados. En el primer caso, hay un 48% de las iniciativas en RIA, mientras que en segundo apenas el 30%. Comparten los dos casos una amplia varianza, con Subregiones PDET muy atrasadas y otras muy avanzadas.

Cuadro 1-19. Avance en la activación de las iniciativas al corte del 31 de diciembre de 2023

Subregión PDET	No. de Iniciativas PATR			Iniciativas Común Étnicas			Iniciativas Propias Étnicas		
	Total	Con Ruta de Implementación Activa (RIA)	Porcentaje con RIA (%)	Total	Con Ruta de Implementación Activa (RIA)	Porcentaje con RIA (%)	Total	Con Ruta de Implementación Activa (RIA)	Porcentaje con RIA (%)
Alto Patía y Norte del Cauca	4.466	1.813	41%	2.293	1.008	44%	692	225	33%
Arauca	2.283	970	42%	420	209	50%	1.025	350	34%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.947	1.135	58%	1.138	667	59%	126	52	41%
Catatumbo	1.115	593	53%	15	10	67%	150	45	30%
Chocó	2.027	787	39%	701	289	41%	1.303	488	37%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	3.322	1.519	46%	231	136	59%	1.108	247	22%
Macarena - Guaviare	2.095	872	42%	820	421	51%	583	107	18%
Montes de María	2.931	1.183	40%	1.027	450	44%	293	58	20%
Pacífico Medio	629	349	55%	269	135	50%	258	163	63%
Pacífico y Frontera Nariñense	1.534	632	41%	604	290	48%	378	120	32%
Putumayo	3.440	1.310	38%	197	76	39%	1.491	375	25%
Sierra Nevada - Perijá	2.135	1.095	51%	226	97	43%	164	35	21%
Sur de Bolívar	1.052	535	51%	4	3	75%	4	2	50%
Sur de Córdoba	1.222	542	44%	289	149	52%	343	91	27%
Sur del Tolima	1.168	570	49%	367	205	56%	338	105	31%
Urabá Antioqueño	1.641	671	41%	549	275	50%	324	88	27%
Total General	**33.007**	**14.576**	**44%**	**9.150**	**4.420**	**48%**	**8.580**	**2.551**	**30%**

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

Con el fin de priorizar las iniciativas se han desarrollado varios mecanismos. Hay iniciativas identificadas dentro de los PDET que dan la posibilidad de transformar las Subregiones de una manera más radical y profunda. Dentro de la conceptualización PDET se mencionan las iniciativas detonantes, que se refieren a proyectos o acciones que tienen un alto impacto transformador en una Subregión específica. De otra parte, están las iniciativas dinamizadoras que están enfocadas a activar el potencial económico y social de una Subregión. También existe el camino de priorizar las iniciativas por medio de los encuentros subregionales que son espacios de diálogo y concertación entre diferentes actores: comunidades, autoridades locales, organizaciones, instituciones y entidades gubernamentales. En los encuentros se discuten y priorizan las iniciativas, se identifican necesidades y se establecen estrategias para su implementación. Por último, existe la posibilidad de priorizar a través de los denominados encuentros MEC del Mecanismo Especial de Consulta que son instancias que aseguran que las voces y perspectivas de los pueblos y comunidades étnicas sean consideradas en todas las etapas del proceso.

El Cuadro 1-20 presenta un panorama de la situación de priorización de las iniciativas, atendiendo a esos criterios. En el cuadro se observa que existen 4.843 iniciativas detonantes y dinamizadoras (14% del total de iniciativas, 2.753 por los encuentros subregionales (8,3%) y 508 (1,5%) por el MEC. Hay que tener en cuenta que puede haber intersecciones entre las diferentes vías para priorizar las iniciativas. De hecho, existen 253 iniciativas priorizadas que utilizan todos los caminos mencionados.

Cuadro 1-20. Iniciativas priorizadas: Detonantes y dinamizadoras, encuentros subregionales y MEC con corte al 31 de diciembre de 2023

Subregión PDET	Detonantes y Dinamizadoras	Priorizadas en encuentros Subregionales	Priorizadas MEC
Alto Patía y Norte del Cauca	659	410	36
Arauca	121	74	16
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	355	237	20
Catatumbo	239	137	34
Chocó	380	244	17
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	461	164	10
Macarena - Guaviare	359	269	144
Montes de María	407	257	15
Pacífico Medio	161	37	0
Pacífico y Frontera Nariñense	302	46	98
Putumayo	291	160	3
Sierra Nevada - Perijá	425	295	50
Sur de Bolívar	192	120	0

Sur de Córdoba	146	99	17
Sur del Tolima	120	120	31
Urabá Antioqueño	225	84	17
Total General	**4.843**	**2.753**	**508**

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

El Cuadro 1-21Cuadro 1-21 y Cuadro 1-22, presentan información sobre los proyectos asociados a las iniciativas. El Cuadro 1-23 provee información sobre los proyectos que aportaron a la activación de las iniciativas (5.403) y los proyectos estructurados (3.401), ambos asociados a las iniciativas, que tienen un valor expresado en pesos constantes de 2016 de $42,2 billones de pesos.

El Cuadro 1-22 muestra el detalle de financiación de los proyectos aprobados. Al 31 de diciembre de 2023, existían 2.113 proyectos en ejecución por un costo de $14,3 billones de pesos. Hasta ahora el mayor número de proyectos aprobados (2.773) está en cabeza de la ART y Fondo Colombia en Paz, pero son los proyectos relativamente menos costosos, con $2,4 billones de la inversión. La mayor cantidad de recursos de inversión proviene del OCAD-Paz (29%), del trazador de paz dentro del Presupuesto General de la Nación (28%) y del Sistema General de Regalías (25%).

Cuadro 1-21. Proyectos PDET con corte al 31 de diciembre de 2023

Proyectos		
Estado de proyectos	**Proyectos**	**Valor (Billones de COP constantes de 2016)**
Proyectos aprobados que aportan a la activación de iniciativas con fuentes nacionales, cooperación, privados y regalías territoriales	5.403	18,8
Proyectos estructurados	3.401	23,4
Total proyectos asociados a las iniciativas	**8.804**	**42,2**

Fuente: ART, Elaboración Fedesarrollo

Cuadro 1-22. Inversión acumulada en proyectos aprobados a corte de 31 de diciembre de 2023

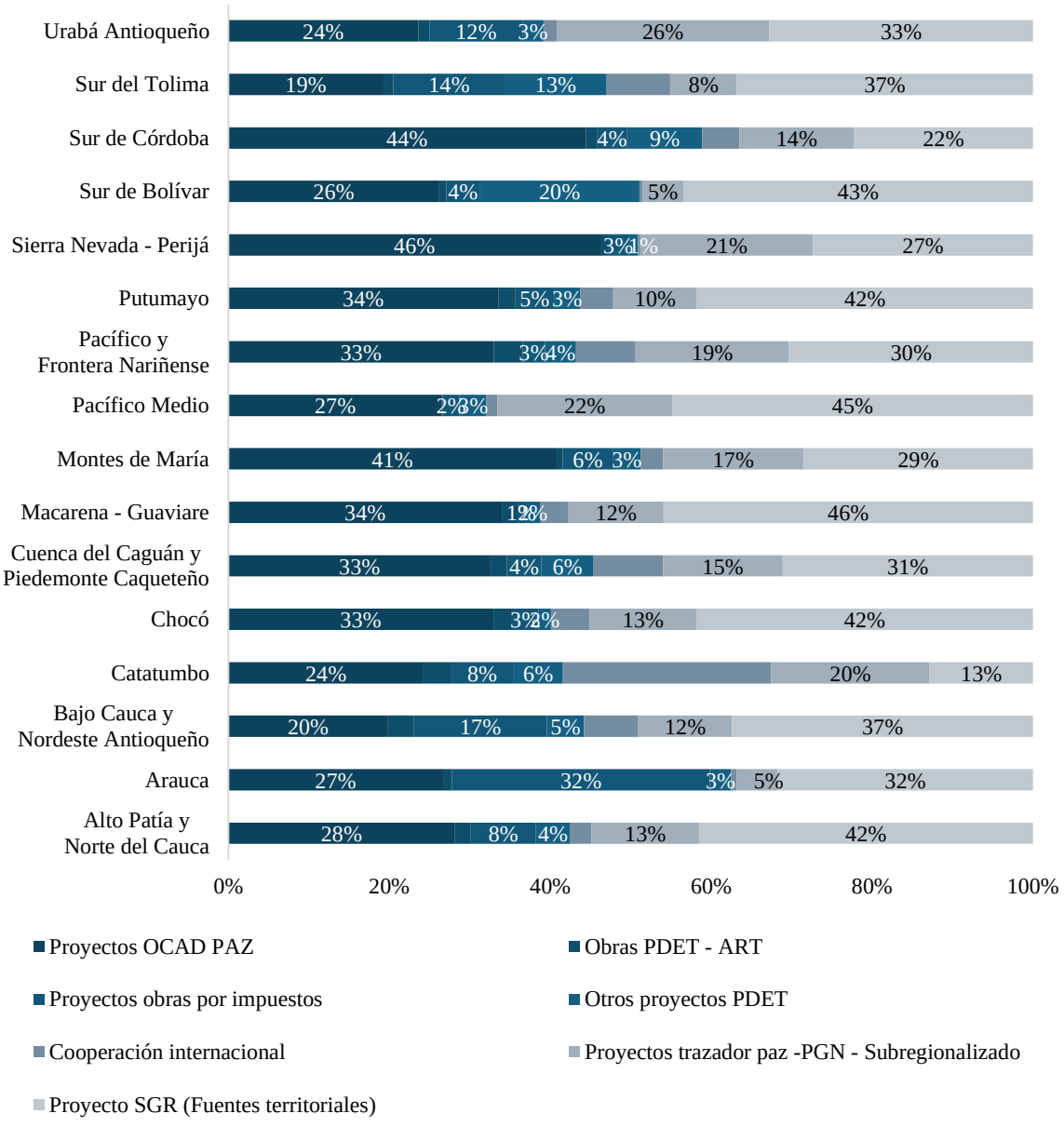
Fuente	Total		En Ejecución		Terminados	
	Proyectos	Inversión	Proyectos	Inversión	Proyectos	Inversión
OCAD Paz	656	7.936.141	365	5.421.731	291	2.514.409
Trazador Paz -PGN	128	7.715.899	7	1.092.646	121	6.623.254
SGR – Regionales	1.421	6.895.420	608	4.126.197	813	2.769.223
ART/PGN y Fondo Colombia Paz	2.773	2.457.239	668	1.844.231	2.105	613.008

Obras por impuestos	161	1.494.820	97	941.435	64	533.385
Cooperación internacional y privados	874	1.160.550	368	945.414	506	215.135
Total General	**6.013**	**27.660.069**	**2.113**	**14.371.654**	**3.900**	**13.268.414**

Fuente: ART, Elaboración Fedesarrollo

Al analizar la distribución de la inversión en las subregiones PDET a través de las entidades financiadoras (ver Gráfica 1.13), se destaca que la mayoría de la inversión en los proyectos PDET proviene del Sistema General de Regalías (SGR), específicamente de fuentes territoriales. A esto le siguen los proyectos apoyados por OCAD PAZ, que también se nutren del SGR y juegan un papel significativo en la ejecución del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En promedio, la inversión financiada mediante el mecanismo de obras por impuesto representó el 8%, siendo Arauca la subregión que recibió mayores recursos provenientes de obras por impuestos durante 2017 - 2023.

Gráfica 1.13. Distribución de la inversión en las subregiones PDET según fuentes movilizadoras 2017 - 2023



Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

La distribución de la inversión en las subregiones PDET de 2017 a 2023 por pilares, muestra que entre los 8 pilares y el componente multipilar[22], el correspondiente a Infraestructura y Adecuación de Tierras ha presentado una mayor inversión con una participación 37,9%, respecto a la inversión total, las subregiones en donde este pilar ha avanzado más corresponden a Sierra Nevada – Perijá y Alto Patía y Norte del Cauca, con el 4,7% y 3,2%, respectivamente. El pilar que le sigue es Educación

[22] El componente multipilar incluye las iniciativas transversales que impactan a varios pilares.

Rural y Primera Infancia Rural, con una participación del 18,9%, correspondiente a 19 puntos porcentuales menos que el pilar que cuenta con la mayor inversión. Las subregiones con una mayor inversión también corresponden a la Sierra Nevada – Perijá y Alto Patía y Norte del Cauca, con una inversión del 12,0% y 11,3% de todos los pilares (ver Cuadro 1-23).

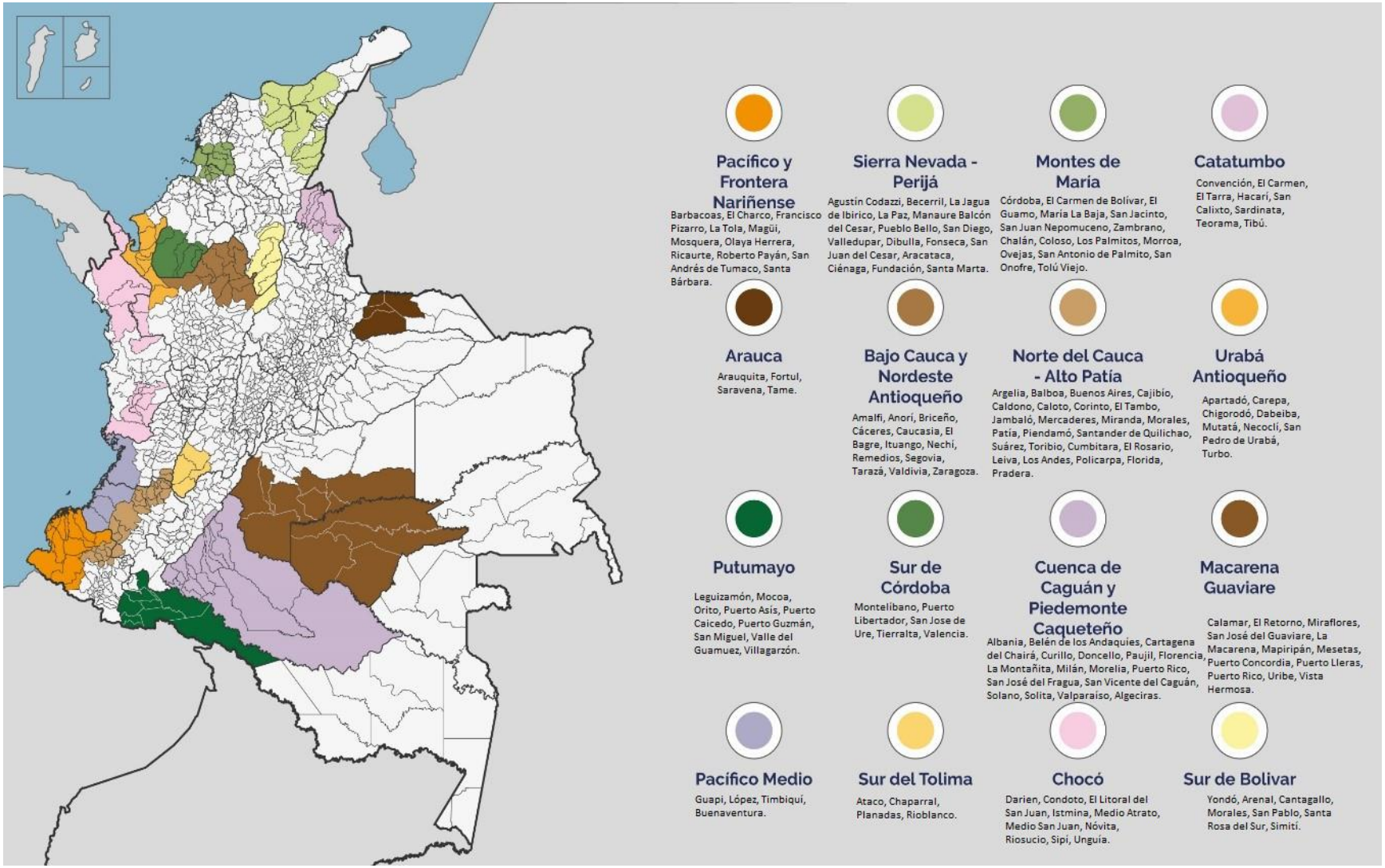
Una conclusión de este proceso es definitivamente la dificultad que se percibe para pasar de las iniciativas a los proyectos. Con 33.007 iniciativas hay solo 6.013 proyectos, de los cuales se han terminado 3.900. Financiados en su mayoría con recursos del Fondo Colombia en Paz, por regalías y por Cooperación Internacional.

Cuadro 1-23. Distribución de la inversión por pilares PDET: 2017 - 2023

Subregión PDET	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	Infraestructura y Adecuación de Tierras	Salud Rural	Educación Rural y Primera Infancia Rural	Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	Multipilar	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	0,26%	3,25%	0,38%	2,58%	0,79%	2,32%	0,90%	0,38%	0,45%	11,30%
Arauca	0,04%	2,62%	0,09%	0,62%	0,98%	0,57%	0,08%	0,07%	0,12%	5,18%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	0,19%	1,46%	0,07%	1,10%	0,41%	0,94%	0,37%	0,34%	0,16%	5,03%
Catatumbo	0,75%	2,30%	0,00%	0,80%	0,24%	0,39%	0,19%	0,30%	1,01%	5,98%
Chocó	0,23%	1,75%	0,10%	0,93%	0,47%	0,81%	0,56%	0,41%	0,39%	5,66%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	0,20%	3,69%	0,07%	1,32%	0,53%	1,50%	0,51%	0,44%	0,42%	8,68%
Macarena - Guaviare	0,07%	3,83%	0,43%	1,67%	0,62%	0,83%	0,84%	0,19%	0,15%	8,64%
Montes de María	0,15%	2,72%	0,04%	1,03%	0,31%	0,58%	0,27%	0,19%	0,21%	5,49%
Pacífico Medio	0,09%	0,94%	0,08%	0,58%	0,02%	0,57%	0,53%	0,27%	0,22%	3,30%
Pacífico y Frontera Nariñense	0,13%	1,43%	0,12%	1,19%	0,08%	0,84%	0,34%	0,30%	0,32%	4,76%
Putumayo	0,12%	2,70%	0,32%	1,57%	0,46%	0,72%	0,18%	0,29%	0,22%	6,58%
Sierra Nevada - Perijá	0,15%	4,72%	0,18%	2,28%	1,51%	1,23%	0,82%	0,45%	0,69%	12,04%
Sur de Bolívar	0,22%	2,61%	0,17%	1,21%	0,31%	0,68%	0,28%	0,07%	0,15%	5,70%
Sur de Córdoba	0,05%	1,64%	0,02%	0,70%	0,28%	0,77%	0,19%	0,19%	0,08%	3,92%
Sur del Tolima	0,11%	0,75%	0,41%	0,41%	0,40%	0,58%	0,13%	0,18%	0,03%	2,99%
Urabá Antioqueño	0,15%	1,53%	0,07%	0,94%	0,76%	0,39%	0,39%	0,23%	0,29%	4,74%
Total	**2,93%**	**37,93%**	**2,54%**	**18,93%**	**8,17%**	**13,69%**	**6,59%**	**4,30%**	**4,92%**	**100%**

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

Anexo 1. Municipios y Subregiones PDET



Fuente: Berrío y Hernández, 2020

Anexo 2. Política Paz con Legalidad: 2018 - 2022

Siguiendo las directrices de la Corte Constitucional, cada uno de los tres gobiernos siguientes a la firma del Acuerdo, deberá implementarlo en coherencia con las demás políticas del Plan Nacional de Desarrollo correspondientes. En el caso del Gobierno Duque, en el periodo de 2018 - 2022, se expidió la política de Paz con Legalidad, que es la visión de la vigencia sobre cómo superar los retos de Colombia.

La estrategia PDET fue incluida en la política de Paz con Legalidad y se materializó en la Ley 1955 de 2019, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Y desde el Plan Nacional de Desarrollo, se empezó la focalización de los recursos. En el OCAD Paz, se administran cuatro fuentes de recursos, dentro de las que se encuentra la asignación paz, que equivale al siete por ciento de las regalías. Desde el Plan Nacional de Desarrollo, se ajustó este presupuesto en el 2017, de forma que ese porcentaje se destinara específicamente a la financiación de las iniciativas PDET.

La Ley 2056 de 2020 - Ley de Regalías- permitió adelantar $2,1 billones de pesos, que sería un presupuesto adicional a la asignación para la vigencia con la que se contaba, que correspondía a $2,3 billones, llegando a $4,4 billones de pesos para la financiación de proyectos de inversión PDET. De estos, se aprobaron más de $3,1 billones en las 16 subregiones esperando una asignación completa para el final de 2021.

Para adelantar la materialización de iniciativas recolectadas por los grupos motor, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) tuvo $417.050 millones de pesos, lo que permitió la entrega de 1.350 obras, buscando que con la estrategia Obras PDET ART se realicen obras de baja y mediana complejidad para que las comunidades se responsabilizaran del trabajo por su fortalecimiento administrativo, legal y contable. A partir de esto se lograron entregar 1.129 de 1.620 obras propuestas para la administración durante los primeros meses de 2021.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, se incluyó la obligatoriedad de marcar presupuestalmente los recursos destinados a los programas de la Paz con Legalidad, incluidos los que son ejecución de los PDET, haciendo que cada ministerio, agencia o unidad planee sus trabajos y deje explícito la cantidad de dinero destinado a ellos. Llegando a 34 entidades de orden nacional que comprometieron recursos por $2,8 billones de pesos.

El PND, a su vez, creó la Hoja de Ruta Única que plantea la construcción de 16 hojas - una para cada subregión PDET- que busca articular la política de Paz con Legalidad con los planes en territorio con la ruta de implementación de los próximos 15 años para asegurar el cierre de brechas. Para esto, se contrató a una firma de consultoría dirigida por el ex director del DNP Hernando José Gómez, para garantizar en las hojas reversibilidad, instancias de articulación, sinergias, articulación con instrumentos de planeación y acuerdos de inversión y procesos para la implementación.

En la Ley de Seguridad Nacional, se realizó la previsión para crear las Zonas Futuro en seis áreas del país, Zona Futuro Arauca; Zona Futuro Bajo Cauca y Sur de Córdoba; Zona Futuro Catatumbo; Zona Futuro Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales; Zona Futuro Chocó y Zona Futuro Pacífico Nariñense. En estas se llevaron a cabo intervenciones de seguridad que complementaran la oferta de bienes y servicios estatales aportando al cierre de brechas en estas Subregiones.

Se expidieron 16 Planes Nacionales Sectoriales (PNS), como las rutas que debe seguir Colombia en los siguientes años para el desarrollo integral del agro, que en conjunto componen unos mega Conpes. Estos PNS buscan materializar los programas propuestos para avanzar en la edificación del campo colombiano y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, los proyectos están incluidos en la política de Paz con Legalidad y con planeación a largo plazo. siendo algunos:

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, mejorando y manteniendo 1.060 kilómetros priorizados, el 6,5% de la meta cuatrienio, de 16.355 km para 2019 y 2020.

Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural que consolida diferentes formas asociativas de trabaja entre pequeños y medianos productores ligado al Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria que promueve la inserción de la ECFC en las cadenas de valor locales, regionales y nacionales ligado con el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la ECFC.

Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, donde se materializó el Fondo de Tierras ingresando 1.157.534 hectáreas al fondo, que corresponde a un aporte del 84% sobre el avance total, entregando 232.185 hectáreas en beneficio de 8.888 familias.

Entre otros PNS que contribuyen al mejoramiento de las condiciones en los territorios PDET.

Capítulo 2 Emprendimiento[23,24]

1. Introducción

El objetivo final de la estrategia de los PDET es la transformación de territorios que han sido golpeados por la violencia, de tal manera que brinden condiciones que hagan posible una reducción fundamental de la pobreza y la eliminación de la pobreza extrema. Esta transformación territorial no es factible si no concurren en dichos espacios, la actividad productiva privada y la acción del Estado. El Estado, a través de la provisión de bienes públicos y servicios sociales, necesarios no solamente para atacar directamente la pobreza, sino para aumentar las capacidades territoriales y su aprovechamiento productivo. Y la actividad privada, porque sin ella, y en particular sin la inversión privada, no es factible un crecimiento económico sostenido que, a la postre, es el principal determinante de la reducción de la pobreza.

Aunque el Acuerdo Final incorpora plenamente la importancia de la provisión de bienes públicos como eje fundamental del desarrollo productivo y la transformación de los territorios rurales, desconoce el rol de la inversión privada en la transformación de los territorios PDET.

En efecto, para lograr la transformación territorial el Acuerdo Final estableció un conjunto de instrumentos cobijados, principalmente, bajo la Reforma Rural Integral (RRI). En primer lugar, el Acuerdo contempló medidas para garantizar el acceso y uso de la tierra a la población pobre y vulnerable. En segundo lugar, se estableció la necesidad de implementar Planes Nacionales Sectoriales (PNS) para la reducción radical de la pobreza rural y eliminación de la pobreza extrema, estos últimos con cobertura nacional y que incluyen un conjunto de políticas orientadas a proveer bienes y servicios públicos en infraestructura, desarrollo social y estímulos a la agricultura familiar que contribuyan a dinamizar la economía rural, integrar las Subregiones al país y mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo. El tercer instrumento es propiamente el esquema de los PDET para implementar con mayor celeridad y recursos, los planes nacionales para la RRI a través de Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en 170 municipios priorizados que han sufrido en mayor grado el impacto del conflicto armado.

Sin duda alguna la RRI incluida dentro de los Acuerdos es un gran acierto, particularmente por tres elementos que deben destacarse de su enfoque de política: a) la necesidad de que los Planes Nacionales Sectoriales tengan en cuenta las características diversas de la ruralidad colombiana y desarrollen instrumentos y soluciones adaptados a dichas características; b) el énfasis en la necesidad de garantizar la provisión de bienes públicos como eje fundamental del desarrollo productivo y la transformación de los territorios rurales; c) la visión territorial y subregional (más allá de los límites municipales) que subyace a la concepción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). A ello debe agregarse la participación comunitaria como elemento transversal en la priorización, ejecución, evaluación y

[23] Responsable de este capítulo: Investigador Juan Mauricio Ramírez. Asistente Nataly Díaz.

[24] Si bien el emprendimiento se entiende en sentido estricto como la creación de nuevas empresas y productos que satisfacen necesidades o resuelven problemas de manera innovadora, en el contexto de este trabajo se entiende en un sentido más amplio referido a la atracción de inversión privada de empresas formales que contribuyen al desarrollo del tejido productivo local, y de esta manera inducen la creación o expansión de unidades productivas locales.

seguimiento de los Planes de Acción para la Transformación Regional, así como el reconocimiento explícito de la necesidad de fortalecer las capacidades organizativas y las organizaciones sociales en los territorios.

Sin embargo, las estrategias delineadas en el Acuerdo Final, y en particular en la RRI adolecen de algunas falencias que de no ser tomadas en cuenta pueden comprometer el logro de los objetivos, en particular en lo referente a la transformación territorial y la reducción sostenida de la pobreza rural y la eliminación de la pobreza extrema.

Entre esos elementos ausentes o que no se enfatizan suficientemente, se deben destacar los siguientes:

a) Como se señaló, la inversión privada, y en articular el sector privado formal están ausentes de las estrategias de transformación territorial del Acuerdo. En particular, desde una óptica productiva se enfatiza el desarrollo de la agricultura familiar, pero sin tener en cuenta sus limitaciones para mejorar los ingresos de la población rural, junto con una visión limitada sobre el papel de la agricultura empresarial y comercial (y del rol que pueden tener, por ejemplo, las alianzas productivas con pequeños productores), y de las actividades rurales no agropecuarias para mejorar las condiciones de vida de la población rural.
b) La ausencia del sector privado formal también se refleja en la ausencia de acciones orientadas a impulsar la formalización empresarial y laboral en las actividades rurales, agropecuarias y no agropecuarias, más allá de los temas de vigilancia y control para el cumplimiento de las normas laborales.
c) A pesar del enfoque subregional, las estrategias de transformación territorial del Acuerdo Final carecen de consideraciones de geografía económica y en particular del reconocimiento del rol clave de la articulación a las ciudades de los territorios rurales. Vinculado con este aspecto, está la definición de subregiones PDET que en muchos casos no incorporan municipios que podrían operar como nodos dinamizadores tomando en cuentas las relaciones funcionales que tienen con municipios PDET.

Es en este contexto, donde se debe plantear la importancia de la vinculación del sector privado a los territorios PDET, en el sentido de empresas formales que generan empleo formal, que cumplen con los requisitos normativos para su operación comercial y productiva, y que contribuyen con el pago de impuestos, tasas y contraprestaciones contemplados por la ley, tanto del orden nacional como subnacional. El sector privado formal, así entendido, aprovecha y desarrolla las ventajas competitivas de los territorios, establece alianzas con los productores locales, genera encadenamientos “hacia atrás” y “hacia adelante” con la economía local y con otras economías, generando ingresos en la Subregión a través de actividades transables que se exportan bien sea a otras regiones del país, o a otros países.

2. El rol de la inversión y el emprendimiento privados en la transformación territorial

El problema de la transformación territorial de los municipios PDET es, principalmente, un problema de transformación de territorios rurales, varios de ellos con dinámicas rurales-urbanas significativas. En efecto, de los 170 municipios PDET, 104 son municipios rurales (es decir, no tienen relaciones funcionales con otros municipios[25]), y 63 hacen parte de territorios funcionales rurales urbanos, la mayoría de ellos "pequeños", es decir, donde la cabecera municipal del núcleo del territorio funcional tiene menos de 60 mil habitantes. Solo un municipio PDET es un territorio funcional urbano (Santa Marta), y hay dos municipios que hacen parte del área metropolitana de Cali (Caloto y Pradera).

En el caso de los territorios funcionales rurales urbanos, es crucial el aprovechamiento de las economías de aglomeración potenciales y de los vínculos rurales urbanos porque estos se convierten en dinamizadores de los territorios rurales. Desde ese punto de vista es muy importante la presencia de "nodos dinamizadores" en los territorios PDET, o la necesidad de articular estos territorios a nodos cercanos, aunque no sean estrictamente municipios PDET[26].

De otro lado, los territorios rurales que no están vinculados con otros municipios por relaciones funcionales son, muchas veces, territorios rezagados, con un tejido productivo generalmente precario, sin economías de aglomeración importantes, y en la mayoría de los casos, con escasos vínculos rurales – urbanos.

Para ambos tipos de territorios, pero especialmente para los territorios rurales rezagados, es fundamental la conexión a factores de demanda externa al área o subregión ("exportaciones" a otras regiones del país o a otros países) como motor de transformación productiva, sin lo cual es muy improbable lograr incrementos sostenidos de la productividad y del ingreso. "Un territorio (especialmente si es pobre) que es restringido a su demanda interna es a la postre condenado, en el mejor de los casos a reproducir su precariedad, o a empeorar" (Schejtman y Berdegué 2004). Es esa conexión productiva a los flujos de demanda externos al territorio, lo que brinda la capacidad de generar mejores empleos que puedan dar lugar a incrementos sostenibles del ingreso.

Como lo señalan Schejtman y Berdegué (2004) en referencia a la identificación de los elementos centrales de la transformación productiva en territorios rurales, este incremento en los ingresos está estrechamente asociado con la innovación tecnológica en los procesos (incrementos en eficiencia), en los productos (moverse hacia bienes y servicios con mayor valor agregado y/o con mercados más dinámicos), y en la gestión de los circuitos comerciales. Para que estas transformaciones sean sostenidas en el tiempo debe tratarse de innovaciones sistémicas y no de procesos individuales y aislados. Se requiere, por lo tanto, de

[25] Como se señaló en el Capítulo 1, las relaciones funcionales se refieren a municipios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, organizaciones y empresas, y que se reflejan en altos flujos de conmutación laboral y/o procesos de conurbación (Berdegué et al. 2011).

[26] Es el caso, por ejemplo, de Ocaña, que ocupa el puesto 65 en el indicador de nodos dinamizadores (entre 200), y, aunque no es municipio PDET está a menos de una hora de tres municipios del PDET Catatumbo y a menos de dos horas de Hacarí, con el cual tiene flujos de conmutación.

sistemas de educación, investigación y desarrollo, información y financiación. “Es, por lo tanto, una perspectiva que depende en alto grado de una articulación multisectorial dentro de un territorio” (ibid.).

En esta perspectiva se deben enfatizar dos elementos cruciales: esa articulación multisectorial requiere de una coordinación efectiva de la gestión pública, y de los diferentes niveles de gobierno en el territorio, y, en segundo lugar, no puede haber articulación multisectorial efectiva para la transformación territorial, en el sentido que lo plantean Schejtman y Berdegué, sin una articulación eficaz público – privada, porque las que innovan son las empresas, y son ellas también, las que vinculan el tejido productivo local con las demandas externas al territorio.

Estos elementos enfatizan también la importancia del desarrollo institucional para el desarrollo territorial. Aquí la institucionalidad no solo se refiere a las capacidades de los gobiernos locales, sino principalmente a la existencia de redes basadas en la confianza, elementos culturales e identidad territorial, así como la existencia de redes con actores externos al territorio.

Con base en lo anterior, debe ser claro que el emprendimiento relevante para la transformación de los territorios PDET no es cualquier emprendimiento en el sentido de creación y expansión de empresas. Lo más relevante desde el punto de vista de la transformación de estos territorios es la atracción de inversión privada que conecte la demanda externa (al territorio), con las capacidades locales y que contribuya a la transformación de dichas capacidades locales a través de efectos multiplicadores sobre el ingreso, el empleo y el propio tejido productivo local.

En este sentido, este capítulo se orienta a identificar aquellas variables que, de manera directa o indirecta, pueden facilitar o dificultar el potencial involucramiento del sector privado en estos territorios, teniendo en cuenta que, aunque la mayoría de los municipios PDET comparten en mayor o menor grado las características que incidieron en su priorización (nivel de pobreza, grado de afectación derivado del conflicto, debilidad institucional y presencia de cultivos ilícitos), hay una importante heterogeneidad entre este grupo de municipios con respecto a algunos factores críticos que pueden facilitar o dificultar el potencial involucramiento del sector privado en estos territorios.

3. Determinantes de la actividad privada en municipios PDET

3.1. Marco conceptual

Para la identificación de los factores que limitan la inversión privada y el emprendimiento en un país o en una región se utiliza la metodología de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) de “Diagnóstico de Crecimiento” adaptado al análisis regional[27].

Como se muestra en la Gráfica 2.1, los bajos niveles de inversión privada pueden estar asociados con:

(1) Bajos retornos a las actividades económicas por bajos retornos sociales debido a un deficiente capital humano, o una infraestructura relevante para la productividad (movilidad, servicios públicos,

[27] Puede ser consultado en: https://growthlab.hks.harvard.edu/files/growthlab/files/growth-diagnostics.pdf

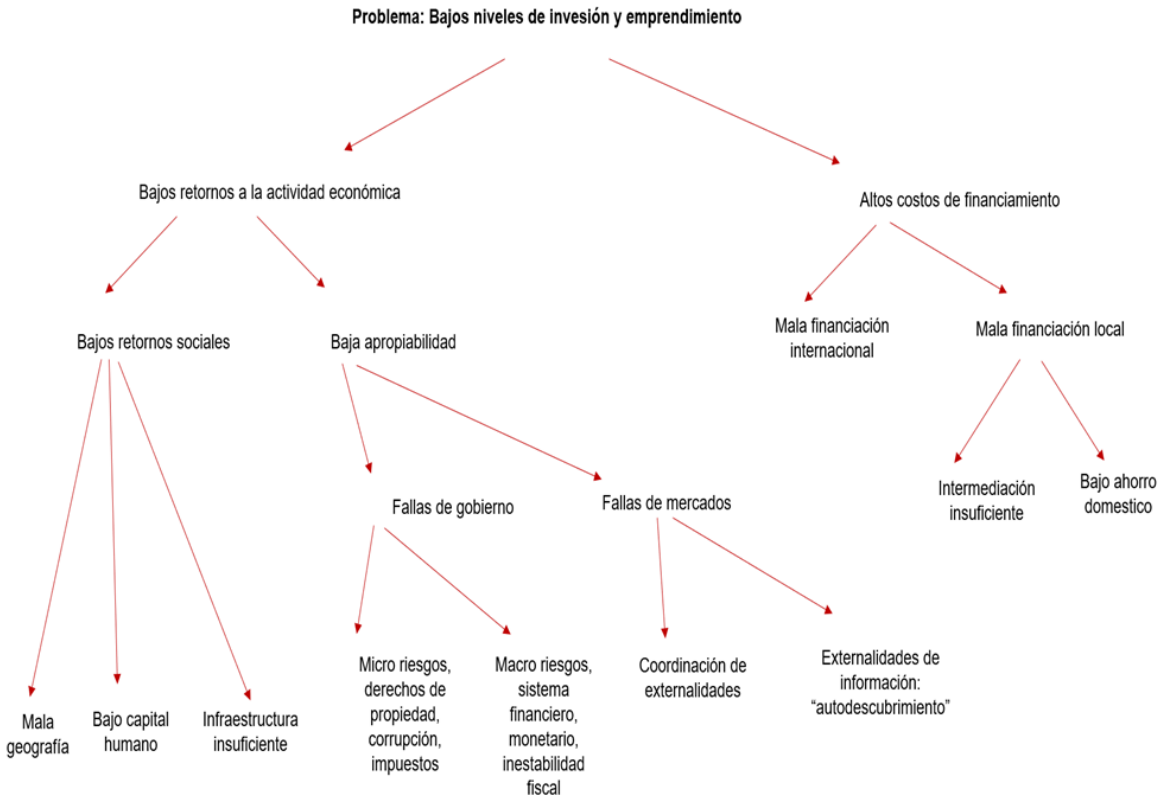
conectividad) escasa o de mala calidad, o por factores adversos vinculados a la geografía de la Subregión.

(2) Bajos retornos a las actividades por baja apropiabilidad privada de dichos retornos debido a fallas de gobierno, como falta de control territorial (que se reflejan en vulneraciones a los derechos de propiedad, extorsión, etc.), corrupción, o como resultado de estructuras tributarias e impositivas excesivas. También están incluidos aquí posibles riesgos macroeconómicos que pueden afectar un país por temas fiscales o financieros.

(3) Bajos retornos a las actividades económicas por fallas de mercado que se reflejan en que, aunque haya potencialidades económicas importantes, dichas potencialidades no se concretan por fallas de coordinación entre actores económicos e institucionales (externalidades de coordinación), o porque no se tienen los mecanismos institucionales que permiten la identificación de dichas potencialidades (externalidades de información).

(4) Bajos niveles de inversión privada y emprendimiento por altos costos de financiación, dificultades de acceso al crédito y a los mercados de capitales, a nivel local e internacional.

Gráfica 2.1. Diagnóstico de crecimiento Hausmann, Rodrik y Velasco (2005)



Fuente: Hausmann, Rodrik y Velasco (2005)

Una parte de los anteriores factores tiene un carácter macroeconómico y afectan al país en general, como los riesgos fiscales o la inestabilidad financiera, o no necesariamente tienen una expresión territorial como el acceso y los costos de financiamiento. En este trabajo nos concentramos en aquellos que tienen un carácter territorial, parte de los cuales pueden ser modificados a través de políticas públicas e intervenciones espacialmente focalizadas. De esta manera, por ejemplo, Subregiones más remotas y aisladas, de difícil acceso, con escasa infraestructura de conectividad y servicios públicos, y con presencia significativa de cultivos ilícitos y grupos armados organizados (GAOs), son menos proclives a tener una presencia importante del sector privado que se concrete en tasas de inversión privada significativas.

3.2. Estrategia econométrica

En esta sección se hace una identificación econométrica de los principales factores vinculados a la presencia del sector privado formal en los territorios PDET. El objetivo de este análisis es hacer una identificación general de las principales restricciones a la inversión y el emprendimiento privados, y de los factores potenciadores de la participación privada en las zonas PDET.

Para ello se utiliza información municipal de 196 variables de tipo corte transversal que se clasifican en las anteriores categorías[28]:

- Características geográficas (cercanía a aglomeraciones económicas y nodos urbanos, densidad poblacional y económica, potencialidad de vínculos rurales – urbanos, etc.).
- Infraestructura relevante para la competitividad (transporte, servicios públicos, conectividad digital).
- Capital humano (analfabetismo, cobertura de matrícula en educación superior)
- Tejido productivo y ventajas comparativas (valor agregado en actividades secundarias, ventajas comparativas en minería y/o agricultura)
- Variables institucionales (Medición del Desempeño Municipal, recaudo del impuesto predial).
- Seguridad y conflicto.

Esta información proviene de las siguientes fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Observatorio de Sistema de Ciudades (OSC), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Agencia de Renovación del Territorio (ART), Ministerio de Justicia y el Derecho en convenio con Naciones Unidas, Registro Nacional Despacho de Carga (RNDC), Categoría Única de Información de Presupuesto Ordinario (CUIPO), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

A partir de esta información se construyó un indicador de importancia de la actividad privada, la cual se aproxima por la participación del impuesto de Industria y Comercio (ICA) en los ingresos corrientes municipales.

Las correlaciones con la variable proxy de presencia del sector privado se muestran en el Cuadro 2-1[29].

Cuadro 2-1. Coeficientes y variables seleccionadas de la matriz de correlación[30]

Variable	Todos los municipios	Municipios PDET
Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre (estandarizada)	0,698	0,730
Tasa de hurtos a comercio por 100.000 habitantes	0,483	0,486
Participación actividades secundarias en VA municipal	0,483	0,391
Penetración de banda ancha	0,467	0,431
Tamaño territorio funcional	0,441	0,310
Participación de los recursos propios en la inversión	0,382	0,088
Valor agregado sin extractivas sobre área km2	0,257	0,486

[28] Para la definición de las variables y sus principales estadísticas descriptivas ver el Anexo 2.1
[29] Las correlaciones se hicieron siguiendo la fórmula de Pearson, como se explica en el anexo metodológico.
[30] Las variables están ordenadas de acuerdo con su coeficiente de positivo a negativo. Entre más arriba o abajo esté la variable, mayor es su correlación lineal positiva o negativa, con la participación del ICA en los impuestos corrientes, que aproxima la importancia del sector privado en la actividad económica municipal.

Medición del Desempeño Municipal	0,245	0,110
Transporte aéreo según categoría de aeropuerto (estandarizada)	0,244	0,267
Transferencias nacionales	0,232	0,363
Dummy minería o petróleo[31]	0,222	0,145
Conteo de empresas por km2	0,221	0,386
IRCA (estandarizada)	0,178	0,125
Cobertura Matrícula Acreditada Educación Superior	0,150	0,246
Ingresos tributarios	0,142	0,374
Industria y Comercio	0,142	0,433
Ingresos corrientes	0,141	0,361
Dummy PDET	-0,030	NA
índice de incidencia del conflicto armado	-0,032	-0,066
Tasa de homicidios por 10,000 habitantes	-0,091	-0,042
Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria	-0,243	-0,438
Tiempo de viaje por carretera al núcleo más cercano	-0,271	-0,226
Estandarizada: Promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes	-0,288	-0,226
Indicador de tasa de dependencia económica en el total del municipio	-0,336	-0,320
Indicador de analfabetismo en el total del municipio	-0,349	-0,344
Categoría territorio funcional (núm.)	-0,498	-0,502
Tasa de hurtos por 10,000 habitantes	-0,528	-0,561

Fuente: Elaboración Fedesarrollo[32].

Las correlaciones positivas más altas tienen lugar con el puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre, el tamaño del territorio funcional, la penetración de banda ancha, el ser un municipio nodo dinamizador, y también aparece positivamente correlacionada la tasa de hurtos a comercio por 100.000 habitantes. Las mayores correlaciones negativas son la tasa de hurtos por 10.000 habitantes, la categoría de territorio funcional (que a mayor valor significa mayor ruralidad), el indicador de analfabetismo en el municipio, el tiempo de viaje por carretera al núcleo urbano más cercano, el promedio de la tasa de extorsiones y secuestros por 100 mil habitantes y la tasa de dependencia económica.

Teniendo en cuenta estos coeficientes de correlación, se construyó una regresión lineal múltiple[33] para todos los municipios cuyos resultados son:

[31] Esta variable identifica los municipios con presencia significativa de actividad minera y/o petrolera en los municipios.

[33] Se realizaron estimaciones previas, transformación de las variables y selección por medio de Bayesian Model Averaging; para los detalles ver el anexo metodológico.

Cuadro 2-2. Signos de los coeficientes para el modelo de regresión sobre la actividad económica

Variables	Signo
Categoría territorio funcional	-
Indicador de analfabetismo en el total del municipio	-
Indicador de tasa de dependencia económica en el total del municipio	-
Estandarizada: Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales	+
Estandarizada: Promedio tasa de extorsiones y secuestros	-
Dummy municipio minería o petróleo	+
Participación actividades secundarias en VA municipal	+

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

El Cuadro 2-2 muestra que la inversión privada, aproximada por la participación de los recaudos del ICA en los ingresos corrientes, son mayores en municipios con mayores flujos de transporte de carga terrestre (lo cual hace referencia a la disponibilidad de infraestructura vial), en municipios mineros o petroleros, y en municipios donde hay una presencia importante de actividades secundarias. De otro lado, la presencia privada tiende a ser menor en municipios más rurales (donde no existe interacción espacial con aglomeraciones, nodos urbanos, o con otros municipios), donde es mayor la tasa de analfabetismo o donde es mayor la tasa de extorsiones y secuestros.

Con respecto a las estimaciones con la base de datos de los municipios PDET, las variables seleccionadas corresponden a los mismos ejes, pero entra al modelo como factor asociado significativamente con la actividad privada, el Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria (ICAA), que tiene un valor de 1 o 2 para los municipios con actividad agropecuaria significativa, y 3 o 4 en aquellos donde dicha actividad no es significativa. En este modelo los signos son:

Cuadro 2-3. Signos de los coeficientes para el modelo de regresión sobre la actividad económica para municipios PDET.

Variables	Signo
Categoría territorio funcional	-
Penetración de banda ancha	+
Estandarizada: Transporte aéreo según categoría de aeropuerto	+
Estandarizada: Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales	+
Estandarizada: Promedio tasa de extorsiones y secuestros	-
Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria	-
Dummy municipio minería o petróleo	+
Participación actividades secundarias en VA municipal	+

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

Estos resultados ratifican los hallazgos generales sobre el rol positivo de la infraestructura, las densidades económicas y el capital humano en la presencia de la inversión privada, y la relación negativa con la tasa de

hurtos y la dependencia municipal de las transferencias nacionales[34]. De otro lado, el Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria (ICAA) es una variable categórica que sugiere la mayor importancia de las actividades agropecuarias para valores de 1 o 2 del indicador, y su menor importancia para valores de 3 o 4. Este resultado muestra, por lo tanto, una mayor presencia de la actividad privada en municipios con ventajas competitivas agropecuarias.

Al evaluar la importancia de los factores dentro de la explicación de los recaudos per cápita del ICA, se llega a los siguientes porcentajes:

Cuadro 2-4. Importancia relativa de los factores siguiendo el método de Lindeman et al (1980) para todos los municipios.

Variable	Importancia relativa del factor
Categoría territorio funcional	0,1507
Indicador de analfabetismo en el total del municipio	0,0582
Indicador de tasa de dependencia económica en el total del municipio	0,0556
Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre	0,4674
Promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes	0,0454
Dummy municipio minería o petróleo	0,0462
Participación actividades secundarias en VA municipal	0,1762

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

Estos resultados muestran que las variables que tienen mayor impacto sobre la actividad privada medida como los ingresos por Industria y Comercio sobre Ingresos Corrientes son, en primer lugar, la interconexión entre municipios a través de los flujos de carga, lo cual está vinculado con la infraestructura vial y la productividad del municipio, y recogido en el puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de la carga terrestre. En segundo lugar, la existencia de actividades secundarias municipales que reflejan un cierto grado de complejidad productiva en particular con referencia a la actividad industrial) y, en tercer lugar, las variables relacionadas con la geografía económica, en el sentido de la presencia o ausencia de relaciones espaciales funcionales en torno a núcleos urbanos y aglomeraciones.

Por su parte, para los municipios PDET, los resultados son los siguientes:

[34] Sin embargo, nótese que, tanto en este caso como en la estimación general, la tasa de hurtos a comercio aparece positivamente relacionada con el recaudo per cápita del predial. Este resultado no sugiere una relación causal, sino la presencia de ambas variables en los mismos municipios. Es decir, allí donde es mayor la actividad privada también tiende a ser mayor la tasa de hurto a comercios.

Cuadro 2-5. Importancia relativa de los factores siguiendo el método de Lindeman et al (1980) para municipios PDET

Variable	Importancia relativa
Categoría territorio funcional	0,1404
Penetración de banda ancha	0,0882
Estandarizada: Transporte aéreo según categoría de aeropuerto	0,0438
Estandarizada: Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales	0,4624
Estandarizada: Promedio tasa de extorsiones y secuestros	0,0287
Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria	0,1179
Dummy municipio minería o petróleo	0,0182
Participación actividades secundarias en VA municipal	0,1007

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

En el caso de los municipios PDET, además de las anteriores variables, surge como un factor importante, como ya se indicó, el Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria, así como la conectividad digital. La variable de tasa de extorsiones y secuestros aparece significativa y negativamente relacionada con la presencia del sector privado, pero con un coeficiente de importancia relativamente bajo, igual que la dummy de minería.

A partir de las estimaciones econométricas, y utilizando la importancia relativa de cada factor como ponderador, se puede utilizar el valor promedio de las variables independientes en cada subregión PDET, para calcular un puntaje del impacto de los factores subyacentes sobre la atracción de inversión privada, y compararlo con el indicador de presencia observada del sector privado, medido por la participación de los recaudos por ICA en los ingresos corrientes totales municipales. El Cuadro 2-6 muestra la bondad del ajuste de esta comparación, indicando que los factores subyacentes en efecto explican, en una alta proporción, el indicador de presencia del sector privado.

De acuerdo con este ejercicio, las cinco subregiones PDET con mayor puntaje en los "factores subyacentes" de la presencia de la inversión privada en dichas subregiones son, en su orden: Sierra Nevada-Perijá, Arauca, Urabá, Pacífico Medio, Sur de Córdoba y Bajo Cauca. Estas son las regiones que tienen una mayor capacidad para atraer inversión privada de acuerdo con el puntaje de las variables subyacentes. De otro lado, las regiones que tienen una menor capacidad de atraer inversión privada son Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo y Macarena Guaviare (Cuadro 2-6).

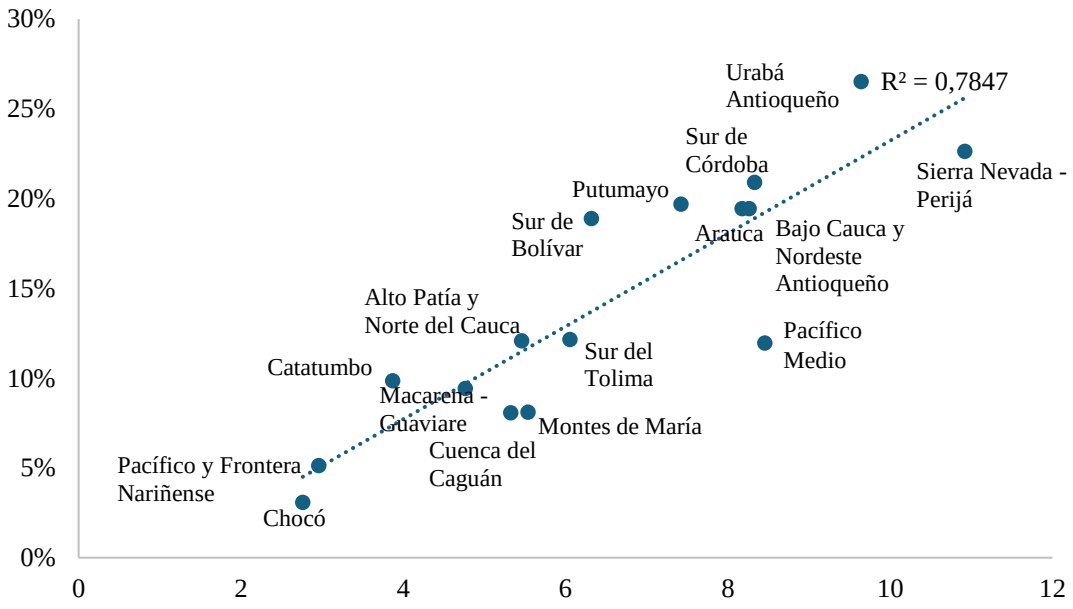
Cuadro 2-6. Ranking subregiones PDET por factores e indicador del sector privado

Subregión PDET	Factores	Indicador Sector Privado	Posición
Sierra Nevada – Perijá	10,92	22,6%	1
Arauca	8,18	19,4%	2
Urabá Antioqueño	9,64	26,5%	3
Pacífico Medio	8,46	12,0%	4

Bajo Cauca Y Nordeste Antioqueño	8,26	19,4%	5
Sur De Córdoba	8,33	20,9%	6
Putumayo	7,42	19,7%	7
Sur De Bolívar	6,32	18,9%	8
Sur Del Tolima	6,06	12,1%	9
Alto Patía Y Norte Del Cauca	5,46	12,1%	10
Macarena - Guaviare	4,77	9,4%	11
Montes De María	5,54	8,1%	12
Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño	5,33	8,1%	13
Catatumbo	3,87	9,8%	14
Pacífico Y Frontera Nariñense	2,96	5,1%	15
Chocó	2,76	3,1%	16

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

Gráfica 2.2. Puntaje de subregiones PDET (eje horizontal) con variable presencia del sector privado (eje vertical)



Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

De otro lado, la comparación entre el puntaje de las variables subyacentes de las diferentes subregiones PDET (eje horizontal de la Gráfica 2.2.) con la variable de presencia del sector privado (eje vertical), muestra que la región Pacífico Medio es la que presenta una mayor brecha entre la participación "estimada" del sector privado, y la participación observada. Es decir, de acuerdo con los factores subyacentes, la

participación de la inversión privada en esta subregión debería ser similar a la de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (19%), y sólo es de 12%. Con Urabá pasa algo en sentido contrario: de acuerdo con sus factores subyacentes, el indicador de inversión privada debería estar alrededor de 20%, pero es 26%.

En el caso del PDET de Pacífico Medio, el resultado probablemente refleja una característica de esta subregión: son cuatro municipios, uno de los cuales es Buenaventura, que hace parte del Sistema de Ciudades, y los otros tres municipios (Guapi, López de Micay y Timbiquí) difieren sustancialmente del primero. La participación de los ingresos por ICA en los ingresos corrientes, que es la variable proxy de la importancia del sector privado, es de 12% en promedio para el PDET, pero el valor es de 39% para Buenaventura, 6% para Guapi, 1% para López de Micay y 2% para Timbiquí. Es por lo tanto una región muy heterogénea, donde los factores favorables a la atracción de la inversión privada se concentran en Buenaventura, pero donde hay otros factores en este municipio, no capturados por el ejercicio econométrico, (explorados en el capítulo 4 de este informe) que operan en dirección contraria.

Esta sección complementa que se hizo en el capítulo 1, profundizando en los factores que determinan la inversión privada en las subregiones PDET.

El Cuadro 2-7 presenta la caracterización de las subregiones PDET con respecto a los principales factores que afectan la presencia de la inversión privada, de acuerdo con los resultados econométricos presentados en esta sección. Estas son:

- **Geografía económica e infraestructura**: densidad poblacional y económica, tipología de territorios funcionales, cercanía a aglomeraciones económicas, presencia de nodos dinamizadores, infraestructura de transporte y conectividad digital.
- **Actividad económica y ventajas comparativas**: valor agregado per cápita con y sin minería, descomposición del valor agregado por sectores, ventajas comparativas en agricultura y/o minería.
- **Variables institucionales y de gestión**: composición de los ingresos municipales y participación de los recursos propios, Medición del Desempeño Municipal.
- **Variables de seguridad y conflicto**: tasa de homicidios, tasa de secuestros y extorsiones, presencia de cultivos ilícitos.

El cuadro 2-7 organiza las subregiones PDET en orden decreciente, según el puntaje de presencia del sector privado calculado a partir de los resultados de las regresiones. El cuadro usa un sistema de "semáforos" donde verde es más favorable a la presencia del sector privado y rojo es menos favorable (o más desfavorable). El cuadro permite ver la concentración de factores en contra en las subregiones de Catatumbo. Pacífico – Frontera Nariñense y Chocó. De otro lado, se puede ver que una subregión como el Sur del Tolima tiene en contra la mayoría de las variables de geografía económica, pero tiene factores favorables en la actividad económica del sector primario y en el indicador de ventajas comparativas agrícolas, además de indicadores menos desfavorables en variables de seguridad y conflicto. De otro lado, la subregión de Sierra Nevada – Perijá, tiene condiciones favorables en términos de geografía económica, a pesar de los factores en contra en los temas institucionales y en algunas de las variables de seguridad.

Cuadro 2-7. Comparación de variables que afectan la presencia del sector privado en las subregiones PDET

Geografía económica e infraestructura	Municipios PDET	Promedio Nacional	SIERRA NEVADA - PERIJÁ	URABÁ ANTIOQUEÑO	PACÍFICO MEDIO	SUR DE CÓRDOBA	BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	ARAUCA	PUTUMAYO	SUR DE BOLÍVAR	SUR DEL TOLIMA	ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA	MONTES DE MARÍA	CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	MACARENA - GUAVIARE	CATATUMBO	PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	CHOCÓ
Porcentaje de población en zona	56,6%	56%	30%	48%	60%	53%	53%	46%	55%	47%	69%	72%	45%	51%	62%	73%	68%	68%
Densidad poblacional (hab/km2)	37,13	162,26	61,43	72,16	18,42	33,23	25,30	25,99	26,38	13,37	19,42	83,29	63,19	14,11	2,92	20,25	20,25	9,00
Conteo de empresas por km2	0,11	0,89	0,302	0,338	0,057	0,071	0,073	0,108	0,121	0,061	0,045	0,145	0,192	0,065	0,012	0,038	0,032	0,023
Tiempo de viaje por carretera a nodo más cercano	2,12	1,85	0,99	1,00	4,08	1,35	2,60	3,57	1,63	2,61	3,32	2,08	1,23	1,78	4,23	1,88	2,04	2,91
Puntaje relaciones uni y bidireccionalesde carga terrestre	9,49	10,05	19,406	15,833	13,263	14,932	12,583	11,912	12,057	9,695	9,584	8,587	8,644	7,639	5,896	5,340	3,179	2,028
Transporte aéreo según categoría de aeropuerto	6,47		8,000	7,500	20,000	4,000	7,692	20,000	6,667	5,714	5,000	1,667	2,667	4,706	15,000	2,500	5,455	7,143
Promedio de Penetración de banda ancha	4,14		6,783	12,145	2,800	3,252	10,035	6,757	3,511	4,776	3,575	2,686	2,457	3,761	1,665	1,330	0,913	2,436
Categoría territorio funcional	5,39	5,14	4,80	4,63	5,00	4,80	5,46	5,25	5,33	5,14	5,75	5,46	5,33	5,53	5,75	5,75	5,73	5,79
# Nodos dinamizadores	31	197	5	5	1	2	4	2	1	-	1	6	1	2	-	-	1	-
Actividad económica y ventajas comparativas	**Municipios PDET**	**Promedio Nacional**	**SIERRA NEVADA - PERIJÁ**	**URABÁ ANTIOQUEÑO**	**PACÍFICO MEDIO**	**SUR DE CÓRDOBA**	**BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO**	**ARAUCA**	**PUTUMAYO**	**SUR DE BOLÍVAR**	**SUR DEL TOLIMA**	**ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA**	**MONTES DE MARÍA**	**CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO**	**MACARENA - GUAVIARE**	**CATATUMBO**	**PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE**	**CHOCÓ**
Valor agregado per cápita (Mill. $)	15,080	20,640	29,445	18,958	8,925	15,577	20,826	22,791	11,482	31,569	14,677	12,896	10,592	9,991	18,785	9,240	5,751	7,948
Valor agregado sin extractivas per capita (Mill. $)	11,46	16,38	13,654	17,642	7,797	11,563	13,444	17,595	8,199	12,402	14,501	12,409	9,944	9,267	20,160	9,352	4,258	5,809
Valor agregado actividades primarias 2021	34%	32,75%	35,4%	35,0%	16,3%	38,3%	34,9%	54,1%	33,9%	44,0%	47,5%	27,3%	25,2%	27,4%	49,2%	39,0%	21,9%	43,8%
Valor agregado actividades secundarias 2021	9%	10,15%	9,3%	6,5%	7,2%	15,5%	4,6%	6,8%	6,9%	6,7%	7,7%	14,6%	14,2%	9,0%	5,8%	8,4%	6,4%	4,3%
Municipios petroleros o mineros (promedio de dummy minera)	0,42	336	0,47	0,13	1,00	0,60	0,85	0,50	1,00	0,86	0,50	0,29	0,20	0,00	0,33	0,38	0,36	0,43
Indice de Concentración de la Actividad Agropecuaria (prom.)	3,40	227	2,6	2,3	4,0	2,3	3,7	3,8	4,0	3,6	2,3	3,3	3,7	4,0	3,5	3,0	3,0	4,0
Variables institucionales y de gestión	**Municipios PDET**	**Promedio Nacional**	**SIERRA NEVADA - PERIJÁ**	**URABÁ ANTIOQUEÑO**	**PACÍFICO MEDIO**	**SUR DE CÓRDOBA**	**BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO**	**ARAUCA**	**PUTUMAYO**	**SUR DE BOLÍVAR**	**SUR DEL TOLIMA**	**ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA**	**MONTES DE MARÍA**	**CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO**	**MACARENA - GUAVIARE**	**CATATUMBO**	**PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE**	**CHOCÓ**
Ingresos municipales (mil. $)	24.019	23.683	69.541	40.926	82.054	30.722	18.294	23.820	19.225	17.691	16.443	15.041	14.814	17.133	11.674	11.467	25.441	10.643
% de ICA en ingresos corrientes	13%		22,6%	26,5%	12,0%	20,9%	19,4%	19,4%	19,7%	18,9%	12,1%	12,1%	8,1%	8,1%	9,4%	9,8%	5,1%	3,1%
% de recursos propios en la inversión	9%	11,93%	5,4%	9,6%	6,7%	6,2%	12,8%	4,2%	5,5%	4,8%	6,7%	18,6%	4,2%	7,4%	8,2%	5,3%	21,0%	5,8%
Participación de ingresos por regalías	5%	4,36%	8,5%	0,0%	0,0%	25,3%	12,3%	11,0%	12,1%	25,9%	1,3%	0,3%	5,7%	0,0%	0,0%	4,1%	0,1%	4,0%
Participación de SGP	66%	62,9%	66,9%	57,5%	85,1%	42,8%	48,1%	43,4%	61,7%	57,4%	69,7%	67,6%	76,0%	68,6%	67,6%	73,1%	70,1%	76,4%
MDM Puntaje Total	46,6	51,4	45,6	54,3	45,6	44,5	45,7	52,6	40,3	48,8	45,3	47,1	32,2	51,6	49,6	48,7	49,0	49,6
Variables de seguridad y conflicto	**Municipios PDET en AT**	**Promedio Nacional**	**SIERRA NEVADA - PERIJÁ**	**URABÁ ANTIOQUEÑO**	**PACÍFICO MEDIO**	**SUR DE CÓRDOBA**	**BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO**	**ARAUCA**	**PUTUMAYO**	**SUR DE BOLÍVAR**	**SUR DEL TOLIMA**	**ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA**	**MONTES DE MARÍA**	**CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO**	**MACARENA - GUAVIARE**	**CATATUMBO**	**PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE**	**CHOCÓ**
Promedio de homicidios por 10 mil habitantes	81,5	90,4	91,9	83,4	89,2	89,2	60,3	79,6	78,6	85,9	85,6	69,2	92,6	83,6	81,7	82,3	81,5	89,3
Promedio de hurtos por 100 mil habitantes	93,6	89,9	84,1	91,5	94,8	96,9	93,9	94,3	93,5	94,0	90,6	94,1	94,0	93,0	93,5	95,7	98,1	98,3
Promedio tasa de extorsiones y secuestros	61,3		57,0	93,5	55,8	86,8	50,9	9,1	64,1	71,7	62,8	47,2	73,8	73,3	42,2	32,9	62,2	79,4
Cultivos Ilicitos Ha (2022)	215.905	231.112	3	114	7.413	6.364	15.348	-	48.034	8.802		22.083		5.614	6.751	41.262	50.622	3.494
INDICE PRESENCIA SECTOR PRIVADO (PUNTAJE)	5,1		10,9	9,6	8,5	8,3	8,3	8,2	7,4	6,3	6,1	5,5	5,5	5,3	4,8	3,9	3,0	2,8

Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

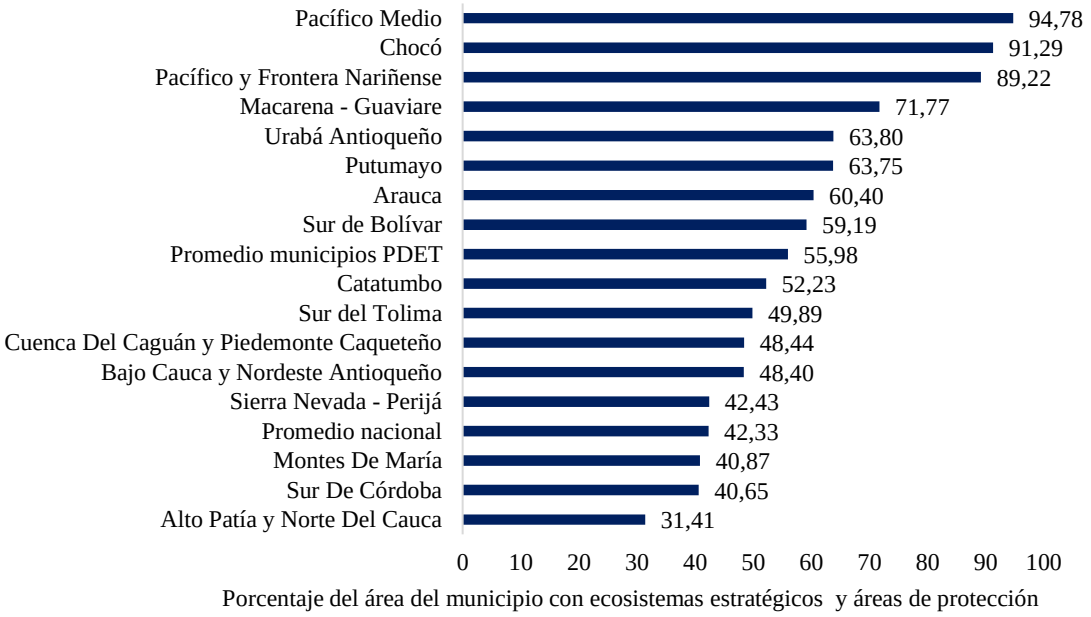
4. Caracterización ambiental y tejido empresarial de los municipios PDET

Esta caracterización de los municipios PDET es complementaria la que se hace en el Capítulo 1, y se enfoca en dos dimensiones: a) la caracterización ambiental que juega un papel importante, a la vez como reto (en el sentido de preservar el capital natural de las subregiones PDET), y como oportunidad (en el sentido del aprovechamiento sostenible de dicho capital natural), y 2) el tejido productivo y la estructura empresarial presente en estos territorios.

4.1. Caracterización ambiental

Las subregiones PDET cuentan con mayores porcentajes de las áreas municipales con ecosistemas estratégicos y áreas de protección. De las 16 subregiones PDET, 13 tienen mayores áreas con ecosistemas estratégicos y áreas de protección, como proporción del área total, que el promedio nacional (42,3%).

Gráfica 2.3. Porcentaje del área del municipio con ecosistemas estratégicos y áreas de protección



Fuente: ICM DNP, elaboración Fedesarrollo.

A pesar de que las subregiones de Pacífico – Frontera Nariñense, y Chocó son las que tienen más factores en contra de la participación del sector privado, como se vio en la sección anterior, estas subregiones, junto con Pacífico Medio son las que tienen un mayor porcentaje de área con ecosistemas estratégicos. Estos resultados ilustran la importancia del capital natural para estos territorios, donde, por ejemplo, los municipios PDET dan cuenta del 30% del área de parques naturales nacionales y regionales a nivel nacional. La importancia de estas áreas en estos territorios implica la presencia de restricciones al uso del suelo para actividades productivas comerciales, pero al mismo tiempo constituyen un activo estratégico para su

aprovechamiento en proyectos sostenibles de ecoturismo y turismo de naturaleza, por ejemplo[35]. Al analizar por subregiones PDET, se destacan la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, así como la Macarena – Guaviare, que concentran aproximadamente 6,5 millones de hectáreas de los 9,4 millones de hectáreas que los municipios PDET tienen en áreas protegidas, representando el 68,6% del total.

La gran riqueza natural de estos territorios constituye, al mismo tiempo, una de sus principales vulnerabilidades frente a la deforestación. A este respecto, las subregiones con mayores desafíos son Arauca, Montes de María, Catatumbo y Sur de Bolívar, que son las que concentran las mayores tasas de deforestación.

Para 2014, los PDET concentraban el 40% del área de bosque, pero el 74% del área deforestada. Los municipios PDET revelan una concentración significativa de áreas protegidas en los parques nacionales, con el 30% del total nacional, teniendo un total de 24% del área protegida total del país.

Mapa 2-1. Hectáreas de bosque deforestadas, 2014



Fuente: SDAS-DNP con información IDEAM, 2014

[35] Se debe señalar, no obstante, que el aprovechamiento de estas condiciones no es factible sin cambios fundamentales en el control territorial por parte del Estado en estás regiones, donde la presencia de Grupos Armados Organizados hace improbable la consolidación de proyectos de esta naturaleza.

4.2. Tejido productivo y estructura empresarial

Entendiendo tejido productivo como las características empresariales, productivas y económicas de los municipios donde hay relaciones laborales, comerciales y movimientos de mercancías que generan ingresos para la población, profundizar en las dinámicas de las subregiones PDET es primordial para idear proyectos de inversión privada acordes a las capacidades de los municipios, que puedan representar rendimientos para atraer capital como motor del desarrollo. En este marco, la sección presentará datos relativos a la infraestructura para el movimiento de recursos como las vías, la relación entre municipios, indicadores de formalidad y empresas registradas en el DANE para 2021, para tener un panorama de las condiciones de productividad en las subregiones.

En primer lugar, frente al acceso y uso de vías, relacionado con las potencialidades de interdependencia municipal mencionadas, los municipios PDET en comparación con el promedio municipal nacional, transportan menos carga por carretera y tienen menos dinamismo en los movimientos de mercancías, con menor cantidad de vías, y menor interconexión vista en las relaciones bidireccionales de carga transportada.

Cuadro 2-8. Variables de infraestructura para el tejido productivo en subregiones PDET

Variable	Promedio nacional [2]	Promedio municipios PDET [1]	[1]/[2]
Carga transportada por carretera desde el municipio, Toneladas/kilómetro[36]	533,44	344,18	0,65
Ton/KM	1,50	0,99	0,66
Ton-KM	5,30	4,34	0,82
Vías[37]	15,30	12,84	0,84
Número de relaciones bidireccionales de la carga transportada por carretera[38]	35,35	29,96	0,85
Número de relaciones unidireccionales de la carga transportada por carretera[39]	61,36	60,61	0,99
Estandarizada: Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre[40]	10,05	9,41	0,94

Fuente: ICM DNP, elaboración Fedesarrollo.

[36] Encuesta de carga 2013; Registro Nacional de Despacho de Carga-RNDC 2018 (Datos Abiertos). Variable que nace de la suma de mercancía total transportada desde un municipio hacia otros, datos del ministerio de transporte.
[37] Kilómetros totales que conectan un municipio, rastreados con la API de Google, datos del Ministerio de Transporte.
[38] Es un indicador que mide el número de relacionamientos bidireccionales de cada municipio. Es decir, de las relaciones de compra y venta (bidireccional) que tiene el municipio con otros municipios del país.
[39] Es un indicador que mide el número de relacionamientos unidireccionales de la carga trasportada por carretera. Es decir, tiene en cuenta las relaciones de compra o venta (unidireccional) que tiene el municipio con otros municipios del país.
[40] Es el escalamiento del "puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre" respecto de un mínimo aceptable (o mínimo resultado adoptado), relativo a la brecha entre el máximo y mínimo aceptables, multiplicado por cien. El valor máximo tomado es 919,19. La estandarización escala de 0 a 100 el indicador, en donde el mejor desempeño es 100 y el menor es 0.

En la última columna del Cuadro 2-8, se muestra que, en las variables de infraestructura para el tejido productivo, hay un rezago general de las subregiones PDET en comparación con el promedio nacional, especialmente en temas de carga por carretera mientras que las relaciones unidireccionales están alineadas con el promedio nacional, por tanto, se debe contemplar las capacidades de carga de mercancías de las subregiones y las conexiones por carretera con las que ya cuentan los municipios para profundizarlas y aprovecharlas en proyectos de inversión.

En el nivel empresarial, usando los datos de PILA para analizar los cotizantes a seguridad social como indicador del trabajo formal, las subregiones PDET están atrasadas frente al promedio nacional, siendo este 11.923 cotizantes por municipio y el promedio para municipios PDET 4.312, con indicadores de informalidad mayores ligados a pocas empresas, baja urbanización, y falta de inversión para el crecimiento del municipio.

Cuadro 2-9. Cotizantes por Subregión PDET

Subregión PDET	Población de 12 a 60 años	Población cotizante total	Porcentaje de cotización
Alto Patía y Norte del Cauca	568.689	23.903	4,20%
Arauca	137.830	30.691	22,27%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	290.416	27.053	9,32%
Catatumbo	127.178	4.547	3,58%
Chocó	168.964	9.197	5,44%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	305.545	24.910	8,15%
Macarena - Guaviare	141.060	17.520	12,42%
Montes de María	266.911	6.041	2,26%
Pacífico Medio	256.126	23.816	9,30%
Pacífico y Frontera Nariñense	317.714	9.300	2,93%
Putumayo	242.554	21.606	8,91%
Sierra Nevada - Perijá	1.214.941	195.212	16,07%
Sur de Bolívar	98.814	3.766	3,81%
Sur de Córdoba	185.295	8.693	4,69%
Sur del Tolima	81.379	2.849	3,50%
Urabá Antioqueño	333.776	58.240	17,45%
Total	4.737.192	467.344	9,87%
Promedio nacional	24.135.000	9.134.917	37,85%

Fuente: Terridata DNP, PILA. Elaboración Fedesarrollo[41].

[41] Cabe aclarar que, en los datos de PILA, se hace municipalización considerando los afiliados en cajas de compensación, lo cual puede tener inconvenientes relacionados con número de cotizantes mayores a población total, por lo que se sugiere la utilización de otro indicador como aproximación a la formalidad a nivel municipal.

Contando con una aproximación a la PEA como la población entre 12 y 60 años, en los municipios de las subregiones PDET hay bajos niveles de cotización a seguridad social según datos de PILA, en estos se evidencia que, si bien los niveles de formalidad en el país son bajos, las subregiones cuentan con mayores desafíos en la construcción de puestos de trabajo con todas las garantías dadas por ley, siendo especialmente bajos los reportes de PILA para las subregiones PDET de Montes de María, Sur del Tolima, Catatumbo, Sur de Bolívar, Alto Patía y Norte del Cauca y Sur de Córdoba, que no alcanzan el 5% de su población entre 12 y 60 años cotizante a seguridad social. Por otro lado, el Urabá Antioqueño y Sierra Nevada-Perijá son las subregiones con mayores índices de formalidad, lo que podría estar relacionado con los municipios que las conforman, que son más cercanos a grandes centros urbanos.

Haciendo un análisis de las empresas por subregión, la concentración del tejido productivo está en el sector comercio, con poca injerencia del sector industrial y bienes que requieren de mayor procesamiento y capacidades técnicas, mostrando que los municipios, al no contar con capital humano técnico ni maquinaria, dependen en gran medida de actividades primarias y tienen potencial de crecimiento en diferentes sectores mediante la creación de empresas con mayor diversificación en sectores.

Las subregiones que destacan por sector son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 15,29% del total de empresas pertenecientes a actividades agropecuarias, y 6,81% mineras, Sur de Córdoba con 8,64% de las empresas totales en industrias manufactureras, Arauca con 25,26% en el sector construcción, por encima significativamente de otras subregiones, y si bien el sector comercio es el de mayor relevancia para todas las subregiones, para Pacífico Medio constituye el 81,67% de las empresas totales, siendo la fuente principal de empleo. Por su parte, el sector gobierno tiene la mayor participación en la Subregión de Sierra Nevada-Perijá.

Cuadro 2-10. Participación de sectores por empresas totales 2021

Subregión PDET	Empresas por sector/ Total empresas					
	AGRO	MIN	IND	CONS	COM	GOB[42]
Alto Patía Y Norte Del Cauca	7,45	2,26	5,55	8,09	66,06	2,24
Arauca	6,95	0,21	4,45	**25,26**	59,74	3,39
Bajo Cauca Y Nordeste Antioqueño	**15,29**	**6,81**	7,35	7,56	61,28	1,71
Catatumbo	9,75	2,26	2,24	9,53	74,51	1,71
Chocó	3,27	0,33	2,77	7,26	69,29	2,79
Cuenca Del Caguán y Piedemonte Caqueteño	11,39	0,51	3,59	5,24	71,22	2,16
Macarena – Guaviare	6,26	0,02	2,78	8,43	56,82	0,70
Montes De María	7,20	0,08	3,10	8,01	79,74	1,87

[42] La clasificación por sector fue hecha a partir de un filtro de todas las empresas por municipio, revisando el diccionario de CIIU del DANE. En este diccionario, los primeros números del CIIU representan el sector al que pertenece la empresa, ya sea agro, industria, gobierno. En esta última categoría se contaron las empresas que hicieran parte del sector administración pública y defensa, y relaciones exteriores y administración de programas gubernamentales, cuyos códigos CIIU empiezan del 84 al 88.

Pacífico Medio	4,64	1,49	3,44	6,46	**81,67**	2,30
Pacífico Y Frontera Nariñense	1,22	0,43	2,78	1,86	65,71	0,72
Putumayo	5,07	1,25	5,33	14,71	59,90	2,63
Sierra Nevada – Perijá	8,02	0,38	6,15	9,67	70,68	**5,10**
Sur De Bolívar	6,67	4,66	7,52	10,40	69,74	1,02
Sur De Córdoba	8,00	0,90	**8,64**	12,63	67,17	2,65
Sur Del Tolima	3,78	0,00	4,83	10,67	79,98	0,74
Urabá Antioqueño	12,37	0,51	4,50	9,49	70,05	3,08

Fuente: Dirección de Geoestadística de DANE, elaboración Fedesarrollo.

Con relación al comportamiento de las empresas creadas por sector económico durante el período comprendido entre 2014 y 2021, se observa que, en 2014, el sector de comercio y turismo representaba el 46% de la participación de empresas en las subregiones PDET. Esta proporción ha mostrado una tendencia creciente, alcanzando un 55% en 2021. Por otro lado, el sector de servicios financieros y empresariales se posiciona como el siguiente en importancia, manteniendo una participación relativamente constante. En 2014, este sector representaba el 20% de las empresas, incrementándose ligeramente al 21% en 2021. Respecto al porcentaje restante, se evidencia que en las subregiones PDET, durante el período mencionado, los sectores de construcción, agropecuario, servicios generales, y explotación de minas y canteras no han tenido una participación significativa en la creación de empresas[43].

Al analizar la tasa de supervivencia[44] de las empresas en estas subregiones, se constata que, de las empresas creadas en 2014, únicamente el 43% renovaron su matrícula mercantil para el año 2022. En el caso de las empresas creadas en 2017 (año de establecimiento de los PDET), se observa que para el año 2022, el 37% de estas empresas han renovado su matrícula. Al comparar estas cifras con la tasa de supervivencia de las empresas en el nivel nacional, se destaca que para el año 2022, solo el 33,5% de las empresas creadas en 2017 renovaron su matrícula. Esto indica que las subregiones PDET han demostrado una tasa de supervivencia empresarial más alta en comparación con el promedio nacional.

Por otro lado, revisando variables sobre el acceso y uso de vías (ICM-DNP, 2022), los municipios PDET en promedio transportan menos carga por carretera, 344 frente a 533 toneladas/km del nivel nacional y tienen menos relaciones bidireccionales de la carga transportada, 29,96 frente a 35,35. Las subregiones destacadas por sector son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con un 15,29 % de empresas de actividades agropecuarias, y un 6,81% de mineras, Sur de Córdoba tiene un 8,64 % de las empresas totales en industrias manufactureras, Arauca con un 25,26 % en construcción, por encima significativamente de otras subregiones, y aunque el sector comercial es fundamental en todas las Subregiones, en el Pacífico Medio representa el 81,67% del total de empresas. En contraste, el sector gubernamental predomina en la Subregión Sierra Nevada-Perijá.

En conclusión, las subregiones están rezagadas en cantidad de empresas por área y hay desafíos en la profundidad del tejido productivo, dentro de las cuales se encuentra la tasa de supervivencia, la creación de empresas y las oportunidades de formalidad. En términos de información, no hay fuentes de reportes de

[43] Indicadores, ranking de inversión privada en las subregiones PDET, Observatorio de inversión privada, Jaime Arteaga y Asociados, CIPE, 2022. La fuente de datos corresponde a las Cámaras de Comercio de los municipios.
[44] Porcentaje de empresas que se inscribieron en su respectiva cámara de comercio en un año determinado, y que renovaron su matrícula mercantil en años posteriores.

formalidad actualizadas en el nivel municipal, y municipios de subregiones PDET no cuentan con cámara de comercio propia. También, la heterogeneidad en las subregiones representa un reto en un análisis agregado, por lo que hay un porcentaje relevante de municipios que no tienen conexiones con otros ni altos niveles de transporte de mercancías, impidiendo el aumento de su valor agregado por este tipo de actividades. Adicionalmente, hay retos en el desarrollo del sector secundario y terciario, en vista de que los municipios dependen del comercio de bienes de bajo valor de mercado y baja inversión privada, lo cual impide el desarrollo de proyectos de impulso de emprendimientos y construcción de tejido productivo.

5. Políticas e inversión pública en la implementación de los PDET

Una de las conclusiones centrales de los factores que inciden en la mayor o menor presencia del sector privado en los territorios PDET, y de las estimaciones econométricas es la importancia de la provisión de bienes públicos que juegan un rol complementario esencial para la inversión privada. La propia agenda del Acuerdo Final explicita la necesidad de implementar Planes de Acción para la Transformación Territorial, y Planes Nacionales Sectoriales con focalización especial en los territorios PDET, para modificar las condiciones territoriales que mantienen a estas Subregiones en una situación de pobreza y bajos ingresos.

El avance de la agenda de inversión pública en los municipios PDET se analizó en la sección de caracterización general de las subregiones PDET. Allí se mostró que se han entregado o estaban en ejecución al 31 de diciembre de 2023, 6013 proyectos por $27,7 billones de pesos. El 85% de este monto proviene de recursos del OCAD-Paz, del trazador de paz dentro del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías.

Esta sección examina el desarrollo de instrumentos de política que directa o indirectamente pueden incidir en las decisiones de inversión de las empresas, en particular de las empresas privadas, en estas subregiones[45].

5.1. Obras por Impuestos

Obras por Impuestos es un mecanismo a través del cual las personas jurídicas con ingresos iguales o superiores a 33.610 UVT (Unidad de Valor Tributario) puedan pagar hasta el 50% de su impuesto sobre la renta, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y pobreza.

El Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 crea el mecanismo de Obras por Impuestos Opción Fiducia, y el Decreto Ley 883 de 2017 incluye a las empresas dedicadas a la minería y la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante el Decreto 1650 de 2017 reglamentó dos mecanismos de priorización en estos municipios para el desarrollo empresarial y la inversión privada a través de beneficios tributarios: mecanismos tributarios ZOMAC, que incentivan la creación de empresas por medio de un régimen especial de tributación para las nuevas sociedades y Obras por Impuestos.

Con la aprobación del artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 se expandió el alcance del mecanismo para que a través de la suscripción de convenios se realice la inversión directa por los interesados en proyectos de: agua

[45] Para un examen de la forma cómo se decidieron las prioridades de los municipios PDET y del proceso para convertir 33.000 iniciativas en proyectos de inversión desde 2017, así como de las fuentes y asignaciones de recursos, por subregiones y pilar, ver la sección correspondiente en el capítulo 1.

potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto. Las Obras por Impuestos cuya priorización son los PDET, tendrán asignado un cupo CONFIS hasta por un billón de pesos ($1.000.000.000.000) con cargo a los recursos dispuestos en el presupuesto para la implementación del Acuerdo de Paz.

En esta ley se estableció, además, que las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales de minerales e hidrocarburos y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria, no podrán desarrollar proyectos de infraestructura física que tengan relación de causalidad con su actividad generadora de renta.

Entre el 2018 y el 2022, el mecanismo de Obras por Impuestos financió 204 proyectos por valor de $1,43 billones, 107 aprobados exclusivamente en territorios PDET, por un valor de $884.177 millones. Estos han sido financiados por 120 contribuyentes, de los cuales 81% optaron por modalidad fiducia, mientras el 19% prefirieron la modalidad de convenio.

Cuadro 2-11. Evolución del número y valor de los proyectos de Obras por Impuestos (Valor de los proyectos en millones COP)

Año	PDET		PDET-ZOMAC		ZOMAC		TOTAL	
	N° proyectos	Valor	N° proyectos	Valor	N° proyectos	Valor	N° proyectos	Valor
2018	13	$133.693	1	$27.657	8	$58.141	22	$219.491
2019	21	$124.956	4	$61.403	16	$56.639	41	$242.998
2020	17	$138.563	2	$4.009	19	$93.573	38	$236.145
2021	18	$115.372	1	$5.780	20	$120.234	39	$241.386
2022	38	$371.592	6	$38.395	20	$81.066	64	$491.053
Total general	**107**	**$884.176**	**14**	**$137.244**	**83**	**$409.653**	**204**	**$1.431.073**

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo.

De 2018 a 2021, el cupo se mantuvo estable, con una inversión cercana a $250.000 millones por año, mientras que, en 2022, la inversión fue de $491.053 millones, con el doble de proyectos aprobados.

De estos proyectos, el 6,9% se encuentran terminados, 44,6% han sido entregados a la Entidad Nacional competente, el 14,7% se encuentran en ejecución, 33,3% en preparación y el 0,5% en estado de preparación o suspendido.

Las subregiones PDET que más recursos han recibido a través del mecanismo son Arauca (18,14%), Alto Patía - Norte del Cauca (13,71%) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (11,89%), acumulando entre las tres el 43,74% de los recursos aprobados en los territorios PDET. Por otra parte, las subregiones que menos recursos han recibido son Sur de Bolívar (1,3%), Chocó (1,4%) y Montes de María (1,5%).

Cuadro 2-12. Valor de Obras por Impuestos por subregión PDET

Subregión	Estado de los proyectos					Total
	Preparación	Preparación /Suspendido	Ejecución	Terminado	Entregado a la ENC	
Alto Patía - Norte del Cauca	20.523	-	91.151	-	9.528	121.202
Arauca	128.496	-	15.527	-	16.323	160.346
Bajo Cauca Y Nordeste Antioqueño	33.203	-	24.881	-	47.084	105.168
Catatumbo	6.563	-	32.912	-	17.038	56.513
Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño	10.138	-	1.068	5.907	65.217	82.330
Montes de María	51.147	-	-	-	7.896	59.043
Pacífico Y Frontera Nariñense	-	-	-	-	19.933	19.933
Putumayo	22.931	-	4.506	11.368	29.992	68.797
Sierra Nevada - Perijá	2.285	-	-	-	12.007	14.292
Sur de Bolívar	-	-	-	-	6.502	6.502
Sur de Córdoba	10.243	-	-	-	8.793	19.036
Sur del Tolima	43.563	-	24.268	11.508	3.197	82.536
Urabá Antioqueño	23.616	-	-	-	32.798	56.414
Alto Patía - Norte del Cauca - Sierra Nevada	17.126	-	-	-	-	17.126
Perijá - Sur de Bolívar	-	-	-	-	-	-
Chocó - Urabá Antioqueño	-	-	-	-	4.530	4.530
Urabá Antioqueño – Chocó	7.987	-	-	-	-	7.987
Urabá Antioqueño - Chocó - Sur de Bolívar	-	2.422	-	-	-	2.422
Total PDET	**377.821**	**2.422**	**194.313**	**28.783**	**280.838**	**884.177**

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

El área sombreada recoge las cifras de proyectos que benefician a más de una Subregión.

En Arauca se aprobó un proyecto para la vigencia 2022 por $51.064 millones del sector transporte para el municipio de Saravena. En Alto Patía y Norte del Cauca, el proyecto más relevante se desarrolla en Morales, Cauca por $27.672 millones para mejorar las vías.

Dentro de los proyectos que benefician a más de una subregión, destaca una dotación educativa por $17.126 millones, que beneficia a 9 municipios en los departamentos de Antioquia, Cesar y Valle del Cauca.

Al analizar los 120 contribuyentes que se han acogido al mecanismo, se observa que 51 de estos han participado en una única vigencia con 37 proyectos por $200.545 millones desarrollados principalmente en los sectores de Transporte y Vivienda, Ciudad y Territorio, 36 de estos 51 contribuyentes han concluido los proyectos que estaban ejecutando, los demás aún se encuentran en ejecución. Celsia y Ecopetrol han participado en todas las convocatorias del mecanismo y EMGESA, Parex Verano, SEAPTO y Apostar han participado en 4 vigencias.

Los cinco principales contribuyentes en el mecanismo son Ecopetrol, CELSIA, PAREX VERANO, EPM y MINEROS, que en términos agregados representan el 59,7% de los recursos movilizados por medio de Obras por Impuestos. Estos recursos se concentran en proyectos del sector transporte (50,4%), educación incluyendo ICBF (30,7%), vivienda, ciudad y territorio (14,1%), minas y energía (3,7%), trabajo (0,6%), ambiente (0,4%) y salud (0,1%). Uno de cada tres pesos del mecanismo Obras por Impuestos ha sido financiado por Ecopetrol.

Con corte a 30 de junio de 2023, con 158 proyectos que incluyen exclusivamente a los municipios PDET por 1.310.964 millones, el mecanismo de Obras por Impuestos concentra 4 de cada 5 proyectos en los sectores de transporte y educación, con 83,5% de los recursos aprobados.

Cuadro 2-13. Número de proyectos aprobados en Obras por Impuestos por sector

Sector	Proyectos	Total (millones de pesos)
Transporte	48	641.508
Educación	84	477.904
Vivienda, ciudad y territorio	9	73.096
Vivienda, ciudad y territorio - acueducto	7	62.621
Minas y energía	8	46.860
Trabajo	1	8.793
Salud y protección social	1	182
Total	**158**	**1.310.964**

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo.

5.2. Política Nacional de Reindustrialización y los Municipios PDET

La Política Nacional de Reindustrialización, impulsada por la administración Petro a través del CONPES 4129 de 2023, busca aumentar el valor agregado en la producción de bienes y servicios en sectores estratégicos de la economía colombiana, reducir la dependencia de las actividades extractivas y fomentar un modelo sustentable, basado en el conocimiento y la inclusión social, con efectos positivos en el desarrollo territorial y la disminución de desigualdades productivas.

Para lograrlo, se establecen cuatro apuestas estratégicas intersectoriales a nivel nacional: la transición energética justa, el fortalecimiento de la agroindustria y la soberanía alimentaria, la reindustrialización a partir de sectores como la salud y la defensa, y una apuesta transversal por los territorios y su base empresarial. Esta política tiene una duración de once años, desde el 2024 hasta el 2034, y se estima que tendrá un costo total de $7,8 billones de pesos. A continuación, se destacan algunas de las estrategias incluidas en las líneas de acción de esta política.

La Agencia de Desarrollo Rural diseñará e implementará una estrategia de intervención en los Núcleos Territoriales Agroindustriales[46] de la Reforma Agraria y otros territorios agroalimentarios priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, administrados por Agroindustrias Campesinas de la Agricultura Campesina Familiar, cuyo principal propósito sea la sustitución de importación de alimentos, la exportación de productos agropecuarios nacionales con excedentes de producción, y la fabricación de bioinsumos agropecuarios. Hasta el año 2023, el Ministerio de Agricultura ha identificado 82 municipios para establecer núcleos territoriales. Es importante destacar que dentro de estos 82 municipios se encuentran 14 que forman parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos son: Cáceres, Caucasia y Tarazá de la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; Chalán, Colosó, Los Palmitos, Morroa, Ovejas y Toluviejo de la subregión de Montes de María; Fonseca y San Juan del Cesar de la subregión Sierra Nevada – Perijá; y Yondó, Morales y Simití de la subregión Sur de Bolívar.

Con el objetivo de promover el desarrollo de la agroindustria, entre los años 2024 y 2026, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria y la Agencia de Desarrollo Rural colaborarán en la construcción e implementación de una estrategia para impulsar la adopción de la agricultura 4.0 entre los pequeños productores. Esta estrategia contemplará aspectos como la identificación de fuentes de financiamiento para la adquisición de equipos, la planificación de programas de capacitación para los campesinos y un análisis de la industria local para la producción de estos equipos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Instituto Colombiano Agropecuario y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará e implementará un programa para impulsar el montaje, adecuación, mecanización y regularización de procesos productivos en biofábricas de distintas escalas (comunitarias, regionales y agroindustriales) en las subregiones del país, entre 2024 y 2027. A su vez, entre 2024 y 2028, la Agencia de Desarrollo Rural diseñará e implementará 32 agendas departamentales de bioeconomía y agricultura 4.0, con acciones orientadas a fortalecer la agricultura y ganadería regenerativa y el aprovechamiento de la biomasa, que diversifiquen y sofistiquen los sistemas productivos agropecuarios.

Una de las propuestas centrales de esta política nacional es la colaboración entre el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para desarrollar una oferta de cursos dirigidos al fortalecimiento de habilidades y competencias en el sector minero de pequeña escala y sus cadenas de valor asociadas, como parte de la estrategia de la Sociedad del Conocimiento para promover la minería sustentable. Además, se llevará a cabo, en colaboración con la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio

[46] Para construir los núcleos, el Ministerio de Agricultura contempló variables que den cuenta de las características del suelo y los niveles de productividad, como son los resultados del censo DANE del año 2014 sobre Unidades de Producción Agrícolas -UPA. Adicionalmente, se incorporaron variables de conflictos de uso del suelo, vocación del suelo y capacidad agrológica para determinar y priorizar las zonas en donde actualmente los suelos están siendo subutilizados, respecto a sus características, las cuales favorecen la realización de actividades agropecuarias.

de las Culturas, las Artes y los Saberes, una estrategia de asistencia técnica para productores agropecuarios que incorpore criterios de sostenibilidad ambiental en la extensión agropecuaria, durante el período comprendido entre los años 2024 y 2033.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene planificado implementar una estrategia inclusiva entre 2024 y 2033, dirigida a fortalecer la capacidad de las Mipymes y unidades productivas para responder a las demandas de empresas ancla y cadenas de valor locales, regionales y globales. Esta estrategia abarcará el desarrollo de proveedores, encadenamientos, extensionismo y sistemas de información. Además, entre 2024 y 2025, el Ministerio tiene previsto establecer al menos ochenta y cinco (85) centros de industrialización ZASCA para las cadenas de valor de manufactura, agroindustria, metalmecánica y tecnología. Estos centros estarán dirigidos a unidades productivas y/o Mipymes, jóvenes, población privada de la libertad y otros sectores. Es importante destacar que en el año 2023 ya fueron inaugurados 9 centros ZASCA en el país, ubicados en Bogotá, Bucaramanga, Cúcuta, Medellín, Riohacha, Baranoa, El Espinal, Guaduas e Ibagué.

De otro lado, entre los objetivos específicos de la política de reindustrialización están el diversificar y sofisticar la oferta interna y exportable, y profundizar la integración con América Latina y el Caribe, así como el multilateralismo con posiciones comunes con los países desarrollados. La política de comercio exterior para la internacionalización y el desarrollo productivo sostenible, concomitante con la de reindustrialización, contempla igualmente como una de sus apuestas "la internacionalización de nuestros territorios y por una cultura productiva y exportadora". En el marco de esa apuesta, podría haber una política específica para explorar el potencial, en particular agropecuario y forestal, y de biodiversidad, para obtener una oferta competitiva de los municipios PDET dirigida tanto al mercado interno como externo. Se podría estudiar experiencias exitosas como la del Perú.

En dichas estrategias, el rol del sector privado peruano fue fundamental impulsando la inversión, la innovación, la diversificación de mercados, la agregación de valor y la generación de empleo, y estableciendo, en muchos casos, alianzas y esquemas de asociatividad con pequeños agricultores, brindándoles acceso a financiamiento, asistencia técnica, capacitación y mercados, lo que ha contribuido a su integración a las cadenas de valor y a su desarrollo productivo.

Gráfica 2.14 Posicionamiento mundial de las exportaciones agrícolas peruanas



Fuente: TradeMap y BBVA Research (2019)[47].

[47] https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2019/08/Ppt_peru_agroexportaciones_2019-1.pdf

Recuadro 2-1. Factores de éxito en las exportaciones agrícolas del Perú

El éxito de Perú en multiplicar por 10 sus exportaciones agrícolas desde principios de siglo, se atribuye a una combinación de factores estratégicos y reformas implementadas a lo largo de las últimas dos décadas. Entre los aspectos más destacados se encuentran:

1. **Diversificación de la producción:** Perú diversificó su oferta agrícola, pasando de enfocarse en productos tradicionales como el algodón y el azúcar a una amplia gama de productos con mayor valor agregado, como espárragos, mangos, uvas, arándanos y quinua. Esta diversificación permitió aprovechar las demandas cambiantes del mercado internacional y reducir la dependencia de productos básicos con precios volátiles.
2. **Apertura comercial:** Perú adoptó una política de apertura comercial, firmando acuerdos de libre comercio con diversos países, incluyendo Estados Unidos, China, la Unión Europea y Canadá. Esto facilitó el acceso a nuevos mercados y redujo las barreras arancelarias, permitiendo que los productos peruanos compitieran de manera más efectiva en el escenario internacional.
3. **Inversión en infraestructura:** El gobierno peruano invirtió significativamente en la mejora de la infraestructura vial, portuaria y de riego, lo que redujo los costos de transporte y logística, agilizó la cadena de suministro y permitió que los productos agrícolas llegaran a los mercados internacionales con mayor frescura y calidad.
4. **Modernización de la agricultura:** Se implementaron programas de apoyo para la modernización de las prácticas agrícolas, incluyendo la adopción de tecnologías de riego más eficientes, el uso de semillas mejoradas y la implementación de técnicas de manejo de plagas y enfermedades más amigables con el medio ambiente. Estas mejoras en la productividad y la calidad contribuyeron a fortalecer la competitividad del sector agrícola peruano.
5. **Promoción y marketing:** El gobierno peruano, a través de la agencia Promperú, realizó campañas de promoción y marketing para posicionar los productos agrícolas peruanos en el mercado internacional. Esto incluyó la participación en ferias comerciales, la organización de misiones comerciales y la difusión de información sobre la calidad y el valor de los productos peruanos.
6. **Fortalecimiento de las instituciones:** Se fortalecieron las instituciones a cargo del sector agrícola, como el Ministerio de Agricultura y Riego, el SENASA y el INIA, mejorando la coordinación entre los diferentes actores de la cadena productiva y brindando mayor apoyo técnico y financiero a los pequeños agricultores.
7. **Enfoque en la agroindustria:** Se impulsó el desarrollo de la agroindustria, con la creación de nuevas plantas de procesamiento y la mejora de las existentes. Esto permitió agregar valor a los productos agrícolas peruanos y diferenciarlos en el mercado internacional.
8. **Compromiso con la sostenibilidad:** Perú adoptó un enfoque de agricultura sostenible, promoviendo prácticas agrícolas amigables con el medio ambiente y certificando productos

bajo estándares internacionales de sostenibilidad. Esto permitió atraer a consumidores conscientes del medio ambiente y aumentar el valor de los productos peruanos.

La combinación de estos factores estratégicos ha permitido a Perú convertirse en un importante exportador agrícola a nivel mundial, posicionando al país como un proveedor confiable de productos de alta calidad y contribuyendo significativamente al desarrollo económico y social del país.

Aunque el ministerio de agricultura y de desarrollo rural, MADR, de Colombia, aún debe formular la estrategia de intervención en los "Núcleos Territoriales Agroindustriales de la Reforma Agraria" definidos en la Política Nacional de Reindustrialización, el enfoque de poner la administración de estos núcleos en "Agroindustrias Campesinas de la Agricultura Campesina Familiar", con un enfoque de exportación de excedentes, parece caer en el mismo enfoque que se señaló al principio del capítulo acerca de la concepción del Acuerdo Final, en el sentido de enfatizar el desarrollo de la agricultura familiar sin tener en cuenta sus limitaciones para mejorar los ingresos de la población rural, junto con una visión limitada sobre el papel de la agricultura empresarial y comercial y del rol que pueden tener, por ejemplo, las alianzas productivas con pequeños productores.

5.3. Plan Nacional de Turismo

El Plan Nacional de Turismo "Turismo en armonía con la vida", propuesto por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para 2022-2026 incluye los aspectos de armonía regional, coordinación interinstitucional, planes sectoriales territoriales, principio de planeación, inclusión del turismo social, promoción del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, turismo metropolitano y de salud, turismo cultural, participación de distritos en plan sectorial, régimen turístico de San Andrés y Providencia, participación ciudadana y étnica y ley de agroturismo.

Como contexto general, los principales retos que prevé el DNP para los próximos años son el cambio climático, el cambio demográfico, el cambio tecnológico y los retos en equidad. El plan nacional de turismo para el cuatrienio está enfocado en responder a estos desafíos contribuyendo a la sostenibilidad y la construcción de ecosistemas socioambientales con interacciones mutuamente beneficiosas, siendo a su vez un motor de cambio para las comunidades.

A nivel nacional, el inicio de los acuerdos para la firma del acuerdo de paz en 2012 ha sido un punto de inflexión para el desarrollo del turismo en Colombia, permitiendo acceso a un mayor número de territorios, en la vigencia 2012 a 2019, el número de visitantes extranjeros tuvo un aumento promedio sostenido de 3%, cerca de dos millones de visitantes extranjeros y nacionales a Parques Naturales, el surgimiento de destinos emergentes para turismo de naturaleza, comunitario e indígena, y el posicionamiento del país en el mapa global como uno de los principales destinos turísticos.

Este Plan Sectorial de Turismo está compuesto por 4 grandes ejes estratégicos, 16 programas y 50 acciones indicativas. Los ejes son: 1) Democratización del turismo como fuerza transformadora para una cultura de paz, 2) Territorios turísticos para la equidad y el bienestar, 3) Turismo: Alternativa para la transición

económica y protección de la naturaleza, 4) Turismo: Internacionalización y economía para la vida y la justicia social.

Para el primer eje estratégico, se propone como indicador las comunidades y territorios del país fortalecidos en ámbitos de inclusión, participación y desarrollo turístico, calculado como número de comunidades y territorios del país fortalecidos en ámbitos de inclusión, participación y desarrollo turístico del país sobre el total de proyectos ejecutados. Para esto como acciones indicativas está, el fomento al desarrollo del turismo social y accesible con un sello de inclusión por parte del MinCIT, la creación del Programa Nacional para la Capacitación, Innovación e Investigación en turismo, creación e implementación de del programa para la transformación ecológica en el desarrollo de la operación de servicios turísticos, creación e implementación del programa de fomento de consumo de producción local responsable, ruta de acción para la consolidación de territorios turísticos de paz, redefinición y actualización del comité de turismo, paz y convivencia y la creación del código con los principios éticos como eje central de la práctica del turismo por la memoria histórica.

Para el segundo eje estratégico, el indicador se construye como número de territorios impulsados a través del turismo en temas de gobernanza, infraestructura y conectividad sobre proyectos ejecutados, y como acciones indicativas tiene la Creación del Sistema Nacional de Turismo (SINATUR), la implementación del Sistema Nacional de Información Turística (SNIT), formular el nuevo CONPES de turismo, finalizar la reglamentación de la Ley 2068 de 2020, actualización de los instrumentos de planificación para el desarrollo turístico del país en armonía con la vida, actualizar y elaborar las normativas técnicas del turismo y proyectos de promoción de rutas a territorios regionales de alto potencial turístico, especialmente PDET.

El tercer eje estratégico, tiene como indicador los atractivos, servicios, empresas y destinos turísticos del país impulsados en ámbitos de sostenibilidad, y tiene como acciones indicativas fomentar la economía circular en los actores de la cadena de valor del turismo, soluciones inteligentes basadas en la naturaleza (SBN), adelanto de acciones y acuerdos participativos encaminados a erradicar la deforestación, Creación del Programa Misión 2030 para el turismo para cumplimiento de ODS, y diseño e implementación de planes de gestión de riesgo de desastres en destinos turísticos y territorios de paz para la seguridad del turista.

El cuarto eje estratégico, turismo como dinamizador de la economía para la vida y la justicia social, tiene como indicador las estrategias fomentadas para la dinamización y desarrollo productivo del sector turístico sobre estrategias ejecutadas, teniendo como acciones indicativas la Creación del programa “Empretur” con estímulos e incentivos para economías populares y comunitarias, emprendedores, famiempresas y MiPymes vinculados al sector turístico, fomento de las nuevas formas de organizaciones comunitarias que incentiven el desarrollo de capacidades de líderes y lideresas, diseño y desarrollo del Programa de innovación social del turismo, fortalecimiento e incorporación de los oficios, arte y economía popular y comunitaria en la cadena de valor del turismo, creación del programa de transformación digital para los actores de la cadena de valor del turismo, creación de la estrategia de cooperación internacional para el desarrollo de proyectos turísticos locales, regionales y nacionales, Creación y fortalecimiento de productos y experiencias con enfoque en turismo de naturaleza, cultural, salud, bienestar, MICE, sol y playa, gastronomía, ferias y fiestas, entre otros, diseño e implementación del programa de internacionalización de destinos y empresas para el turismo receptivo y rediseño de la política de mercadeo y promoción del turismo en Colombia que apoyen la cultura de paz.

Si bien el Plan Sectorial de Turismo 2022-2026 no tiene acciones concretas definidas para los municipios PDET, dentro de las acciones indicativas y los ejes estratégicos se incluye a estos municipios como prioritarios en la construcción de paz por el potencial turístico que tienen, promoviendo la creación de empleo en estos municipios y promoviendo transformaciones en la cadena de valor.

Las únicas menciones que se hacen a estos municipios dentro de la política pública son: incluir a los PDET en el listado de municipios exentos de contrapartida del Fondo Nacional de Turismo –FONTUR-, implementación de proyectos de promoción de rutas aéreas por parte del MinCIT con vinculación de Mintransporte en el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria, y ampliación de las líneas de inversión destinadas a través del Banco de Proyectos Turísticos de FONTUR, incluyendo proyectos asociados a la competitividad, infraestructura y promoción del sector, excluyendo a los municipios PDET de los aportes de financiación.

Esto quiere decir, que los municipios PDET se priorizan en presupuesto, facilitando la financiación de proyectos en los territorios y promoviendo el crecimiento del sector turismo como creador de empleos y generador de productividad. No obstante, desde el diagnóstico del contexto nacional hasta los compromisos de las instituciones, los PDET hacen parte de las zonas de mayor relevancia para la construcción de una cultura de paz.

5.4. Ley ZESE de 2019

La Zona Económica y Social Especial (ZESE) es un régimen especial en materia tributaria con tarifa preferencial en el impuesto sobre la renta y beneficios sobre la retención de renta. Este régimen fue consagrado en el Artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (PND) y reglamentado por el Decreto 2112 del 24 de noviembre de 2019. En el Artículo 147 de la Ley 2010 de 2019 se incluyeron dentro de las actividades de las sociedades el turismo y la salud, las cuales fueron reglamentadas en el Decreto 1606 de 2020. Y, por último, el Artículo 10 de la Ley 2069 de 2020 extendió el requisito de empleo para el año 2021 para las empresas que se acogieron en el año 2020.

Esta Ley enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo para 2018-2022 consiste en la creación de un régimen para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

La Ley aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE, dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia del PND 2018-2022, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que se acojan a este régimen y demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, que debe mantenerse durante el periodo de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales.

El beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.

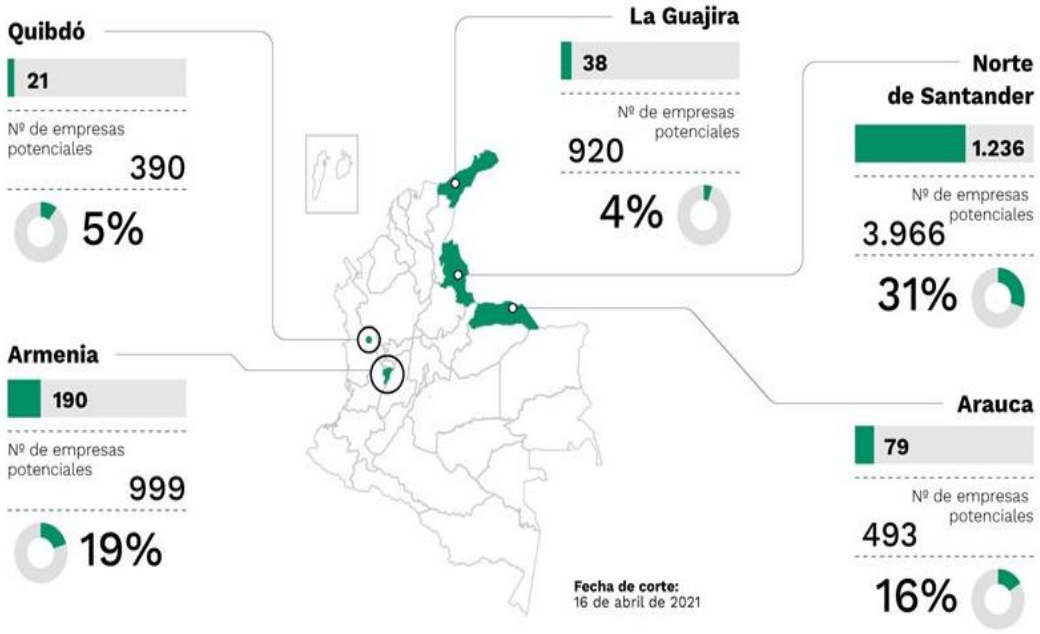
Esta Ley no aplica a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, tampoco a sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios pertenecientes a los departamentos priorizados por la Ley.

Los beneficios principales son:

1. Beneficio tributario en impuesto sobre la renta. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios será del cero por ciento (0 %) durante los primeros cinco (5) años y del cincuenta por ciento (50 %) de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.
2. Retención en la fuente y autorretención a título de impuesto sobre la renta. Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la Zona Económica y Social Especial (ZESE), la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.

Las zonas incluidas inicialmente en la Ley fueron las siguientes:

Gráfica 2.4. Zonas inicialmente incluidas en la Ley ZESE: 2021



Fuente: Mincit.

No obstante, mediante la Ley 2238 de 8 de julio de 2022 se incluyó a Buenaventura (municipio PDET) dentro de la ZESE con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en la Ley derogada anteriormente. Incluyó también a Barrancabermeja en esa Ley para estos dos municipios, las empresas pueden inscribirse en el régimen hasta el 7 de julio de 2025.

5.5. Ley de Emprendimiento 2069 de 2020

La Ley 2069 de 2020 busca establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento, crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, para aumentar el bienestar social y generar equidad. Su

alcance se amplía a través de la estrategia CEmprende y los fondos territoriales, y prioriza los emprendimientos sociales, verdes y aquellos que favorecen las energías limpias.

Los aspectos más importantes de esta ley son:

1. Reducción de cargas y trámites para los emprendedores, con el objetivo de facilitar su creación, formalización y desarrollo.
2. Mejores condiciones en el mercado de compras públicas para la participación de emprendedores y microempresarios.
3. Incentivo del crecimiento con la llegada de más actores al ecosistema de inversión y financiación.
4. Para optimizar la gestión de recursos e incentivar una visión integral, se busca fortalecer a iNNpulsa Colombia como entidad líder en la identificación, acompañamiento y promoción del ecosistema emprendedor.
5. Facilitar la apropiación del emprendimiento y la cultura emprendedora en la juventud colombiana a través de los colegios y las instituciones de educación superior.

Dentro de sus ejes comprende:

1. Tarifas diferenciadas y simplificación, por medio de; la modificación de tarifas del INVIMA, con diferenciación para Pymes y excepción de pago para microempresas, ajuste en los rangos de tarifas del impuesto departamental de registro para microempresas, implementación de mecanismo exploratorio de regulación de modelos innovadores (sandbox) y establecimiento de un sistema de contabilidad diferenciado para microempresas.
3. Compras públicas, que busca ampliar mercados y promocionar a las Mipymes y emprendimientos con las acciones; inclusión de Mipymes en Procesos de Mínima Cuantía y tienda virtual del Estado, ajuste e inclusión de nuevos criterios de desempate a favor de las Mipymes, empresas lideradas por mujeres, sociedades BIC y encadenamientos productivos, y la creación del Sistema Información de Compras Públicas.
4. Financiamiento a través del FNG, para ampliar su portafolio de productos y ofrecer garantías a otras fuentes de financiamiento, inclusión de micronegocios a través de microcréditos e incentivos tributarios para promover donaciones al ecosistema a través de iNNpulsa.
5. Institucionalidad fortaleciendo el SNCI y los ecosistemas regionales con; unificación de fuentes públicas de financiamiento del emprendimiento y desarrollo empresarial, articulación de instancias de Emprendimiento y Mipymes al SNCI, identificación de las actividades de iNNpulsa Colombia y fondo del ICETEX para beneficiar a emprendedores que ya hayan obtenido créditos con ellos.
6. Educación y desarrollo de habilidades para el emprendimiento, facilitando la cultura emprendedora a través de colegios e instituciones de educación superior, con; programas de formación docente en temas de emprendimiento, programas del SENA para promover la mentalidad emprendedora, inclusión de proyectos de emprendimiento e innovación como opción de grado en educación superior y creación de consultorios empresariales para apoyar en la creación de empresa.

En el marco del Programa Colombia Sostenible, se estructuraron 4.000 negocios verdes, de los cuales 891 se encuentran en los municipios PDET. El Ministerio de Ambiente y Sostenibilidad promovió, entre 2018 y 2022, 63 proyectos e inversiones por 227.485 millones.

6. Conclusiones: retos y oportunidades

Al inicio de este capítulo se afirmó que la transformación territorial de las subregiones PDET no es factible si no concurren a ellas la actividad productiva privada y la acción del Estado. Esta relación es aún más estrecha porque, como lo mostró el ejercicio econométrico de factores asociados con la presencia del sector privado formal, esta última depende en una parte significativa de la existencia de bienes públicos sin los cuales es improbable el aprovechamiento y desarrollo productivo del territorio. A manera de conclusión, se presentan los principales retos para dinamizar e incrementar la presencia del sector privado, y de la inversión privada en particular, en las subregiones PDET. En cada uno de ellos se describen también las oportunidades para que el sector privado se involucre y participe en mayor medida en la transformación territorial de estas regiones.

Reto 1: Desarrollo de la infraestructura para la productividad y la competitividad

Factores como la infraestructura vial (recogida en los flujos de relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga), la conectividad digital (penetración de banda ancha), y la facilidad de interrelación entre la subregión y el territorio colombiano a través del transporte aéreo, representan, en la medición de importancia relativa, casi el 60%.

La agenda de provisión de infraestructura para la competitividad y la productividad es una responsabilidad directa del Estado, y de hecho corresponde a uno de los ocho pilares esenciales dentro de la formulación de los PDET para lograr un desarrollo rural sostenible y equitativo: Infraestructura y Adecuación de Tierras. La provisión de infraestructura, en general, es también el objetivo de 4 de los 16 Planes Nacionales Sectoriales: (a) Vías para la integración; (b) Riego y drenaje; (c) Conectividad rural; y (d) Electrificación rural[48]. De estos Planes Nacionales, conectividad y electrificación rural tienen tasas de avance de cerca de 40%, pero las Vías para la integración, y riego y drenaje están rezagadas (con porcentajes de avance de 21% y 10% respectivamente).

El impulso a la agenda de infraestructura para el desarrollo productivo y la competitividad es una oportunidad para vincular al sector privado, ampliando y escalando la experiencia de Obras por Impuestos. Como se señaló en el Capítulo 1, a través de este mecanismo se han aprobado 158 proyectos por cerca de $1,4 billones, la mitad de los cuales corresponden a proyectos del sector transporte. Sin embargo, casi el 60% de los recursos se concentra en cinco contribuyentes (Ecopetrol, CELSIA, PAREX VERANO, EPM y MINEROS), y uno de cada tres pesos del mecanismo Obras por Impuestos ha sido aportado por Ecopetrol. También hay un campo significativo para extender el uso del mecanismo de Obras por Impuestos a diferentes subregiones PDET, ya que casi el 45% de los recursos se han concentrado en 3 de los 16 PDET: Arauca, Alto Patía - Norte del Cauca, y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

[48] Además de otros sectores de infraestructura como son agua potable y saneamiento, y vivienda rural.

Reto 2: Aprovechamiento de las economías de aglomeración y de los vínculos urbano-rurales

Además de los bienes públicos, la geografía económica condiciona también la presencia del sector privado en las subregiones PDET. La presencia del sector privado es mayor entre mayores sean las economías de aglomeración y las interacciones funcionales municipales. Es difícil pensar en políticas para "generar" economías de aglomeración[49], pero cuando ellas existen y las interacciones municipales existen, se abre la oportunidad para aprovechar dichas economías de aglomeración, y en particular, los vínculos urbano-rurales para impulsar el desarrollo rural.

Además de la inversión en infraestructura de transporte y la ampliación del acceso a internet y la conectividad móvil en las zonas rurales, una oportunidad clara para la participación del sector privado está en el desarrollo de cadenas de valor a través del impulso a industrias agro-procesadoras en las zonas rurales que agreguen valor a los productos agrícolas antes que lleguen a los consumidores urbanos, generando más ingresos para los productores rurales. Esto incluye procesos de inclusión financiera donde el sector financiero tiene un rol clave, como facilitar el acceso a microcréditos y servicios financieros para emprendedores y agricultores rurales, que les permita invertir en mejoras y tecnología y diversificar su producción.

Naturalmente estas políticas tienen más posibilidades en municipios y territorios donde existen ventajas comparativas reveladas para la producción agrícola, reflejado en valores de 1 y 2 en el Índice de Concentración de la Actividad Agropecuaria (mayor importancia agropecuaria a menor valor del índice). Es el caso más notorio de los PDET del Urabá Antioqueño, Sierra Nevada – Perijá y Sur de Córdoba, todos con áreas urbanas y territorios funcionales importantes, y con potencialidades agrícolas importantes.

Se debe decir que el diseño de políticas para el aprovechamiento de las economías de aglomeración requiere un cambio en la concepción regional de los PDET para involucrar como parte de ellos a los municipios que operan como nodos dinamizadores del desarrollo regional, que muchas veces se encuentran relativamente cerca a municipios PDET pero que no hacen parte de ellos, como es el caso de Ocaña que, como se señaló anteriormente, ocupa el puesto 65 en el indicador de nodos dinamizadores (entre 200), y, aunque no es un municipio PDET, está a menos de una hora de tres municipios del PDET Catatumbo y a menos de dos horas de Hacarí, con el cual tiene flujos de conmutación.

Reto 3: Aprovechamiento de ventajas comparativas agrícolas y mineras

Más allá de la geografía económica, hay factores de ventajas comparativas de los territorios, en particular en la producción agrícola y en la producción minera. Ambos factores tienen importancia en la explicación de la presencia del sector privado en las subregiones PDET, y son recogidos a través de dos indicadores municipales: el Índice de Concentración de la Actividad Agropecuaria al que hicimos referencia, y la dummy de presencia significativa de actividad minera o petrolera en los municipios PDET. Además de las regiones que se citaron anteriormente para el aprovechamiento de potencialidades agropecuarias, se debe mencionar

[49] La excepción notable son las políticas de desarrollo de clústeres que no necesariamente están vinculados a procesos de urbanización, pero que también tienen una gran importancia para el desarrollo regional.

el PDET del Sur del Tolima, una subregión que también tiene municipios con importancia agropecuaria como Ataco, Planadas y Chaparral, que hoy ya tienen un rol clave en la producción de cafés especiales.

Pero el tema más de fondo en el aprovechamiento de las potencialidades agrícolas, y que constituye un reto nacional más allá de los PDET, es la necesidad de implementar una verdadera política nacional con enfoque exportador que se proponga multiplicar las exportaciones agrícolas del país. Aunque la Política Nacional de Reindustrialización (CONPES 4129 de 2023) busca aumentar el valor agregado en apuestas estratégicas intersectoriales, una de las cuales es el fortalecimiento de la agroindustria y la soberanía alimentaria, no se observan en los componentes de la política, estrategias de fondo como las que utilizó Perú para catapultar sus exportaciones agrícolas.

Reto 4: Seguridad y control territorial

La variable de seguridad, medida por el promedio de la tasa de extorsiones y secuestros, tiene un impacto negativo significativo sobre la inversión privada en los territorios PDET. Aunque en la regresión (con datos para 2021), y frente a la cual, en varias entrevistas con empresarios y sectores gremiales se señaló la presencia creciente y cada vez más generalizada de actividades de extorsión que termina por afectar a todos los actores independientemente de su tamaño o capacidad económica: “el principal desafío es avanzar en proyectos sin ceder a demandas de extorsión, en un contexto donde operan múltiples bandas delincuenciales”, señaló una de las fuentes consultadas.

Los municipios PDET se encuentran en las zonas con mayores niveles de riesgo, especialmente en la Subregión del Pacífico, lo que serían las subregiones Chocó, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense, y en las subregiones Arauca, Catatumbo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena – Guaviare. Las subregiones PDET que cuentan con menores niveles de riesgo según este indicador son Sierra Nevada - Perijá y Montes de María, sin embargo, igual representan un riesgo mayor en comparación con las ciudades principales.

Anexo 3. Estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el ejercicio econométrico

El siguiente cuadro muestra las estadísticas descriptivas para todos los municipios del país y las estadísticas específicas para los 170 municipios PDET.

Estadísticas descriptivas (todos los municipios)

Variable		N	Mean	Std.dev	Min	Max	Unidades	Fuente
Variables dependientes	Dummy de PDET	1103	0,15	0,36	0,00	1,00	Dummy, 1 = Municipio PDET. 0 = Municipio no PDET.	ART, 2022.
	Perteneciente a AEF PDET	1103	0,18	0,39	0,00	1,00	Dummy, 1 = Municipio pertenece a AEF PDET. 0 = Municipio no pertenece a AEF PDET.	
	Variable Dummy nodo	1102	0,18	0,38	0,00	1,00	Dummy, 1 = Municipio nodo dinamizador. 0 = Municipio no es nodo dinamizador.	
Potencialidad geográfica	Tiempo de viaje por carretera al núcleo más cercano	1087	1,86	1,52	0,00	12,01	Horas	Cálculos OSC con API de Google, 2022.
	Tamaño territorio funcional	1103	2,75	4,21	1,00	23,00	Número de municipios que conforman el territorio funcional	
	Categoría territorio funcional (núm.)	1103	5,14	1,48	1,00	6,00	Clasificación del municipio de 1 a 6, siendo 1 Urbano y 6 Rural.	
	Densidad poblacional	1102	162,26	740,30	0,27	16279,06	Cantidad de personas en promedio por kilómetro cuadrado	Cálculos propios con datos de IGAC y el Censo DANE, 2022.
	Estandarizada: IRCA	1099	21,47	35,00	0,00	100,00	Escalamiento inverso en un rango de 0 a 100 del "Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano", a menor riesgo, mayor indicador.	Cálculos OSC con base en datos del Instituto Nacional de Salud, 2022.
Infraestructura	Penetración de banda ancha	1102	5,65	6,67	0,04	45,67	Número de suscriptores con acceso dedicado a internet sobre la población total.	MINTIC, 2021.
	Estandarizada: Transporte aéreo según categoría de aeropuerto	1103	3,72	9,08	0,00	100,00	Estandarización de 0 a 100 según el número de pasajeros totales en el año.	Cálculo OSC con base en Aerocivil, 2022.

							Siendo A más de 25 millones y E menos de un millón de pasajeros al año.	
	Estandarizada: Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre	1103	10,13	12,52	0,00	100,00	Estandarización del "puntaje de relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre" respecto de un mínimo aceptable.	Cálculo OSC con base en Ministerio de Transporte, 2022.
Capital humano	Indicador de analfabetismo en el total del municipio	1103	17,26	7,84	2,00	49,50		DANE, Censo Nacional de población y vivienda 2018
	Indicador de tasa de dependencia económica en el total del municipio	1103	40,39	11,76	14,70	89,10		DANE, Censo Nacional de población y vivienda 2018
	Cobertura Matrícula Acreditada Educación Superior	268	17,63	30,37	0,01	286,53	Porcentaje de población de 17 y 21 años que cursa educación superior (pregrado o posgrado) en una institución acreditada.	Cálculos OSC con base en información SNIES; Ministerio de Educación Nacional (MEN) y proyecciones de población DANE (basadas en Censo 2005)
Seguridad y conflicto	índice de incidencia del conflicto armado	1103	0,06	0,13	0,00	1,72		Departamento Nacional de Planeación - Subdirección de Derechos Humanos y Paz, 2021.
	Tasa de homicidios por 10,000 habitantes	1102	90,36	12,15	0,00	100,00	Proporción de casos de homicidios por cada 10.000 habitantes.	Ministerio de Defensa, 2021.
	Estandarizada: Promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes	1092	68,86	26,98	0,00	100,00	Es el escalamiento en un rango de 0 a 100 del "promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes".	Cálculo de OSC con base en SIEDCO, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Territata, DNP, 2022.
	Tasa de hurtos por 10,000 habitantes	1102	89,85	10,69	18,50	100,00	Proporción de casos de hurtos por cada 10.000 habitantes.	Ministerio de Defensa, 2021.
	Tasa de hurtos a comercio por 100.000 habitantes	1103	46,56	52,18	0,00	466,56	Es un indicador que se refiere al número del delito de hurtos a establecimientos comerciales registradas en una población, por cada cien mil habitantes.	Sistema de información estadístico, delincuencial, contravencional y operativo

								de la Policía Nacional (SIEDCO).
Tejido productivo	Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria	1067	3,27	0,95	1,00	4,00	Representación de las zonas en donde existe mayor localización de las actividades agropecuarias. Siendo 1 los municipios con menor concentración y 4 con mayor.	MADR, 2012.
	Dummy municipio minería o petróleo	1103	0,29	0,45	0,00	1,00	Dummy, 1 = Municipio minero y/o petrolero. 0 = Municipio no minero ni petrolero.	ANM, 2023.
	Valor agregado sin extractivas sobre área km2	1102	3,48	20,65	0,00	494,77	Valor agregado total del municipio menos el valor agregado de minería dividido en el área total del municipio	Cálculo OSC a partir del indicador del DANE y deflactor implícito del PIB según sector, 2022.
	Participación actividades secundarias en VA municipal	1103	10,24	10,76	0,31	77,92	División del valor agregado de las actividades secundarias entre el valor agregado total del municipio.	Cálculos propios con datos de las Cuentas Nacionales Departamentales del DANE, 2021.
	Conteo de empresas por km2	1102	0,89	5,80	0,00	97,41	Conteo de empresas por código de municipio sobre área en km2.	DANE, DIRECCIÓN DE GEOESTADISTICA - DIG, 2021.
Impuestos	Estandarizada: Estado de actualización catastro urbano y rural	1103	5,44	20,59	0,00	100,00	Estandarización del estado de actualización del catastro, 0 = ninguna actualizada, 50 = una actualizada, 100 = ambas actualizadas.	Cálculos OSC con base en datos del IGAC, 2022.
MDM	Tasa efectiva de recaudo predial, por mil pesos de avalúo	1102	33,27	18,15	0,00	100,00	Pesos recaudados por impuesto predial por cada mil pesos de avalúo catastral. Número	CUIPO e IGAC, 2021.
Variable independiente	Indicador actividad privada	1103	0,14	0,13	0,00	0,82	Índice de 0 a 100 siendo 0 los municipios con menor ingresos por ICA sobre ingresos corrientes.	Elaboración propia con base en datos de las OEC 2000-2018, DNP.

Estadísticas descriptivas (municipios PDET)

Variable		N	Mean	Std.dev	Min	Max	Unidades	Fuente
Variables dependientes	Variable Dummy nodo	170	0,18	0,39	0,00	1,00	Dummy, 1 = Municipio nodo dinamizador. 0 = Municipio no es nodo dinamizador.	
Potencialidad geográfica	Tiempo de viaje por carretera al núcleo más cercano	160	2,12	1,80	0,00	12,01	Horas	Cálculos OSC con API de Google, 2022.
	Tamaño territorio funcional	170	1,49	1,23	1,00	10,00	Número de municipios que conforman el territorio funcional	
	Categoría territorio funcional (núm.)	170	5,39	0,99	1,00	6,00	Clasificación del municipio de 1 a 6, siendo 1 Urbano y 6 Rural.	
	Densidad poblacional	170	37,13	43,18	0,27	248,75	Cantidad de personas en promedio por kilómetro cuadrado	Cálculos propios con datos de IGAC y el Censo DANE, 2022.
	Estandarizada: IRCA	167	20,40	35,34	0,00	100,00	Escalamiento inverso en un rango de 0 a 100 del "Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano", a menor riesgo, mayor indicador.	Cálculos OSC con base en datos del Instituto Nacional de Salud, 2022.
Infraestructura	Penetración de banda ancha	170	4,14	4,66	0,04	28,34	Número de suscriptores con acceso dedicado a internet sobre la población total.	MINTIC, 2021.
	Estandarizada: Transporte aéreo según categoría de aeropuerto	170	6,47	9,63	0,00	40,00	Estandarización de 0 a 100 según el número de pasajeros totales en el año. Siendo A más de 25 millones y E menos de un millón de pasajeros al año.	Cálculo OSC con base en Aerocivil, 2022.
	Estandarizada: Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre	170	9,49	9,44	0,00	51,51	Estandarización del "puntaje de relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre" respecto de un mínimo aceptable.	Cálculo OSC con base en Ministerio de Transporte, 2022.
Capital humano	Indicador de analfabetismo en el total del municipio	170	21,11	7,89	7,10	41,00		DANE, Censo Nacional de población y vivienda 2018

	Indicador de tasa de dependencia económica en el total del municipio	170	44,51	8,71	27,10	71,30		DANE, Censo Nacional de población y vivienda 2018
	Cobertura Matrícula Acreditada Educación Superior	63	7,17	10,86	0,01	64,84	Porcentaje de población de 17 y 21 años que cursa educación superior (pregrado o posgrado) en una institución acreditada.	Cálculos OSC con base en información SNIES; Ministerio de Educación Nacional (MEN) y proyecciones de población DANE (basadas en Censo 2005)
Seguridad y conflicto	índice de incidencia del conflicto armado	170	0,20	0,25	0,00	1,72		Departamento Nacional de Planeación - Subdirección de Derechos Humanos y Paz, 2021.
	Tasa de homicidios por 10,000 habitantes	170	81,53	15,96	0,00	100,00	Proporción de casos de homicidios por cada 10.000 habitantes.	Ministerio de Defensa, 2021.
	Estandarizada: Promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes	166	61,27	30,38	0,00	100,00	Es el escalamiento en un rango de 0 a 100 del "promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes".	Cálculo de OSC con base en Sistema de información estadístico, delincuencial, contravencional y operativo de la Policía Nacional (SIEDCO) , Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Territata, DNP, 2022.
	Tasa de hurtos por 10,000 habitantes	170	93,58	6,19	62,34	100,00	Proporción de casos de hurtos por cada 10.000 habitantes.	Ministerio de Defensa, 2021.
	Tasa de hurtos a comercio por 100.000 habitantes	170	32,27	43,89	0,00	407,10	Es un indicador que se refiere al número del delito de hurtos a establecimientos comerciales registradas en una población, por cada cien mil habitantes.	Sistema de información estadístico, delincuencial, contravencional y operativo de la Policía Nacional (SIEDCO).
Tejido productivo	Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria	155	3,40	0,95	1,00	4,00	El ICAA ofrece una representación de las zonas en donde existe mayor localización de las actividades agropecuarias. Siendo 1 los	MADR, 2012.

							municipios con menor concentración y 4 con mayor.	
	Dummy municipio minería o petróleo	170	0,42	0,50	0,00	1,00	Dummy, 1 = Municipio minero y/o petrolero. 0 = Municipio no minero ni petrolero.	ANM, 2023.
	Valor agregado sin extractivas sobre área km2	170	0,48	0,88	0,00	6,85	Valor agregado total del municipio menos el valor agregado de minería dividido en el área total del municipio	Cálculo OSC a partir del indicador del DANE y deflactor implícito del PIB según sector, 2022.
	Participación actividades secundarias en VA municipal	170	8,89	10,15	0,31	76,35	División del valor agregado de las actividades secundarias entre el valor agregado total del municipio.	Cálculos propios con datos de las Cuentas Nacionales Departamentales del DANE, 2021.
	Conteo de empresas por km2	170	0,11	0,21	0,00	1,67	Conteo de empresas por código de municipio sobre área en km2.	DANE, DIRECCIÓN DE GEOESTADISTICA - DIG, 2021.
Impuestos	Estandarizada: Estado de actualización catastro urbano y rural	170	4,12	18,38	0,00	100,00	Estandarización del estado de actualización del catastro, 0 = ninguna actualizada, 50 = una actualizada, 100 = ambas actualizadas.	Cálculos OSC con base en datos del IGAC, 2022.
MDM	Tasa efectiva de recaudo predial, por mil pesos de avalúo	170	24,08	18,75	0,00	81,74	Pesos recaudados por impuesto predial por cada mil pesos de avalúo catastral. Número	CUIPO e IGAC, 2021.
Variable independiente	Indicador actividad privada	170	0,13	0,13	0,00	0,75	Índice de 0 a 100 siendo 0 los municipios con menor ingresos por ICA sobre ingresos corrientes.	Elaboración propia con base en datos de las Operaciones Efectivas de Cajas OEC 2000-2018, DNP

Anexo 4. Índices de emprendimiento

a. Índices de emprendimiento más reconocidos a nivel global

1. ***Global Entrepreneurship Monitor (GEM)*:** Incorpora en su medición una serie de condiciones esenciales para el desarrollo de emprendimientos en términos de financiación, políticas de gobierno, programas gubernamentales, educación y entrenamiento en emprendimiento, transferencia de investigación y desarrollo, acceso a infraestructura comercial y profesional, apertura del mercado interno, acceso y disponibilidad de infraestructura física y de servicios y normas socioculturales.

   El GEM es el estudio más amplio que existe a nivel internacional en términos de análisis longitudinal de creación de empresas, proporcionando una imagen detallada del emprendimiento en cada economía participante con base en dos encuestas, *Adult Population Survey* (APS) que captura las actitudes, comportamientos y expectativas de adultos entre 18 y 64 años, y *National Expert Survey* (NES) que se le realiza a un grupo de al menos 36 expertos a nivel nacional sobre los factores que influyen en la decisión individual de iniciar un nuevo negocio y las decisiones posteriores encaminadas a sostenerlo y hacerlo crecer.

2. ***Global Entrepreneurship Index (GEI):*** proporciona estadísticas de emprendimiento sobre el entorno empresarial de los países. Es publicado anualmente por el Global Entrepreneurship and Development Institute (GEDI). Este índice se construye a partir de variables de percepción y de variables cuantificables en 14 pilares que representan tres aspectos claves del desarrollo de emprendimientos: i) las actitudes, ii) las habilidades y iii) las aspiraciones.

3. ***Índice de condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico (ICSED):*** Construido por el Programa de Desarrollo Emprendedor (Prodem) el índice se calcula desde 2014 como herramienta para identificar las principales fortalezas y debilidades de países para el surgimiento y desarrollo de emprendedores y nuevas empresas dinámicas. Este índice engloba proyectos con potencial de crecimiento y empresas jóvenes que han superado la fase inicial de mayor mortalidad, con el potencial e impulso para seguir creciendo.

   El índice está compuesto por 10 dimensiones que reflejan los factores sociales, culturales, políticos y económicos a partir de 45 variables obtenidas de diferentes bases de datos como Banco Mundial, Global Competitive Index, Global Entrepreneurship Monitor, World Value Survey, Unesco), utilizando variables tanto de percepción como cuantificables.

4. ***Global Startup Ecosystem Report (GSER):*** Este índice incorpora información de 300 ecosistemas alrededor del mundo, es decir, entornos de emprendimiento que concentran la actividad empresarial en las diferentes ciudades de los países donde se recolecta la información. Se tienen en cuenta seis factores de éxito que permiten la clasificación del ecosistema de acuerdo con su rendimiento: financiamiento, alcance del mercado, conectividad, talento, conocimiento e infraestructura.

Para la construcción de este índice se incluyen 1,27 millones de empresas, 300 ecosistemas, e información de variables cuantificables que se recolecta de más de diez mil directivos de empresas en todo el mundo.

b. Índice Subnacional de Emprendimiento (ISE)

El índice subnacional de emprendimiento, lanzado en 2024 por el Consejo Privado de Competitividad, Fundación Bolívar Davivienda, iNNpulsa y Universidad del Rosario, busca diagnosticar el panorama del emprendimiento en Colombia por medio de la exposición de las condiciones que posibilitan la generación y crecimiento de los emprendimientos en 23 ciudades capitales de Colombia.

El ISE incluye 61 indicadores distribuidos en ocho pilares que evalúan temas relacionados con:

1. *Financiamiento:* valor de fondos de capital emprendedor (Bancoldex), solicitudes al Fondo Emprender (SENA), recursos recaudados mediante rondas financieras (Colcapital), acceso a financiación y capital semilla (DANE-Encuesta de Micronegocios), crédito a las empresas para innovar (DNP – Índice Departamental de Innovación para Colombia – IDIC), cumplimiento en el pago de la deuda (Datacrédito).

2. *Capital humano, habilidades y competencias*: Población en Edad de Trabajar (PET) [JR2] con educación terciaria (DANE -GEIH), inversión[JR3] pública en calidad de la educación básica y media (Ministerio de Hacienda y DANE), pertinencia de la educación terciaria para el emprendimiento y experiencia en emprendimiento (encuesta a emprendedores/ expertos en emprendimientos regionales), índice de gestión empresarial (DANE – EDIT), experiencia laboral (encuesta a emprendedores regionales, iNNpulsa).

3. *Capital social*: Diferencias sociales como barrera, acceso a otros empresarios con experiencia, existencia de espacios institucionales para el desarrollo de redes entre emprendedores, contactos efectivos con actores del ecosistema y acceso a nuevos clientes (información proveniente de la encuesta a emprendedores/expertos en emprendimiento regionales).

4. *Entorno de negocios:* facilidad para iniciar una empresa, facilidad para el comercio internacional, facilidad para cerrar una empresa, eficiencia del marco regulatorio (encuesta a emprendedores/expertos en emprendimiento regionales), uso de cuentas bancarias, uso de registros contables, micronegocios con RUT, micronegocios que declararon impuesto de renta, micronegocios que aportan a seguridad social (DANE-Encuesta de Micronegocios), tasa de ocupación, informalidad laboral, tasa de autoempleo (DANE – GEIH).

5. *Infraestructura:* cobertura de energía eléctrica, acceso a los servicios de gas, agua y teléfono (DANE-Encuesta de Calidad de Vida), costo de la energía eléctrica (Superintendencia de servicios, ICC), urbanización (DANE), acceso a las TIC (MINTIC, DANE, DNP-IDIC), índice de Conectividad Aérea (Aeronáutica Civil, ICC), costo de transporte terrestre en el mercado interno (RNDC, ICC), calidad de infraestructura vial (MINTRANSPORTE, IDC).

6. *Adaptación tecnológica e innovación intraempresa:* empresas innovadoras en sentido amplio, personal en actividades de CTI, inversión en actividades conducentes a la innovación en las empresas, empresas que cooperan en actividades de innovación con organizaciones del conocimiento (EDIT, EDITS, DNP-IDIC), micronegocios que cuentan con página web, micronegocios que utilizan e-commerce (DANE-Encuesta de Micronegocios), importación de bienes de alta tecnología (DIAN, DANE), adquisición y adaptación de tecnologías (encuesta a emprendedores regionales), empresas spinoff (MINCIT).

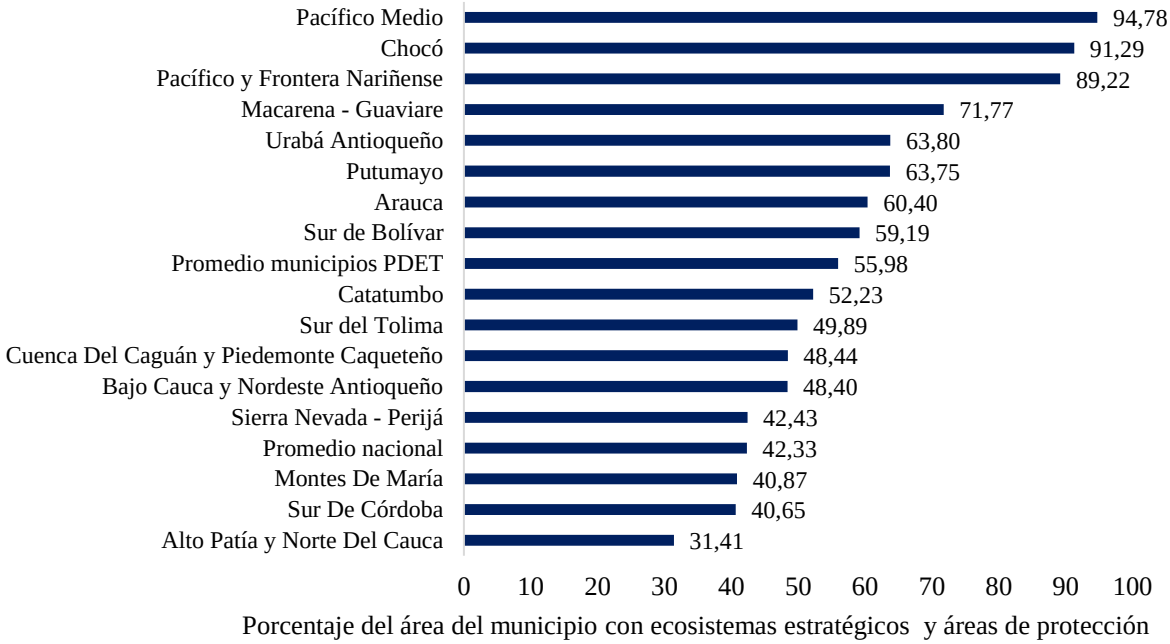
7. *Ecosistema innovador y generación de conocimiento:* registros de patentes concedida, registros de diseños industriales concedidos, registros de modelos de utilidad concedidos, registro de marcas (SIC, ICC), gasto bruto en I+D (DNP-IDIC), grupos de investigación, investigadores (MINCIT, DANE).

8. *Desempeño emprendedor:* empleo en empresas jóvenes, nuevos empleos en empresas jóvenes (RUES-PILA), ventas con componente de innovación (DANE, EDIT, EDITS), valor agregado de micronegocio, valor promedio de ventas de micronegocios (DANE – Encuesta de Micronegocios), desempeño exportador (RUES-DIAN), empresas que exportan por primera vez (DANE-DIAN).

Este indicador que combina variables de percepción como cuantificables y la medición incluye 13 variables de percepción que ponderan las opiniones de emprendedores en aspectos puntuales dentro de sus ciudades.

Los resultados de este índice muestran que hay un amplio margen de mejora para las condiciones de emprendimiento, dado que incluso la ciudad que ocupa la mejor posición en el ranking, Bogotá, tiene un puntaje total de 6,4 en una escala entre 0 y 10. Las ciudades con peor puntaje son Valledupar y Sincelejo con puntajes de 2,67 y 2,37 respectivamente. En este índice, los únicos municipios PDET que entran son Santa Marta y Valledupar.

Gráfica 2.5. Puntaje general y posición en el ISE 2024



Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

Si bien en este ejercicio no se está construyendo un indicador, la aproximación por medio del ICA en Ingresos Corrientes con sus determinantes aborda las dimensiones que internacionalmente se identifica que tienen influencia en el emprendimiento. Si se contara con la información que compone este índice a nivel municipal, se podría replicar el índice y dar conclusiones de municipios más específicos.

También se debe señalar que las variables de percepción permiten entender dinámicas internas que probablemente no son captadas con las variables cuantificables, por lo que deben incluirse en las mediciones y análisis.

Anexo 5. Metodología econométrica

Los coeficientes de correlación entre la participación del ICA en los Ingresos Corrientes y las variables independientes descritas en la estrategia econométrica se hallaron siguiendo la fórmula de correlación de Pearson:

Ecuación 1. Fórmula de Pearson

(1)

$$r = \frac{\Sigma_{i=1}^{n}(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\Sigma_{i=1}^{n}(x_i - \bar{x})^2 \Sigma_{i=1}^{n}(y_i - \bar{y})^2}}$$

donde n es el total de observaciones, *x* una variable de análisis y *y* en este caso la participación del ICA en los Ingresos Corrientes. Con este ejercicio se busca realizar un primer filtro de variables que podrían estar asociadas de manera significativa con la actividad privada en municipios PDET, de acuerdo con el diagnóstico de crecimiento de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).

Para la base de datos de todos los municipios, se eliminaron los registros correspondientes a municipios que no registraron ICA en los últimos años, quedando 1103 municipios de 1122, mientras que para los municipios PDET quedaron 170 de 170.

De este primer filtro, se seleccionaron 29 variables cuya comparación entre PDET y no PDET se encuentra en el Cuadro 2-7, dentro de estas hay 6 de la categoría geografía económica, 7 de infraestructura, 3 de la categoría capital humano, 2 de tejido empresarial, 4 de capacidades locales y 5 de seguridad y conflicto, y 2 dummies para entender el efecto diferenciador de hacer parte de un Área Económica Funcional (AEF) con un municipio PDET o ser parte de las subregiones PDET. Las variables categóricas como las dummies, el ICAA, el transporte aéreo y el estado de actualización del catastro fueron ingresadas como factores para no tener errores de especificación.

Con el cumplimiento de supuestos del modelo, se realiza el procedimiento de Bayesian Model Averaging (BMA), una metodología que permite incluir la incertidumbre de selección por medio de promedios sobre los parámetros. Esto implica promediar los valores de los parámetros hallados en los diferentes modelos estimados con la probabilidad posterior de este, obteniendo así la distribución predictiva del parámetro.

Este enfoque fue elegido considerando que realizar una regresión lineal múltiple con todas las variables aumenta la posibilidad de colinealidad, irrelevancia, sobreajuste, y dificulta la interpretación del modelo, entendiendo que en este documento se busca aquellas variables que mejor expliquen el proxy de la actividad privada.

La fórmula simple para explicar el BMA es la siguiente:

Ecuación 2. Bayesian Model Averaging

(2)

$$P(y|x) = \sum_{i=1}^{N} P(y|x, M_i) * P(M_i|x)$$

Donde $P(y|x)$ es la probabilidad de respuesta y dadas las variables explicativas x, $P(y|x, M_i)$ la probabilidad de respuesta y dadas las variables x y el modelo, M_i, $P(M_i|x)$ la probabilidad posterior del modelo M_i dado el conjunto de variables x, y N es el número total de modelos a evaluar.

Dado esto, se construye la estimación para el BMA buscando el modelo que mejor explique la variable respuesta y que en este caso, es el indicador de actividad privada participación del ICA en los ingresos corrientes. En una primera etapa, se buscó el modelo sugerido por BMA contando con todas las variables de la matriz de correlación, seleccionando aquellas que fueran significativas en al menos el 15% de los modelos utilizados por BMA, llegando a los resultados contenidos en el Cuadro 2-1.

Ahora, para hallar la importancia relativa de los regresores, se utiliza el método de Lindeman et al. (1980) para el análisis de importancia relativa de los factores asociados, con una aproximación enfocada en que el segundo término de la ecuación (3) sea diferente de cero:

Ecuación 3. Método de Lindeman et al (1980)

(3) $$var(Y) = \sum_{j=1}^{p} \beta_j^2 v_j + 2 \sum_{j=1}^{p-1} \sum_{k=j+1}^{p} \beta_j \beta_k \sqrt{v_j v_k \rho_{jk}} + \sigma^2$$

Este enfoque está asociado a la dificultad que nace del orden de inclusión de los regresores dentro del modelo. La idea de este modelo de Lindeman et al. (1980), es descomponer el R-cuadrado del modelo, en las contribuciones individuales de cada predictor, considerando todas las combinaciones posibles de predictores, teniendo en cuenta su efecto en combinación con los otros.

De esto el resultado que se busca es:

Ecuación 4. Método de Lindeman at al (1980) descomposición R-cuadrado

(4) $$R_j^2 = \frac{\Delta R_j^2}{p_j}$$

Siendo R_j^2 la contribución relativa del predictor j al R-cuadrado del modelo, ΔR_j^2 el incremento en el R-cuadrado al agregar el predictor j al modelo después de todos los otros predictores y p_j el número de predictores que incluye al predictor j.

Al realizar el análisis computacional, cabe aclarar que se seleccionó una distribución de la importancia relativa que sumara 100% y no el R^2 buscando facilidad en la interpretación. Sin embargo, los porcentajes allí dispuestos no implican que las variables expliquen el total de la variabilidad de la participación del ICA en los Ingresos Corrientes, sino dentro del R^2 , , esas son las variables que mejor contribuyen a la explicación de la variabilidad.

Capítulo 3 Los PDET y la problemática de tierras[50]

1. Introducción

El objetivo de este capítulo es el examen de la problemática de tierras en las subregiones de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), y su vinculación con las oportunidades y retos que tiene la inversión privada en esos territorios. Cuando se hace referencia a la problemática de tierras en los PDET se está hablando, en un primer momento, de la situación de los derechos de propiedad en los municipios más afectados por el conflicto interno. Requiere también la promoción del uso adecuado de la tierra, la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural

Como se explicó en el Capítulo 2, los PDET deben contribuir al logro del punto uno del Acuerdo de Paz que se firmó entre el gobierno nacional y las FARC-EP en 2016, la Reforma Rural Integral (RRI). Fortalecer los PDET generaría la integración de esos territorios rezagados o excluidos del desarrollo económico y social del país, y la reducción de la pobreza rural. Para ello, el Acuerdo propone unos énfasis, unos principios y unos instrumentos. Unos énfasis en los pobres, en la economía campesina y comunitaria, en los grupos étnicos. Unos principios, la búsqueda de la transformación estructural de la realidad rural, el desarrollo balanceado de las formas de producción existente (agricultura familiar, agroindustrial, turismo, y agricultura comercial de escala), la integralidad de la reforma (complementando el acceso a la tierra con otros apoyos técnicos y financieros, la regularización de la propiedad, la participación comunitaria en el diseño e implementación de las políticas y la presencia del Estado. Entre los instrumentos, se ordena la creación de un Fondo de tierras de distribución gratuita, el programa de formalización masiva de la propiedad rural y el sistema general de información catastral integral y multipropósito.

Abordar el tema de las oportunidades de la inversión privada en las zonas PDET desde la perspectiva de tierras comporta la comprensión del acceso y uso de la tierra en esas regiones, la distribución y concentración de la propiedad, los derechos de propiedad, los mecanismos de resolución de conflictos, el catastro multipropósito, así como la utilización que se hace de los servicios productivos (riego, crédito, asistencia técnica) para aportar en la oferta agropecuaria regional y nacional.

Existen rezagos en la implementación del Acuerdo que limitan las posibilidades de la contribución de la inversión del sector privado en las subregiones PDET. La problemática de tierras, en el marco de la Reforma Rural Integral, tiene temas propios del acceso y la formalización de la propiedad y requiere avances para remover los obstáculos a la transformación rural y al logro de los objetivos del bienestar social y la paz duradera, como se argumenta en este capítulo.

Para el análisis, el capítulo se desarrolla en cuatro secciones, además de esta introducción. En la segunda sección, se muestra el origen de los PDET y el desarrollo de su etapa de implementación. En la tercera, se analiza la problemática de los derechos de propiedad de la tierra en las zonas PDET y su potencial agropecuario. La cuarta se concentra en los avances del acceso a la tierra, en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), en las subregiones PDET. Por último, la quinta sección recoge los retos y oportunidades que

[50] El responsable de este capítulo es el investigador Enrique López Enciso. Asistente: Xue M. Angel.

para la inversión privada representa la persistencia de la problemática de los derechos de propiedad en las subregiones PDET.

2. La originalidad de los PDET

En Colombia se ensayaron en el pasado varias fórmulas para enfrentar el problema del acceso a la tierra rural asociado a la concentración de la propiedad y su mala utilización. Ni el enfoque distributivo, ni los programas de desarrollo rural integrado, como tampoco la reforma pro-mercado de los años noventa tuvieron éxito, según afirma un balance de la OCDE de 2015[51]. Una problemática, cuya permanencia, afecta la productividad de las actividades económicas que se llevan a cabo en la ruralidad y el bienestar de sus habitantes.

El desarrollo más reciente sobre el tema se da con el deseo del actual gobierno nacional (2022-2026) de avanzar más rápidamente la Reforma Rural Integral (RRI) planteada en el Acuerdo de Paz suscrito entre el gobierno nacional y las FARC-EP, en 2016, en el cual se estableció, en lo primordial, la conformación de un Fondo de Tierras con 3 millones de hectáreas dirigido a distribuir tierras a campesinos sin acceso a ella o con tierra insuficiente, la actualización del catastro y el establecimiento de una jurisdicción agraria.

Es necesario señalar que el Acuerdo de Paz se apoya en el concepto de reparación que no solo quiere resarcir los efectos del conflicto, sino también modificar las condiciones inequitativas que propiciaron la persistencia de la violencia en el país. De ahí que se acuda a la figura de paz territorial, con lo cual las medidas que se adoptaron se concentraron en las subregiones afectadas directamente por la violencia, con el fin de evitar que se repitieran las terribles situaciones que se produjeron como consecuencia de las condiciones adversas en el campo colombiano[52].

La RRI recoge varios elementos de esfuerzos anteriores para mejorar la política rural colombiana, como la Misión Rural de 1997, el Estatuto de Desarrollo Rural y la Misión para la Transformación del Campo de 2014. Así mismo, la reforma rural integral, dentro de la lógica general del Acuerdo, adoptó una visión de desarrollo enfocada en las personas y lugares, más que en sectores económicos, con el fin de mejorar el bienestar de las comunidades, en este caso las más afectadas por el conflicto[53]. Se quiso con ello superar el enfoque conceptual que mezclaba los conceptos “agricultura”, “ruralidad” y “campo”, que hacía que la política pública tuviera un énfasis excesivo en los aspectos sectoriales.

La Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz incluye cuatro pilares principales: i) Mejorar del uso y el acceso a la tierra, ii) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), iii) Planes nacionales

[51] OECD (2015), OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015, OECD Review of Agricultural Policies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264227644-en.
[52] Saffon,M.; Uprimny,R.(2009).“Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, en Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión, Bogotá, ICTJ y DeJusticia
[53] Una aclaración importante es que las subregiones más afectadas por el conflicto se definen como ZOMAC, sigla que corresponde a las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado, y fueron creadas por el Gobierno Nacional de Colombia a través del Decreto 1650 el 9 de octubre de 2017. Estas zonas se definen como áreas que han sido históricamente golpeadas por la violencia y el conflicto armado, mientras que los PDET, establecidos por el decreto-ley 893 de 2017, en desarrollo del acuerdo de paz, son programas que buscan transformar unos municipios priorizados.

sectoriales para promover bienes y servicios básicos en las Subregiones rurales, iv) Garantías para la seguridad alimentaria y nutricional.

En el tema de uso y acceso a la tierra en la RRI se plantea la formalización de predios, la titulación tierras y la distribución de baldíos de la nación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. La integralidad está dada porque la reforma no se limita al acceso a la tierra, sino que adicionalmente busca brindar asistencia técnica, desarrollar proyectos productivos y facilitar créditos a los campesinos.

El instrumento de planeación y gestión PDET se estableció para implementar de forma coordinada las intervenciones gubernamentales en los municipios más afectados por la violencia y con mayores índices de pobreza. Es el elemento más innovador de la RRI. Su objetivo es la transformación estructural del campo y el desarrollo integral de las comunidades más afectadas por el conflicto armado y por la presencia diferenciada del Estado (Decreto Ley 893 de 2017, arts. 3 y 4).

Al respecto, RIMISP (2019) señala que los PDET tienen el desarrollo territorial como estrategia para la construcción de una paz estable y duradera y también el objetivo de reconciliación[54].No hay ni temporalidad ni jerarquía entre estos dos objetivos, una situación que eventualmente podría llevar a un conflicto entre los dos.

El factor diferenciador de los PDET es su capacidad de materializar las necesidades y metas definidas por la comunidad rural en pactos (municipales o comunitarios) que posteriormente forman planes de acción de largo plazo para la implementación de diferentes políticas nacionales. Les concede importancia a los espacios de participación y deliberación en los que convergen distintos actores sociales comprometidos con la renovación de los territorios.

Así mismo, se crearon 16 planes nacionales sectoriales de desarrollo rural, que incorporan una visión rural dentro de diferentes políticas sectoriales. Estas políticas son esenciales para solucionar las principales necesidades de las comunidades rurales en torno a: infraestructura (vías terciarias), acceso a la tierra y acompañamiento a los productores con servicios productivos, desarrollo social, servicios de salud, vivienda y saneamiento, productividad de la agricultura familiar o formalización laboral. De esa forma, esos planes contemplan una perspectiva de acción integral, con un horizonte de 15 años y deben promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.

Como se mencionó en el primer capítulo, para alcanzar el desarrollo rural sostenible y equitativo dentro de los PDET fueron formulados ocho pilares esenciales. Con el primero de ellos (Ordenamiento social de la propiedad Rural y uso del Suelo) se buscar regular y mejorar la tenencia de la tierra, promoviendo la equidad y la seguridad jurídica para las comunidades rurales. Se incluye la formalización de la propiedad, la redistribución de tierras y la planificación territorial. Está implícito en su formulación el reconocimiento del diagnóstico que postula que en Colombia el problema de la tierra rural está asociado a la concentración de su propiedad y su mala utilización.

No basta, sin embargo, con limitarse a resolver ese tema de equidad, ya que es necesario atender al tiempo otras problemáticas asociadas para lograr la sostenibilidad del desarrollo rural. Para que ello sea posible, se

[54] RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2019) Evaluación Operativa al PDET: Informe final y recomendaciones de escalabilidad.

requiere, además, que las tierras tengan acceso a servicios productivos que faciliten su explotación. Esa es la explicación de la postulación del segundo pilar que incluye el riego, adecuación de tierras y la infraestructura de vías de comunicación.

Otros pilares buscan garantizar la salud, educación, vivienda se reduce la vulnerabilidad de los campesinos, indígenas y afrocolombianos que habitan la ruralidad y que, en particular en los territorios PDET, han sido los más afectados por la violencia[55]. La seguridad alimentaria y nutricional debe ser una consecuencia del mejor acceso a la tierra, con lo cual se mejora la productividad de la agricultura y se aumenta la oferta agrícola. Si se alcanzan esos objetivos de equidad en la distribución de la tierra, sostenibilidad del desarrollo rural y reducción de la vulnerabilidad de la población que habita en los territorios PDET, se aumentarían las ventajas comparativas en estos últimos, con el resultado de conformarse un factor atractor para la inversión privada en ellos.

En el país, diversos intentos para resolver el problema del acceso a la tierra rural no han tenido éxito, lo que ha impactado negativamente la productividad y el bienestar en las áreas rurales. El gobierno de 2022-2026, avanza con la Reforma Rural Integral (RRI) como parte del Acuerdo de Paz con las FARC, que incluye la creación de un Fondo de Tierras, la actualización del catastro y el establecimiento de una jurisdicción agraria, con un enfoque en las regiones más afectadas por la violencia. Los PDET se destacan por coordinar intervenciones gubernamentales en municipios vulnerables, promoviendo la transformación del campo y el desarrollo comunitario a través de la participación activa y la reconciliación. Para alcanzar un desarrollo rural sostenible y equitativo, se han establecido pilares, de los cuales, algunos buscan mejorar la administración de la tierra y ofrecer servicios productivos esenciales, garantizando así mejores condiciones de vida y mayor productividad agrícola para las comunidades rurales.

2.1. La implementación de los PDET

En evaluaciones sobre los PDET realizadas por diferentes organismos se resalta la participación comunitaria para definir iniciativas, con lo cual se propició la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)[56]. En este proceso fue fundamental la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le fueron otorgadas mediante el Decreto Ley 2366 de 2015[57]. La entidad, avanzó en la construcción participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de cada una de las 16 subregiones PDET. Con el actual gobierno esas iniciativas van a ser actualizadas, lo cual constituye una oportunidad para que el sector privado se vincule y visibilice sus proyectos y aspiraciones en esos territorios.

[55] Los pilares 3, 4 y 5 enumerados antes.
[56] Por ejemplo, Institute for Integrated Transitions (2021). Logros y aciertos en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. ISIT.
[57] La ART entró en operación el 1º de enero de 2017, y estaba en un primer momento adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (parágrafo 4º del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 y artículo 5º del Decreto 1784 de 2019). Posteriormente la Ley 1955 de 2019 "Plan Nacional de Desarrollo" dispuso que la Agencia de Renovación del Territorio cambiara su adscripción y que pasara del Sector Agricultura y Desarrollo Rural al sector de la Presidencia de la República.

Con las comunidades se pudo actualizar la información sobre las necesidades de los 170 municipios de las Subregiones PDET, a partir del ejercicio de identificación de prioridades y propuestas utilizando metodologías de participación. Este es un insumo central para el desarrollo de políticas públicas regionales y la gestión de proyectos con legitimidad y amplia consulta[58].

Estas iniciativas están clasificadas de acuerdo con los pilares, así: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo: 10%; 2) Infraestructura y adecuación de tierras: 12%; 3) Salud rural: 11%; 4) Educación y primera infancia rural: 21%; 5) Vivienda, agua potable y saneamiento: 8%; 6) Reactivación económica y producción agropecuaria: 19%; 7) Derecho a la alimentación: 5%; 8) Reconciliación, convivencia y paz: 14%. Para un total de 33.007 iniciativas (ver Gráfica 1.12, en el Capítulo 1). En el Pilar 1 se agrupan el 10% de las 33.000 iniciativas que resultaron del ejercicio participativo que llevó a definirlas en los territorios.

Entre 2017 y 2023, la distribución de la inversión por subregiones PDET y por pilares, muestra que entre los 8 pilares y el componente multipilar, el correspondiente a Infraestructura y Adecuación de Tierras ha presentado una mayor inversión con una participación 37,9%, respecto de la inversión total en las subregiones; en donde este pilar ha avanzado más corresponden a Sierra Nevada – Perijá y Alto Patía y Norte del Cauca, con el 4,72% y 3,25%, respectivamente (ver Cuadro 1-23 del Capítulo 1).

La participación de la comunidad ha sido central en la elaboración de los PATR en los PDET. Con la articulación de La Agencia de Renovación del Territorio (ART), se facilitó la identificación de las necesidades en 170 municipios, resultando en 33,007 iniciativas divididas en ocho pilares de desarrollo. Entre los proyectos que se lograron formular a partir de las iniciativas, la mayor inversión, del 37.9%, se ha destinado a la infraestructura y adecuación de tierras, con avances notables en las subregiones de Sierra Nevada – Perijá y Alto Patía y Norte del Cauca.

2.2. Novedades en la política de tierras

Hay novedades en la política de tierras que podrían tener repercusiones directas sobre los PDET, especialmente en su componente de acceso y uso de la tierra. La primera de ellas está contenida en el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, Colombia potencia mundial de la vida, mientras que la segunda corresponde a la denominada Jurisdicción Agraria y Rural, aprobada por el Senado de la República y que se concretó en el Acto Legislativo 03 de 2023, el cual incorporó dicha Jurisdicción a la Constitución Política de Colombia. También se ha desarrollado el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR) que hace parte de los planes sectoriales del Acuerdo de Paz. Dentro de las novedades también hay que tener en cuenta los cambios en la estrategia de la ART con la llegada del nuevo gobierno[59].

[58] En el capítulo 1 se encuentra el marco legal de los PDET en mayor detalle.

[59] Hay un tema adicional, sustancial, que aún no tiene desarrollo, que tendrá repercusiones en la problemática de tierras, como es el reconocimiento del campesinado como un sujeto de especial protección constitucional, una reforma constitucional que se aprobó por el Congreso en junio de 2023. Ver columna de R. Uprinmy, en El Espectador de fecha 23 de junio de 2023: La Constitución reconoce al campesinado.

En el actual gobierno se ha continuado con la creación de zonas de reserva campesina. Se contempla que estas zonas podrían servir para delimitar la frontera agrícola, una acción que permitiría identificar las zonas aptas ´para la agricultura y planificar en cada área. (ver Recuadro 3-1).

Recuadro 3-1. Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

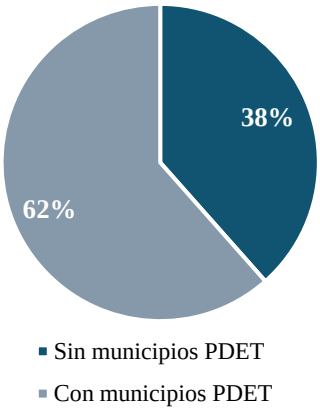
Las zonas de reserva campesina de que trata el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 se constituyen y delimitan por el Consejo Directivo del INCODER, en zonas de colonización, en las subregiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales. (MinAgricultura)

Las zonas de reserva campesina podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras. *(Decreto 1777 de 1996, art. 1)*

El propósito de las Zonas de Reserva Campesina es impulsar y consolidar la economía de las comunidades rurales, abordar y resolver las raíces de los conflictos sociales que las impactan, y en conjunto, establecer las bases necesarias para alcanzar la paz y la justicia social en dichas subregiones.

A abril del 2024, existen 13 Zonas de Reserva Campesina, 6 de estas aprobadas en el actual gobierno a través de la Agencia Nacional de Tierras. De estas 13 zonas, el 62% incluyen municipios PDET.

Gráfica 3.1. Zonas de Reserva Campesina que incluyen municipios PDET



Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

2.2.1. Política de tierras en el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026)

El PND (2022-2026) incorpora el llamado punto 1 del Acuerdo Final, la Reforma Rural Integral. Lo hace dentro del enfoque general del plan, cuyo primer objetivo es el ordenamiento territorial alrededor del agua y la justicia ambiental[60]. Para avanzar en ese propósito, el PND destaca cuatro políticas: el agua, la biodiversidad y las personas son en el centro del ordenamiento territorial, la compra de tierras, la formalización de la propiedad y el catastro multipropósito.

El primer aspecto subraya la importancia de promover el ordenamiento del territorio en torno a sus determinantes ambientales, tales como la protección del suelo rural y el control de la subdivisión predial. Estos lineamientos se deben incorporar en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que se formulen en las subregiones. También se contempla el cierre de la frontera agrícola y la evaluación de los suelos con mayor potencial agropecuario.

En relación con la compra de tierras, en el PND se plantea como meta entregar 70.000 títulos de propiedad del Fondo de Tierras, que según el Acuerdo de Paz debe llegar a disponer de 3 millones de hectáreas. Las tierras pueden provenir de extinciones de dominio, compra directa de tierras, compra de tierras a la Sociedad de Activos Especiales (SAE), y de baldíos ocupados ilegalmente. Más del 40 % de esas tierras, según lo estipulado por el PND, deberá entregarse a los grupos étnicos.

El tercer pilar de la política de tierras es la formalización de los derechos de propiedad. Como se ha diagnosticado ampliamente y se mencionó antes, la fragilidad de los derechos de propiedad es el principal obstáculo para el desarrollo del mercado de tierras en Colombia[61]. Cabe resaltar que, para los propósitos de esta investigación, este último elemento es crucial, ya que un mercado de tierras que funcione adecuadamente fomenta la inversión privada. Si este mercado opera, se conectan los productores rurales con las empresas, se alinean sus necesidades y objetivos específicos con lo cual se abren oportunidades para nuevas empresas y la expansión sectorial. Así mismo, los mercados de tierras agilizan los procesos de transacciones de estas, haciéndolos más eficientes. La eficiencia reduce los costos de transacción, con lo que los empresarios que se vinculen al campo pueden tomar mejores decisiones.

La elevada informalidad de la tenencia de la tierra, según la UPRA, alcanzaba en 2020 un 52% en el nivel nacional[62]. Lograr que esa situación cambie, demanda un gran esfuerzo y el concurso articulado de diferentes agencias del Estado como la Agencia Nacional de Tierras, ANT, los jueces de la República[63] y el registro público.

De otra parte, en el PND se considera que el Catastro Multipropósito (CM) no solamente es fundamental para el anterior propósito, sino también para la transformación del ordenamiento del territorio,

[60] Ver Departamento Nacional de Planeación. (2023). Ley 2294 del 19 de mayo de 2023.
[61] Por ejemplo, Kalmanovitz, S.; López, E. (2006). Historia de la agricultura colombiana en el siglo XX. F.C.E.
[62] Neva, J., y Prada, R. (2023). Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2020. Bogotá: UPRA.
[63] En ese propósito la Jurisdicción Agraria representa un logro muy importante en esa dirección, como se analiza más adelante.

especialmente en torno del agua, y la justicia ambiental. Como es conocido, en junio de 2016, con el CONPES 3859, comenzó ese proceso, que se fortaleció con la firma del Acuerdo Final de Paz, en noviembre de ese año y, posteriormente, con el CONPES 3958, en marzo de 2019. Los planes nacionales de desarrollo de los períodos 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) y 2022-2026 (Ley 2294 de 2023) moldearon el CM que hoy está en marcha, con algunas modificaciones.

En el PND del actual gobierno se quiere alcanzar una meta de 598 municipios con CM formado y/o actualizado, 70% del área rural del país con CM formado y/o actualizado, y 10.609.506 predios con CM formado y/o actualizado. El IGAC es el principal gestor catastral, con lo cual se le quita protagonismo a los gestores catastrales que antes contrataba. Así mismo, se limita la actualización del catastro al componente económico (avalúo), mediante una metodología nacional (Art. 49 del PND), y se faculta a las comunidades étnicas para que puedan levantar datos catastrales (Art. 44).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 integra la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, destacando cuatro políticas principales relacionadas al tema de tierras: ordenamiento territorial alrededor del agua y la justicia ambiental, compra de tierras, formalización de la propiedad, y catastro multipropósito. Se enfoca en la protección del suelo rural, entrega de títulos de propiedad, y formalización de derechos de propiedad, mientras busca actualizar y gestionar el catastro en los municipios, priorizando áreas rurales y permitiendo la participación de comunidades étnicas.

2.2.2. La Jurisdicción Agraria

Con el fin primordial de contar un mecanismo para la resolución de disputas sobre la propiedad de la tierra el Acto Legislativo 03 de 2023 de julio 24 de 2023 modificó la Constitución Política de Colombia y estableció la Jurisdicción Agraria y Rural. Modificó, en primera instancia, el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia. En el nuevo artículo se estipula que “el órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado en los términos del artículo 237 de la Constitución Política de Colombia”.

De esa forma, esta nueva Jurisdicción se suma a las demás que ya existen en la Rama Judicial: la Jurisdicción Ordinaria, la Jurisdicción Contenciosa - Administrativa, la Jurisdicción Constitucional, la Jurisdicción Especial para la Paz.

En segundo lugar, se adiciona al Título VIII de la Constitución Política de Colombia (De la Rama Judicial) el Capítulo III-A, “De la Jurisdicción Agraria y Rural”, el Artículo 238 según el cual “Créase la Jurisdicción Agraria y Rural. La ley determinará su competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos y a los grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado”.

En el artículo 3° del Acto Legislativo se establece que es el Consejo Superior de la Judicatura, será el organismo que implementará, de manera gradual y progresiva, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son referidos.

Se crearán tribunales y juzgados agrarios, bajo la implementación del Consejo Superior de la Judicatura, para tratar conflictos relacionados con el uso y tenencia de la tierra, garantizando derechos y protegiendo especialmente a campesinos y comunidades étnicas.

El propósito es garantizar que los conflictos agrarios sean resueltos de manera pacífica por jueces y magistrados especializados en la administración de justicia bajo los principios y finalidades de las normas agrarias. Además, busca solucionar -de forma rápida y sencilla- las disputas agrarias, garantizando los derechos de todos los actores rurales, y reconociendo la especial protección que cobija al campesinado y a las comunidades étnicas que habitan en la ruralidad. La Jurisdicción Agraria y Rural es un mecanismo para promover el desarrollo rural y mantener la armonía en las relaciones sociales y económicas del campo, puede llegar a ser una institución que reduzca la incertidumbre de las transacciones en el mercado de tierras [64].

La Jurisdicción podrá actuar sobre conflictos relacionados con el uso y tenencia de la tierra, contratos de aparcería y otros contratos agrarios, lanzamientos por ocupaciones de hecho, uso de recursos comunales en predios agrarios, posesión de predios rurales privados, servidumbres agrarias y actuaciones de la Agencia Nacional de Tierras.

En septiembre de 2023 se radicaron ante la Secretaría General del Senado de la República los dos proyectos de ley que reglamentan el funcionamiento, las competencias, la estructura y la integración de la Jurisdicción Agraria y Rural.

2.2.3. El Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR)

Un desarrollo muy importante relacionado con el uso y acceso a la tierra fue el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR) por medio de la resolución 382 de diciembre de 2021 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural este plan hace parte de los planes sectoriales del Acuerdo de Paz. De acuerdo la resolución en su artículo 2 se determina que el objetivo general del PNFMPR es el siguiente:

"(…) establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento conforme con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra".

[64] Ver Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Justicia y del Derecho (2023). ABC de la Jurisdicción Agraria y Rural. #Jurisdicción Agraria Ya.

El plan tiene los siguientes objetivos específicos: 1. Articular el acceso a tierras y la formalización masiva de su propiedad con la implementación del Catastro Multipropósito. 2. Optimizar la priorización y focalización de las intervenciones en materia de formalización y acceso a tierras.3. Mejorar la atención a solicitudes de legalización de la propiedad de las comunidades étnicas, y 4. Contribuir a la transformación de las relaciones de tenencia de la mujer rural con la tierra y al reconocimiento de su rol en el desarrollo sostenible del campo colombiano.

Hay que tener en cuenta que, si bien la cobertura de los instrumentos del PNFMPR es nacional, se tiene un especial manejo para los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Además, con el fin de administrar y dar transparencia de la información de los sujetos de ordenamiento social de la propiedad, el Decreto Ley de 902 de 2017 creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) como una herramienta informática para la planeación y ejecución de la política, administrada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Adicionalmente, el RESO es el principal instrumento para la selección de los beneficiarios y entrega de predios.

El PNFMPR busca garantizar el acceso a la tierra y la seguridad jurídica mediante la formalización masiva de la propiedad rural. Este plan de formalización de la propiedad rural hace parte del Acuerdo de Paz y se dirige principalmente a comunidades étnicas y rurales afectadas por la violencia y la pobreza. Los objetivos incluyen integrar la formalización con el Catastro Multipropósito, optimizar intervenciones, mejorar la legalización de propiedades para comunidades étnicas y reconocer el rol de la mujer rural.

2.3. Nuevo plan estratégico de la ART, formalizando el cambio de estrategia

El rasgo más destacado de la primera etapa de los PDET, que en el próximo mes de mayo cumplen siete años desde su creación, fue el ejercicio de planeación participativa que llevó a formular 33.007 iniciativas y concertar 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Volver realidad esas iniciativas resultó ser una tarea muy compleja debido a que no han sido priorizadas ni han precisado su fuente de financiación. De acuerdo con la Fundación de Ideas para la Paz, FIP (2023)[65], la ART buscó solucionar las dificultades con el instrumento "Hoja de Ruta", con el cual se esperaba, primero, establecer unos escenarios meta de cada subregión; segundo, priorizar las iniciativas que más aportaran a esos escenarios; y tercero, dar a las iniciativas un curso de acción para hacerlas realidad.

El gobierno anterior logró por ese camino transformar algunas iniciativas en proyectos de inversión más concretos. Sin embargo, según un informe de la Contraloría (2022)[66], el alcance fue limitado. De acuerdo con esa entidad: "Alrededor de 6.849 proyectos que gestionan 8.450 iniciativas según reporte de la ART, de estos se pudo estimar que los proyectos que atienden a los municipios PDET relacionados con las iniciativas del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) son cerca de 6.509 por valor de $11,16 billones".

[65] FIP (2023). Retomar el propósito de los PDET en el gobierno Petro. Notas estratégicas No.37.
[66] Contraloría General de la República (2022). 6to Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz. Resumen ejecutivo. Contraloría General de la Republica.

Con la llegada del nuevo gobierno han cambiado los énfasis, como se reconoce en el plan estratégico de la ART[67]. La entidad tiene nuevos referentes como son (ART, 2023, p. 13): i) la implementación del Acuerdo de Paz con base en su Plan Marco de Implementación; ii) las recomendaciones entregadas al país por parte de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV); iii) la política de Paz Total; y iv), las Bases Generales del Plan Nacional de Desarrollo.

Hay una crítica explícita al gobierno anterior y un énfasis en el reforzamiento de la participación comunitaria, se trata de (ibid. idem, p.6): "Mejorar y acelerar la implementación del Acuerdo de Paz Gobierno-FARC EP, retomando su esencia, compromisos, principios y criterios rectores, en particular los de participación comunitaria incidente, la integralidad y los enfoques diferenciales: territorial, étnico y de género, que en mucho fueron desconocidos bajo la llamada "paz con Legalidad" del Gobierno anterior. Particular atención se debe prestar a las condiciones de seguridad para las comunidades y sus liderazgos lo cual hace inaplazable la aplicación de las estrategias y el pleno funcionamiento de las instancias establecidas para tal fin en los puntos 2 y 3 del mencionado Acuerdo".

Se hará un gran esfuerzo para implementar las iniciativas que están en marcha (41% del total) y concretar las que no han iniciado ese proceso. La ART fortalecerá la articulación de los 16 planes nacionales sectoriales para la RRI, con un esfuerzo particular en la salud rural que es el programa más atrasado.

La conexión con el PND (2022-2026) fortalece algunos aspectos del mandato de la ART. En primer lugar, la ART puntualiza que en los territorios donde la entidad tiene presencia se albergan ecosistemas estratégicos para la vida, una de las preocupaciones fundamentales del PND. En efecto, según la ART (2023)[68], más de la quinta parte del área de ecosistemas hídricos del país se concentra en los 170 municipios PDET (1,5 millones de hectáreas). Así mismo, el 91,6% de los manglares del país se concentran en estos territorios PDET, principalmente en las subregiones de Pacífico Medio y el Pacífico y Frontera Nariñense.

De ahí que en el plan estratégico se insista en que la transformación de los territorios PDET se dé respetando los determinantes del ordenamiento territorial e incorpore aspectos demográficos y poblacionales, coordine los instrumentos de planificación del territorio. Muy importante es la priorización que se asigna al Catastro Multipropósito (CM) en las subregiones PDET, así como la formalización, adjudicación y regularización de la tenencia de la tierra en las zonas rural, urbana y suburbana.

El atraso en el CM del área rural (solo el 9,4% del total de predios) es, según la ART, una de las razones principales, junto con el rezago en la implementación de la política de planeación y uso del suelo y el conflicto por el uso de este último, que ha profundizado la expansión indiscriminada de la frontera agrícola, y acentuado las brechas regionales y la inequidad en los territorios, especialmente en los municipios que se encuentran en las subregiones PDET, o en aquellos que hacen parte del Programa Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), así como otros muy afectados por la violencia y la presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana.

[67] ART (2023). Plan estratégico 2023-2026. Territorios para la vida y la paz total (versión 3). ART.
[68] ART (2023) op. cit p. 18.

3. La problemática de tierras en las subregiones PDET

En este trabajo, la respuesta a la pregunta relacionada con la identificación de los retos y oportunidades a la inversión privada en los municipios PDET, en lo que se refiere al tema de tierras, comienza por el reconocimiento que hace el Acuerdo de paz, firmado en 2016, entre el gobierno nacional y las FARC, de la necesidad de la transformación rural en el país y, en particular, en aquellas regiones más afectadas por el conflicto interno. El punto uno del Acuerdo, la Reforma Rural Integral (RRI), fue incorporado al Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, PND (2022-2026), con lo cual se refuerzan los PDET uno de los pilares de la RRI.

El PND (2022-2026), con su énfasis en desarrollo territorial y en el impulso a proyectos integradores subregionales, fortalece la misión de la ART en la medida en que resalta el valor estratégico de las subregiones PDET. Con esos planes se focalizarían unos proyectos en las subregiones evitando la dispersión de las iniciativas. Igual se puede decir del propósito de sacar adelante los planes nacionales sectoriales, con la particular importancia conferida al Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural[69]. Estos dos elementos son muy importantes para un inversionista privado que quiera invertir en los municipios PDET.

Sin embargo, no sucede lo mismo con la estrategia de la Paz Total. La importancia que se le confiere a esta estrategia dentro de la política del gobierno hace que los PDET sean concebidos como uno más de los instrumentos para alcanzar ese objetivo.

Con la información del Censo Nacional Agropecuario de 2014 (CNA, 2014), es posible mostrar en detalle cómo era la situación en relación con la problemática de tierras poco antes de la firma del Acuerdo de Paz. Dimensionar esa situación, algo que no ha hecho en el pasado, es un elemento clave para entender en dónde se debería estar aplicando la política pública y las consecuencias para la inversión privada de la inoperancia o capacidad de operación de esta. Para esta investigación se consultaron otras fuentes, para otros temas concretos relacionados con dicha problemática, como la informalidad y la producción agropecuaria regional, como se explica más adelante.

Como se explica en los documentos del DANE relacionados con el CNA, esa investigación logró una cobertura operativa del 98,9% del territorio nacional, alcanzando a los 1.101 municipios del país, el archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, 32 departamentos, 20 áreas no municipalizadas y 56 parques nacionales naturales. Por primera vez participaron en el ejercicio censal el total de los grupos étnicos del país ubicados en 773 resguardos indígenas y 181 tierras de las comunidades negras.

En el censo se recolectaron datos estructurales relacionados con el productor agropecuario, tamaño de la explotación agropecuaria, tenencia y aprovechamiento de la tierra, áreas cultivadas, riego, inventario ganadero, infraestructura, maquinaria, equipos, mano de obra y medio ambiente.

[69] Dando cumplimiento a la Resolución 382 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La unidad estadística del censo es la denominada UPA que corresponde a la Unidad de Producción Agropecuaria, y que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independientemente del tamaño, la tenencia de la tierra y el número de predios que la integran. La UPA no está limitada a la producción agropecuaria y pueden darse en ella otras actividades.

3.1. Las subregiones PDET en el CNA (2014)

Las subregiones PDET tienen una extensión de 314.757,3 kilómetros, la cual corresponde a cerca de la tercera parte del total del territorio nacional (27,6% de participación), según datos de la CNA (2014). Al 2024, corresponden al 36% del territorio nacional (ART, 2024)

Las subregiones PDET más extensas son aquellas de la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (29,3% del total del área de las PDET) y Macarena-Guaviare (30%). Las más pequeñas son las del Pacífico Medio (0,5%), el Sur de Córdoba (0,5%) y el Sur del Tolima (0,44%).

Cuadro 3-1. Área en km2 por subregión PDET 2024

Subregión PDET	Área km^2	% Subregión PDET
Alto Patía y Norte del Cauca	17.845,1	5,7%
Arauca	14.132,4	4,5%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	17.612,6	5,6%
Catatumbo	5.146,2	1,6%
Chocó	21.518,5	6,8%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	92.302,5	29,3%
Macarena - Guaviare	94.461,0	30,0%
Montes de María	6.625,0	2,1%
Pacífico Medio	1.561,3	0,5%
Pacífico y Frontera Nariñense	3.407,7	1,1%
Putumayo	12.709,7	4,0%
Sierra Nevada - Perijá	8.796,0	2,8%
Sur de Bolívar	6.217,1	2,0%
Sur de Córdoba	1.571,6	0,5%
Sur del Tolima	1.378,3	0,4%
Urabá Antioqueño	9.472,1	3,0%
Subregión PDET	**314.757,20**	**-**
Nacional	**1.141.780,00**	**-**

Fuente: DNP, elaboración Fedesarrollo.

Otra forma de ver los municipios PDET es por departamentos (ver Cuadro 3-2). Si se examina el porcentaje de municipios que son PDET, en cada uno de ellos, se obtiene una medida de la intensidad del conflicto

armado en esas subregiones. En algunos, como Caquetá y Guaviare, se observa que la totalidad de municipios son PDET, de lo cual se colige que en ellos el conflicto fue especialmente intenso. Al mismo tiempo, muestra la escala que puede tener una política como la RRI, un dato fundamental para llevar a cabo proyectos públicos y privados.

Cuadro 3-2. Consolidado de los municipios por departamentos: PDET y NO PDET 2023

Departamento	No PDET	PDET	% municipios PDET
Antioquia	101	23	19,2%
Arauca	3	4	57,1%
Bolívar	33	13	28,3%
Caquetá	0	16	100,0%
Cauca	22	20	47,6%
Cesar	17	8	32,0%
Chocó	18	12	40,0%
Córdoba	25	5	16,7%
La Guajira	12	3	20,0%
Guaviare	0	4	100,0%
Huila	36	1	2,7%
Magdalena	26	4	13,3%
Meta	21	8	27,6%
Nariño	48	16	25,0%
Norte de Santander	32	8	20,0%
Putumayo	4	9	69,2%
Sucre	18	8	30,8%
Tolima	43	4	8,5%
Valle del Cauca	39	3	7,1%

Fuente: Razón Pública[70], elaboración Fedesarrollo.

Según el CNA (2014), en el total de las subregiones PDET, existen 378.262 UPA, que corresponden a 1,64% del total de las 2,3 millones censadas en todo el país (ver Cuadro 3-3). La mayor proporción de ellas se encuentra en la subregión PDET de Alto Patía y Norte del Cauca (26,2%), seguida de Pacífico y Frontera Nariñense (10,8%), Sierra Nevada-Perijá (7,7%), Sur del Tolima (6,6%) y Cuenca del Caguán (6,1%).

La mayoría de las UPA en las subregiones PDET, tienen un tamaño entre 1-5 hectáreas. Adicionalmente, existe un mayor hectareaje en las UPA de más de 1.000 hectáreas.

[70] Bueno, J.; Castillo, D.; Calixto, L. (2023). Evolución de los ingresos fiscales de municipios PDET. Razón Pública, publicado el 10 de diciembre de 2023.

Cuadro 3-3. Número de UPA por tamaño (ha) y por subregión PDET 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1.000	Más de 1.000	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	47.414	33.774	8.759	7.737	901	650	73	73	99.381
Arauca	864	2.508	1.491	3.286	948	690	65	60	9.912
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	5.572	3.281	1.782	5.026	1.563	1.254	107	49	18.634
Catatumbo	305	1.175	1.203	2.926	510	298	17	20	6.454
Chocó	2.875	5.845	2.994	4.902	775	303	26	124	17.844
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.404	3.366	2.447	8.190	4.556	2.871	156	87	23.077
Macarena - Guaviare	673	1.217	904	4.545	2.916	3.687	415	520	14.877
Montes de María	2.548	5.026	4.227	7.505	960	636	45	22	20.969
Pacífico Medio	4.985	8.893	3.855	4.065	398	219	38	91	22.544
Pacífico y Frontera Nariñense	9.424	14.133	8.024	8.038	665	366	43	138	40.831
Putumayo	6.386	5.152	2.495	4.480	879	427	43	82	19.944
Sierra Nevada - Perijá	4.330	7.656	4.066	8.977	2.038	1.743	162	99	29.071
Sur de Bolívar	416	810	827	3.015	974	842	105	65	7.054
Sur de Córdoba	1.687	1.376	744	1.904	632	537	55	67	7.002
Sur del Tolima	4.447	10.205	4.501	5.427	728	422	35	26	25.791
Urabá Antioqueño	2.155	4.341	2.657	4.202	825	616	43	38	14.877
Total	**95.485**	**108.758**	**50.976**	**84.225**	**20.268**	**15.561**	**1.428**	**1.561**	**378.262**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo.

Si se excluyen los grupos étnicos (ver Cuadro 3-4), en el total de las subregiones PDET, existen 256.341 UPA[71], que corresponden a 11,1% del total de las UPA censadas en todo el país. Los cambios más importantes en el número de UPA, cuando se hace esta exclusión, se dan en el Alto Patía y Norte del Cauca, Chocó, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense y Putumayo. En todo caso, la mayor proporción de UPA se encuentra en la subregión PDET de Alto Patía y Norte del Cauca con 71.669 UPA, equivalente al 28% del total de UPA en PDET, sin grupos étnicos, seguido de Sur del Tolima con 24.711 (9,6%) y la Sierra Nevada de Perijá con 22.008 UPA (8,6%).

[71] Se excluyeron las UPA correspondientes a comunidades étnicas ya que pueden representar propiedades colectivas. El propósito de ese filtrado es examinar si la presencia de los grupos étnicos distorsiona el análisis.

Cuadro 3-4. Número de UPA por tamaño (ha) y por subregión PDET (sin grupos étnicos) 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1.000	Más de 1.000	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	34.572	24.153	6.211	5.440	686	497	57	53	71.669
Arauca	846	2.475	1.442	3.084	834	501	45	29	9.256
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	5.467	3.202	1.730	4.837	1.531	1.232	100	38	18.137
Catatumbo	288	1.106	1.120	2.786	491	261	8	11	6.071
Chocó	407	630	124	218	56	35	8	12	1.490
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.170	2.891	2.161	7.687	4.437	2.798	142	63	21.349
Macarena - Guaviare	572	878	711	4.088	2.795	3.599	406	478	13.527
Montes de María	1.941	4.755	4.114	7.381	944	627	45	22	19.829
Pacífico Medio	213	151	41	40	4	1	1	14	465
Pacífico y Frontera Nariñense	2.582	2.186	663	481	51	40	6	22	6.031
Putumayo	5.519	3.602	1.737	3.289	609	240	19	23	15.038
Sierra Nevada - Perijá	3.088	5.351	3.068	7.306	1.682	1.356	109	48	22.008
Sur de Bolívar	413	807	820	2.983	963	835	104	65	6.990
Sur de Córdoba	1.604	1.315	687	1.702	580	507	52	54	6.501
Sur del Tolima	4.271	9.845	4.243	5.189	705	402	33	23	24.711
Urabá Antioqueño	1.969	4.066	2.351	3.683	699	456	34	11	13.269
Total	**64.922**	**67.413**	**31.223**	**60.194**	**17.067**	**13.387**	**1.169**	**966**	**256.341**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo.

Otro rasgo importante de las UPA de las subregiones PDET es que en su mayoría (67,5%) tienen menos de 10 hectáreas, aunque hay que destacar la presencia de aquellas con una extensión entre 10 y 50 hectáreas, con un peso de 22,3% del total de UPA, en el total de subregiones PDET (ver Cuadro 3-5 y Gráfica 3.2). En la subregión con mayor densidad de UPA, Alto Patía y Norte del Cauca, predomina el microfundio de menos de una hectárea (47,7% del total de UPA en la subregión), seguido de UPA entre 1 y 5 hectáreas de extensión (34%). En la subregión de Pacífico y Frontera Nariñense estas extensiones sumadas representan el 67,7%, pero en este caso tienen una participación importante las UPA de mayor extensión entre 5 y 50 hectáreas con 39,4% de participación. Un patrón similar, con predominio de pequeñas UPA y presencia importante de medianas se observa en la subregión del Pacífico Medio; Putumayo; Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

Las subregiones PDET donde dominan las medianas propiedades entre 5 y 100 hectáreas de extensión son Arauca (57,8%), Catatumbo (71,8%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (65,8%), Macarena-Guaviare (56,3%), Montes de María (60,6%), Sierra Nevada-Perijá (51,9%) y Urabá (51,6%).

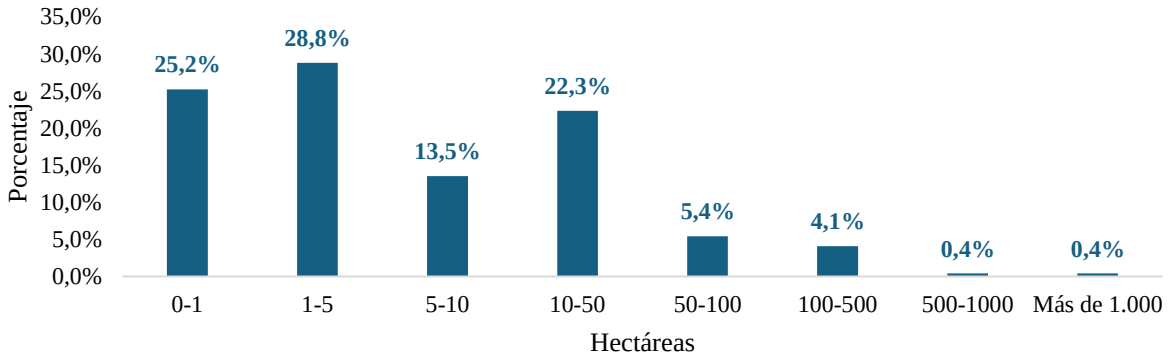
Solo en las subregiones PDET de Macarena-Guaviare (31,1%), Sur de Bolívar (14,3%) y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (13,6%) se observa una significativa participación de UPA mayor de 100 hectáreas.

Cuadro 3-5. Participación del número de UPA por tamaño (ha) y subregión PDET (%) 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1.000	Más de 1.000
Alto Patía y Norte del Cauca	47,7%	34,0%	8,8%	7,8%	0,9%	0,7%	0,1%	0,1%
Arauca	8,7%	25,3%	15,0%	33,2%	9,6%	7,0%	0,7%	0,6%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	29,9%	17,6%	9,6%	27,0%	8,4%	6,7%	0,6%	0,3%
Catatumbo	4,7%	18,2%	18,6%	45,3%	7,9%	4,6%	0,3%	0,3%
Chocó	16,1%	32,8%	16,8%	27,5%	4,3%	1,7%	0,1%	0,7%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	6,1%	14,6%	10,6%	35,5%	19,7%	12,4%	0,7%	0,4%
Macarena - Guaviare	4,5%	8,2%	6,1%	30,6%	19,6%	24,8%	2,8%	3,5%
Montes de María	12,2%	24,0%	20,2%	35,8%	4,6%	3,0%	0,2%	0,1%
Pacífico Medio	22,1%	39,4%	17,1%	18,0%	1,8%	1,0%	0,2%	0,4%
Pacífico y Frontera Nariñense	23,1%	34,6%	19,7%	19,7%	1,6%	0,9%	0,1%	0,3%
Putumayo	32,0%	25,8%	12,5%	22,5%	4,4%	2,1%	0,2%	0,4%
Sierra Nevada - Perijá	14,9%	26,3%	14,0%	30,9%	7,0%	6,0%	0,6%	0,3%
Sur de Bolívar	5,9%	11,5%	11,7%	42,7%	13,8%	11,9%	1,5%	0,9%
Sur de Córdoba	24,1%	19,7%	10,6%	27,2%	9,0%	7,7%	0,8%	1,0%
Sur del Tolima	17,2%	39,6%	17,5%	21,0%	2,8%	1,6%	0,1%	0,1%
Urabá Antioqueño	14,5%	29,2%	17,9%	28,2%	5,5%	4,1%	0,3%	0,3%
Total	**25,2%**	**28,8%**	**13,5%**	**22,3%**	**5,4%**	**4,1%**	**0,4%**	**0,4%**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo.

Gráfica 3.2. Participación del número de UPA por tamaño (ha) en total PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo.

Si se excluyen los grupos étnicos (ver Cuadro 3-6) se mantiene la dominancia de las UPA de menos de 10 hectáreas dentro de las subregiones PDET (63,8%), aunque se reduce relativamente su participación, al tiempo que aumenta la de aquellas de 10 y 50 hectáreas, con un peso de 23,3% del total de UPA. En Alto Patía y Norte del Cauca, continua el predominio del microfundio de menos de una hectárea (48,2% del total de UPA en la subregión), seguido de UPA entre 1 y 5 hectáreas de extensión (33,5%). En la subregión Sur del Tolima, estas extensiones sumadas representan el 57,1%, pero a diferencia de Alto Patía y Norte del Cauca, existe una mayor extensión entre 5-10 y 10-50 hectáreas, con el 17,2% y 21,0%, respectivamente. También se observa predominio de pequeñas UPA en las subregiones del Pacífico medio; Pacífico y Frontera Nariñense y Putumayo.

Las subregiones PDET donde dominan las medianas propiedades entre 5 y 100 hectáreas de extensión sin incluir a los grupos étnicos, son Catatumbo (72,4%), Sur de Bolívar (68,2%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (66,9%), Montes de María (62,7%), Arauca (57,9%), Macarena-Guaviare (56,1%), Sierra Nevada-Perijá (54,8%) y Urabá Antioqueño (50,7%).

Solo en las subregiones PDET de Macarena–Guaviare (33,1%), Sur de Bolívar (14,4%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (14,1%) se observa una significativa participación de UPA mayores de 100 hectáreas.

Cuadro 3-6. Participación del número de UPA por tamaño (ha) y por subregión PDET (%) (sin grupos étnicos) 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1.000	Más de 1.000
Alto Patía y Norte del Cauca	48,2%	33,7%	8,7%	7,6%	1,0%	0,7%	0,1%	0,1%
Arauca	9,1%	26,7%	15,6%	33,3%	9,0%	5,4%	0,5%	0,3%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	30,1%	17,7%	9,5%	26,7%	8,4%	6,8%	0,6%	0,2%
Catatumbo	4,7%	18,2%	18,4%	45,9%	8,1%	4,3%	0,1%	0,2%
Chocó	27,3%	42,3%	8,3%	14,6%	3,8%	2,3%	0,5%	0,8%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	5,5%	13,5%	10,1%	36,0%	20,8%	13,1%	0,7%	0,3%
Macarena - Guaviare	4,2%	6,5%	5,3%	30,2%	20,7%	26,6%	3,0%	3,5%
Montes de María	9,8%	24,0%	20,7%	37,2%	4,8%	3,2%	0,2%	0,1%
Pacífico Medio	45,8%	32,5%	8,8%	8,6%	0,9%	0,2%	0,2%	3,0%
Pacífico y Frontera Nariñense	42,8%	36,2%	11,0%	8,0%	0,8%	0,7%	0,1%	0,4%
Putumayo	36,7%	24,0%	11,6%	21,9%	4,0%	1,6%	0,1%	0,2%
Sierra Nevada – Perijá	14,0%	24,3%	13,9%	33,2%	7,6%	6,2%	0,5%	0,2%

Sur de Bolívar	5,9%	11,5%	11,7%	42,7%	13,8%	11,9%	1,5%	0,9%
Sur de Córdoba	24,7%	20,2%	10,6%	26,2%	8,9%	7,8%	0,8%	0,8%
Sur del Tolima	17,3%	39,8%	17,2%	21,0%	2,9%	1,6%	0,1%	0,1%
Urabá Antioqueño	14,8%	30,6%	17,7%	27,8%	5,3%	3,4%	0,3%	0,1%
Total	**25,3%**	**26,3%**	**12,2%**	**23,5%**	**6,7%**	**5,2%**	**0,5%**	**0,4%**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Si se examina la información de las UPA ubicadas en las subregiones PDET por hectáreas, y se discrimina por tamaño, surgen otros elementos importantes para el análisis (ver Cuadro 3-7 y Cuadro 3-8). En primer lugar, el hectareaje de aquellas UPA que tienen menos de diez hectáreas en las subregiones PDET corresponde al 2,3% del total, mientras que las de más de 1.000 hectáreas tienen el 73%. En el nivel nacional estos porcentajes son de 4,3% y 68,7%, respectivamente. Este resultado sugiere, junto con el observado en los Cuadros 3-5 y 3-6, que el llamado modelo dual, según el cual un gran número de UPA poseen poca tierra y pocas UPA poseen gran cantidad de tierra, es más acentuado en las subregiones PDET que en el resto del país, donde también es predominante.

Cuadro 3-7. Cantidad de hectáreas por tamaño de UPA por subregión PDET 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1.000	Más de 1.000	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	17.239	79.838	61.280	157.737	61.982	130.241	50.589	246.915	805.821
Arauca	452	6.872	10.816	81.187	66.293	135.821	44.448	387.415	733.304
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.310	8.574	13.000	124.973	110.097	248.520	74.768	237.316	818.558
Catatumbo	128	3.659	8.791	65.944	35.714	51.264	11.018	159.693	336.211
Chocó	1.173	15.868	21.820	110.181	53.980	56.802	16.925	2.667.129	2.943.878
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	628	9.513	17.898	217.462	327.819	522.290	106.208	4.978.177	6.179.995
Macarena - Guaviare	234	3.485	6.714	125.812	208.846	741.551	295.869	6.854.089	8.236.600
Montes de María	1.132	14.056	31.067	158.116	66.395	116.356	29.861	45.232	462.215
Pacífico Medio	1.748	23.379	27.432	81.852	26.975	44.563	27.116	1.188.359	1.421.424
Pacífico y Frontera Nariñense	1.921	40.339	57.601	156.137	45.178	67.441	30.496	1.256.543	1.655.656
Putumayo	2.009	13.330	18.126	102.774	60.567	80.611	29.916	1.628.757	1.936.090
Sierra Nevada – Perijá	1.763	20.462	29.314	214.018	143.090	340.211	108.239	706.706	1.563.803
Sur de Bolívar	151	2.366	6.157	75.281	68.259	166.157	73.840	320.969	713.180
Sur de Córdoba	465	3.610	5.429	44.884	44.808	111.725	37.927	505.841	754.689
Sur del Tolima	2.260	26.967	32.368	115.401	50.263	82.668	22.427	307.655	640.009
Urabá Antioqueño	776	12.075	19.534	93.660	56.875	122.977	28.667	257.039	591.603
Subregión PDET	**33.389**	**284.393**	**367.347**	**1.925.419**	**1.427.141**	**3.019.198**	**988.314**	**21.747.835**	**29.793.036**
Nacional	**33.570**	**1.825.777**	**1.801.593**	**7.156.732**	**4.216.913**	**9.406.027**	**3.730.324**	**62.616.940**	**91.088.877**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-8. Cantidad de hectáreas por tamaño de UPA por subregión PDET 2014 (sin étnicos) 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1000	Más de 1000	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	12.396	56.548	43.340	110.805	47.288	98.453	38.663	160.334	567.827
Arauca	449	6.780	10.450	75.613	58.105	94.602	31.467	173.460	450.925
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.283	8.353	12.622	120.817	107.690	243.345	69.556	219.616	783.282
Catatumbo	118	3.457	8.153	62.889	34.274	44.222	4.919	40.836	198.868
Chocó	198	1.499	870	5.255	3.918	7.185	5.074	127.200	151.199
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	531	8.076	15.890	205.736	319.458	506.994	97.340	4.311.983	5.466.008
Macarena - Guaviare	192	2.598	5.334	114.588	200.313	723.454	288.759	4.576.537	5.911.775
Montes de María	939	13.421	30.258	155.552	65.310	114.752	29.861	45.232	455.325

Pacífico Medio	64	323	288	854	280	494	876	302.949	306.127
Pacífico y Frontera Nariñense	319	5.809	4.650	9.394	3.472	6.897	4.316	129.935	164.792
Putumayo	1.690	9.386	12.711	76.892	42.388	44.049	13.651	921.847	1.122.615
Sierra Nevada – Perijá	1.261	14.438	22.153	170.434	117.902	262.399	70.028	132.040	790.654
Sur de Bolívar	149	2.359	6.104	74.482	67.527	164.621	72.857	320.969	709.069
Sur de Córdoba	448	3.417	5.028	39.903	41.244	106.179	35.729	371.822	603.769
Sur del Tolima	2.169	25.957	30.484	110.594	48.723	78.075	20.862	301.416	618.279
Urabá Antioqueño	712	11.305	17.032	80.700	48.355	87.745	22.112	45.379	313.339
Total	**22.916**	**173.727**	**225.365**	**1.414.508**	**1.206.247**	**2.583.465**	**806.070**	**12.181.556**	**18.613.854**
Total Nacional	**334.570**	**1.825.777**	**1.801.593**	**7.156.732**	**4.216.913**	**9.406.027**	**3.730.324**	**62.616.940**	**91.088.877**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

En segundo lugar, se observa que la mayor cantidad de hectáreas de UPA de más de 1.000 hectáreas de extensión, y que pertenecen a las subregiones PDET, se encuentra concentrada en Chocó (12,2% del área de las UPA de más de 1.000 has en las subregiones PDET), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (22,8%), Macarena-Guaviare (31,5%), Pacífico Medio (5,4%), Pacífico y Frontera Nariñense (5,7%), y Putumayo (7,4%). Si se suman esas hectáreas, se encuentra que alrededor del 30% de la cantidad de hectáreas de las UPA, de más de 1.000 hectáreas, de todo el país, se encuentra localizada en esas subregiones PDET. Así mismo, un 30% de tierra de UPA de menos de 10 hectáreas, se encuentra en las subregiones PDET.

También hay que señalar que en esas subregiones donde se concentran las grandes extensiones dentro del total, predomina en el hectareaje ese tipo de UPA de más de 1.000 hectáreas (ver Cuadro 3-9). Es notorio el caso del Chocó (90,6% de las hectáreas en esa subregión PDET son de UPA de más de 1.000 hectáreas), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (80,5%), Macarena-Guaviare (83,2%), Pacífico Medio (83,6%), Pacífico y Frontera Nariñense (75,9%) y Putumayo (84,1%). Como se explica más adelante, en la mayoría de esas subregiones, con la notable excepción de la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena-Guaviare, es notoria la presencia de grupos étnicos. Si estos últimos se excluyen (ver Cuadro 3-10), el efecto más relevante es que se reduce el número de UPA de gran tamaño, principalmente en la zona del Pacífico.

Para concluir sobre este examen a la distribución de la tierra en las subregiones PDET se puede destacar: 1) el predominio del número de UPA menores a cinco hectáreas en las subregiones PDET tanto si se incluyen como si se excluyen los grupos étnicos, 2) de todas formas, se tiene una presencia importante de UPA de más de 1000 hectáreas concentradas en algunas subregiones (Macarena-Guaviare; Arauca; Cuenca del Caguán; Sur de Bolívar y Bajo Cauca y Nordeste antioqueño), 3) Las UPA de más de 100 hectáreas concentran la mayor parte de la tierra en las regiones PDET (84,4%) un porcentaje incluso mayor que en el nivel nacional (83,8%). Si excluyen los grupos étnicos la participación de las UPA de ese tamaño se reduce ligeramente (83,6%). 4) Aparece una marcada heterogeneidad dentro de las subregiones PDET, con algunas donde predominan las UPA de reducida extensión y otras con presencia importante de UPA de mayor tamaño, que coexisten con pequeñas UPA.

Cuadro 3-9. Cantidad de ha. (%) por tamaño de UPA por subregión PDET 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1.000	Más de 1.000
Alto Patía y Norte del Cauca	2,1%	9,9%	7,6%	19,6%	7,7%	16,2%	6,3%	30,6%
Arauca	0,1%	0,9%	1,5%	11,1%	9,0%	18,5%	6,1%	52,8%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	0,2%	1,0%	1,6%	15,3%	13,5%	30,4%	9,1%	29,0%
Catatumbo	0,0%	1,1%	2,6%	19,6%	10,6%	15,2%	3,3%	47,5%
Chocó	0,0%	0,5%	0,7%	3,7%	1,8%	1,9%	0,6%	90,6%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	0,0%	0,2%	0,3%	3,5%	5,3%	8,5%	1,7%	80,6%
Macarena – Guaviare	0,0%	0,0%	0,1%	1,5%	2,5%	9,0%	3,6%	83,2%
Montes de María	0,2%	3,0%	6,7%	34,2%	14,4%	25,2%	6,5%	9,8%
Pacífico Medio	0,1%	1,6%	1,9%	5,8%	1,9%	3,1%	1,9%	83,6%
Pacífico y Frontera Nariñense	0,1%	2,4%	3,5%	9,4%	2,7%	4,1%	1,8%	75,9%
Putumayo	0,1%	0,7%	0,9%	5,3%	3,1%	4,2%	1,5%	84,1%
Sierra Nevada – Perijá	0,1%	1,3%	1,9%	13,7%	9,2%	21,8%	6,9%	45,2%
Sur de Bolívar	0,0%	0,3%	0,9%	10,6%	9,6%	23,3%	10,4%	45,0%
Sur de Córdoba	0,1%	0,5%	0,7%	5,9%	5,9%	14,8%	5,0%	67,0%
Sur del Tolima	0,4%	4,2%	5,1%	18,0%	7,9%	12,9%	3,5%	48,1%
Urabá Antioqueño	0,1%	2,0%	3,3%	15,8%	9,6%	20,8%	4,8%	43,4%
Subregión PDET	**0,1%**	**1,0%**	**1,2%**	**6,5%**	**4,8%**	**10,1%**	**3,3%**	**73,0%**
Nacional	**0,04%**	**2,0%**	**2,0%**	**7,9%**	**4,6%**	**10,3%**	**4,1%**	**68,7%**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-10. Cantidad de ha. (%) por tamaño de UPA por subregión PDET 2014 (sin étnicos) 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1.000	Más de 1.000
Alto Patía y Norte del Cauca	2,2%	10,0%	7,6%	19,5%	8,3%	17,3%	6,8%	28,2%
Arauca	0,1%	1,5%	2,3%	16,8%	12,9%	21,0%	7,0%	38,5%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	0,2%	1,1%	1,6%	15,4%	13,7%	31,1%	8,9%	28,0%
Catatumbo	0,1%	1,7%	4,1%	31,6%	17,2%	22,2%	2,5%	20,5%
Chocó	0,1%	1,0%	0,6%	3,5%	2,6%	4,8%	3,4%	84,1%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	0,0%	0,1%	0,3%	3,8%	5,8%	9,3%	1,8%	78,9%
Macarena – Guaviare	0,0%	0,0%	0,1%	1,9%	3,4%	12,2%	4,9%	77,4%
Montes de María	0,2%	2,9%	6,6%	34,2%	14,3%	25,2%	6,6%	9,9%
Pacífico Medio	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,2%	0,3%	99,0%
Pacífico y Frontera Nariñense	0,2%	3,5%	2,8%	5,7%	2,1%	4,2%	2,6%	78,8%
Putumayo	0,2%	0,8%	1,1%	6,8%	3,8%	3,9%	1,2%	82,1%
Sierra Nevada – Perijá	0,2%	1,8%	2,8%	21,6%	14,9%	33,2%	8,9%	16,7%
Sur de Bolívar	0,0%	0,3%	0,9%	10,5%	9,5%	23,2%	10,3%	45,3%
Sur de Córdoba	0,1%	0,6%	0,8%	6,6%	6,8%	17,6%	5,9%	61,6%
Sur del Tolima	0,4%	4,2%	4,9%	17,9%	7,9%	12,6%	3,4%	48,8%
Urabá Antioqueño	0,2%	3,6%	5,4%	25,8%	15,4%	28,0%	7,1%	14,5%
Total	**0,1%**	**0,9%**	**1,2%**	**7,6%**	**6,5%**	**13,9%**	**4,3%**	**65,4%**
Total Nacional	**0,4%**	**2,0%**	**2,0%**	**7,9%**	**4,6%**	**10,3%**	**4,1%**	**68,7%**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

3.2. La tenencia de la tierra en las subregiones PDET

En el CNA (2014) se indaga a los encuestados por el tipo de tenencia que en su concepto tiene su UPA. En el nivel nacional, las respuestas a esa pregunta muestran que la tenencia "propia" es la mayoritaria, según la cual las UPA en esa categoría son 66,3% y ocupan el 40% del área, es decir, 27,7 millones de hectáreas. En "arriendo" se encuentran 8,8% de las UPA censadas, con el 2,6% de la tierra. En "aparcería" están 1,4% de las UPA con 2,6% del área. En los "territorios colectivos" se encuentran 4,7% de las UPA con 20,7% del área. Hay que decir que, en esta última estadística, esas tierras pueden estar en zonas de reserva y su uso agropecuario puede ser limitado.

El tipo de tenencia de la tierra más común entre las Subregiones PDET corresponde a "propia" con el 66,8%, seguido de la "propiedad colectiva" en donde predominan los grupos étnicos.

También hay que destacar que la respuesta "no sabe" es muy elevada con un 25,3% del área y 8,7% de las UPA, lo cual muestra las dificultades que tuvo el censo al abordar ese tema de la forma como lo hizo, ya que no pudo aclarar a quien pertenece un elevado número de propiedades rurales.
En las subregiones PDET, que tienen una alta presencia de los grupos étnicos, se observa que la mayoría de las UPA tienen una tenencia "propia" (67% de las UPA de las subregiones PDET), solo un 4% está en "arriendo" y el 13% es "propiedad colectiva". En el nivel nacional, la estadística de "no sabe" es relativamente menor, con un 8% de participación (ver Cuadro 3-11, Cuadro 3-12 y Gráfica 3.3).

Al interior de los PDET se destaca la elevada participación de la tenencia en "propiedad colectiva" que se observa en las UPA ubicadas en las subregiones del Chocó (42% de las UPA en la subregión), Pacífico Medio (41%), Pacífico y Frontera Nariñense (40%). Con una menor participación, pero también importante, ese tipo de tenencia se encuentra en las subregiones del Putumayo (13%), Sierra Nevada-Perijá (11%), Sur de Córdoba (7%), Alto Patía (6%), Urabá antioqueño (5%) y Catatumbo (5%).

Aunque como se dijo, en las subregiones PDET predomina la tenencia "propia", y la "propiedad colectiva" es muy importante en algunas de ellas, también hay que resaltar la participación de la modalidad de "arrendamiento" en las subregiones de Catatumbo (9%), Montes de María (10%), Sierra Nevada-Perijá (5%), Sur del Tolima (5%) y Urabá antioqueño (7%). Ahora bien, el hecho de que buena parte de los encuestados consideren que tienen una tenencia propia, proviene, como se muestra más adelante, de la alta informalidad que existe.

Cuadro 3-11. Tipo de tenencia de UPA por subregión PDET 2014

Subregión PDET	Propia	Arriendo	Propiedad colectiva	Mixta	No sabe	Otra	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	68.188	4.407	5.472	1.075	7.529	12.710	99.381
Arauca	7.880	251	161	86	1.287	247	9.912
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	14.998	1.178	206	372	986	894	18.634
Catatumbo	4.243	555	321	73	892	370	6.454
Chocó	7.940	461	7.447	13	263	1.720	17.844
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	18.060	989	1.190	441	1.285	1.112	23.077
Macarena – Guaviare	11.061	837	1.247	271	1.034	427	14.877
Montes de María	14.062	2.104	439	662	1.433	2.269	20.969
Pacífico Medio	11.557	279	9.157	12	381	1.158	22.544
Pacífico y Frontera Nariñense	20.224	435	16.428	42	2.133	1.569	40.831
Putumayo	13.038	453	2.543	375	2.386	1.149	19.944
Sierra Nevada – Perijá	18.641	1.479	3.204	485	4.134	1.128	29.071
Sur de Bolívar	5.104	211	38	238	1.215	248	7.054
Sur de Córdoba	5.059	334	468	56	851	234	7.002
Sur del Tolima	21.861	1.178	102	445	1.479	726	25.791
Urabá Antioqueño	10.730	1.111	789	486	1.082	679	14.877
Total	**252.646**	**16.262**	**49.212**	**861**	**28.370**	**30.911**	**378.262**

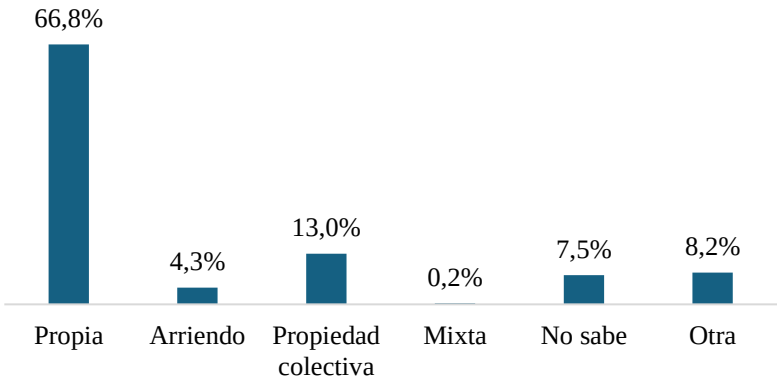
Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-12. Participación del tipo de tenencia de UPA por subregión PDET (%) 2014

Subregión PDET	Propia	Arriendo	Propiedad colectiva	Mixta	No sabe	Otra
Alto Patía y Norte del Cauca	68,6%	4,4%	5,5%	1,1%	7,6%	12,8%
Arauca	79,5%	2,5%	1,6%	0,9%	13,0%	2,5%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	80,5%	6,3%	1,1%	2,0%	5,3%	4,8%
Catatumbo	65,7%	8,6%	5,0%	1,1%	13,8%	5,7%
Chocó	44,5%	2,6%	41,7%	0,1%	1,5%	9,6%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	78,3%	4,3%	5,2%	1,9%	5,6%	4,8%
Macarena – Guaviare	74,3%	5,6%	8,4%	1,8%	7,0%	2,9%
Montes de María	67,1%	10,0%	2,1%	3,2%	6,8%	10,8
Pacífico Medio	51,3%	1,2%	40,6%	0,1%	1,7%	5,1%
Pacífico y Frontera Nariñense	49,5%	1,1%	40,2%	0,1%	5,2%	3,8%
Putumayo	65,4%	2,3%	12,8%	1,9%	12,0%	5,8%
Sierra Nevada – Perijá	64,1%	5,1%	11,0%	1,7%	14,2%	3,9%
Sur de Bolívar	72,4%	3,0%	0,5%	3,4%	17,2%	3,5%
Sur de Córdoba	72,3%	4,8%	6,7%	0,8%	12,2%	3,3%
Sur del Tolima	84,8%	4,6%	0,4%	1,7%	5,7%	2,8%
Urabá Antioqueño	72,1%	7,5%	5,3%	3,3%	7,3%	4,6%
Total	**66,8%**	**4,3%**	**13,0%**	**0,2%**	**7,5%**	**8,2%**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Gráfica 3.3. Tipo de tenencia de UPA para la totalidad PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

3.3. Grupos étnicos en las subregiones PDET

En general, los grupos étnicos son importantes en las subregiones PDET. Los indígenas participan con 18,5% de las UPA en dichas subregiones, las comunidades negras y raizales con 13,8%, mientras que el resto, que participa con 67,8%, responde que no pertenece a ninguno de estos grupos (ver Cuadro 3-13, Cuadro 3-14 y Gráfica 3.4).
Las comunidades negras y raizales están relativamente más concentradas y dominan en las UPA ubicadas en el Pacífico Medio (91,9% del total de UPA en la subregión), en el Pacífico y Frontera Nariñense (67,8%) y en el Chocó (70,7%). Aunque hay que anotar que en estas dos últimas también es importante la presencia de los grupos indígenas (17,4% y 21%, respectivamente).

Las UPA de indígenas se encuentran en todas las subregiones PDET. Su participación, además de las mencionadas antes, tiene una alta importancia relativa en el Alto Patía y Norte del Cauca (20,6%), Putumayo (22,6%), Sierra Nevada-Perijá (23,7%), en el Urabá Antioqueño (8,8%) y en la Macarena-Guaviare (8,7%).

Desde el punto de vista de la política pública o de un inversionista que se quiera vincular a los PDET la elevada participación de los grupos étnicos dentro de ellos representa un gran reto, en especial en las afro. Como afirma un trabajo sobre el tema: "mientras los resguardos indígenas son territorialidades poderosamente garantistas que ostentan un estatus de gobierno territorial bastante completo, las titulaciones colectivas afrocolombianas son figuras de gobierno territorial incompletas. La situación anterior se constata en la medida en que, si bien los Consejos Comunitarios deben ser consultados sobre las decisiones que afecten sus espacios vitales, no tienen cómo acceder a los recursos del Sistema General de Participaciones y por lo tanto no gozan de una gobernanza económica"[72].

Cuadro 3-13. Tipo de etnia por UPA en las subregiones PDET 2014

Subregión PDET	Indígena	Comunidades negras y raizales	Ninguna	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	20.441	7.271	71.669	99.381
Arauca	592	64	9.256	9.912
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	383	114	18.137	18.634
Catatumbo	350	33	6.071	6.454
Chocó	3.741	12.613	1.490	17.844
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.658	70	21.349	23.077
Macarena – Guaviare	1.297	53	13.527	14.877
Montes de María	961	179	19.829	20.969
Pacífico Medio	1.360	20.719	465	22.544
Pacífico y Frontera Nariñense	7.125	27.675	6.031	40.831
Putumayo	4.508	398	15.038	19.944
Sierra Nevada – Perijá	6.901	162	22.008	29.071
Sur de Bolívar	12	52	6.990	7.054

[72] Duarte, C.; Castaño, A. (2020). Territorio y derechos de propiedad para comunidades rurales en Colombia. Maguaré - vol. 34, no. 1 (ene-jun) - 2020 - issn 0120-3045 (impreso) - 2256-5752 (en línea) - pp. 111-14.

Sur de Córdoba	450	51	6.501	7.002
Sur del Tolima	1.040	40	24.711	25.791
Urabá Antioqueño	1.308	300	13.269	14.877
Total	**69.794**	**52.127**	**256.341**	**378.262**

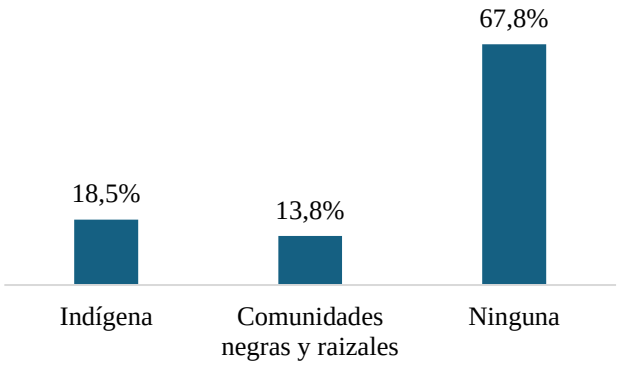
Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-14. Tipo de etnia por UPA en subregiones PDET (%) 2014

Subregión PDET	Indígena	Comunidades negras y raizales	Ninguna
Alto Patía y Norte del Cauca	20,6%	7,3%	72,1%
Arauca	6,0%	0,6%	93,4%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	2,1%	0,6%	97,3%
Catatumbo	5,4%	0,5%	94,1%
Chocó	21,0%	70,7%	8,4%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	7,2%	0,3%	92,5%
Macarena – Guaviare	8,7%	0,4%	90,9%
Montes de María	4,6%	0,9%	94,6%
Pacífico Medio	6,0%	91,9%	2,1%
Pacífico y Frontera Nariñense	17,4%	67,8%	14,8%
Putumayo	22,6%	2,0%	75,4%
Sierra Nevada – Perijá	23,7%	0,6%	75,7%
Sur de Bolívar	0,2%	0,7%	99,1%
Sur de Córdoba	6,4%	0,7%	92,8%
Sur del Tolima	4,0%	0,2%	95,8%
Urabá Antioqueño	8,8%	2,0%	89,2%
Total	**18,5%**	**13,8%**	**67,8%**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

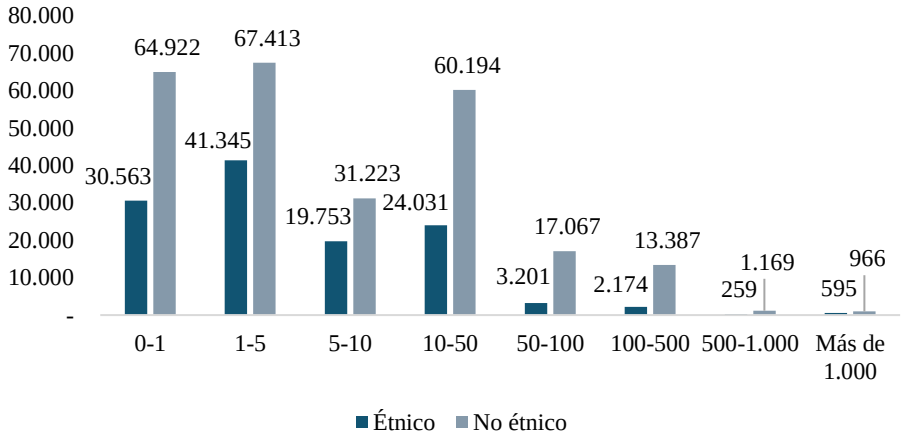
Gráfica 3.4. Tipo de etnia por UPA para la totalidad de PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

De otro parte, como se observa en la Gráfica 3.5, en las subregiones PDET, el tamaño de las UPA de los grupos étnicos es relativamente menor al resto. Se concentra en UPA menores a las 50 hectáreas, y son pocas las que superan esa extensión.

Gráfica 3.5. Número de UPA (ha) por tamaño, discriminando por étnico en municipios PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

3.4. Informalidad y distribución de la propiedad en las subregiones PDET

Existen dos características estructurales de la propiedad de la tierra en Colombia: la elevada informalidad en la propiedad de la tierra y la estructura desigual de la propiedad.

Las Subregiones PDET con mayor informalidad y desigualdad en la propiedad, corresponden a Pacífico y Frontera Nariñense. Adicionalmente, el promedio de la informalidad en los PDET se encuentra por encima del promedio nacional.

La primera característica lleva a la incertidumbre en los derechos de propiedad y ha sido señalada como uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo del mercado de tierras, con lo cual se impide el aumento de la competitividad de la agricultura, en la medida en que no se asignan de manera óptima los proyectos sectoriales y, de otra parte, no se puede acceder al crédito u otros recursos financieros ante la imposibilidad de usar la tierra como garantía.

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) calcula un índice de informalidad que permite estimar, identificar y delimitar áreas con posible presencia de informalidad en la tenencia de la tierra a nivel predial, con el objetivo de servir de insumo técnico en el proceso de planificación del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural del país.

Para el cálculo del índice de informalidad, la UPRA tiene en cuenta los predios que cumplen con cualquiera de los siguientes criterios: (i) predios sin matrícula inmobiliaria, (ii) predios identificados con mejoras en

predio ajeno dentro de la base catastral en la base de datos catastral, presumiendo que son posesiones sobre predios de propiedad privada, susceptibles de formalización (iii) predios no interrelacionados en el Proyecto Interrelación Catastro-Registro y (iv) predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria.

Los predios con al menos una de las condiciones anteriores se contabilizan como predios con indicios de alguna situación de informalidad y, por ende, se suman dentro del número total de predios con presunción de informales en cada municipio. De esta manera se conforma el índice de informalidad municipal en todo el país, que toma valores entre 0 y 1. La informalidad es mayor sí el municipio o departamento está más cerca de 1.

De la información del índice de informalidad de la UPRA, correspondiente al año 2020, se tomó el cálculo de las Subregiones PDET, que se presenta en el Cuadro 3-15. Llama la atención que en promedio la informalidad en las Subregiones PDET (0,66) es más alta que en el total nacional (0,52). Aunque al interior de las Subregiones hay grandes diferencias. Las informalidades más altas se encuentran en las Subregiones PDET del Pacífico y la Frontera Nariñense (0,90), Pacífico Medio (0,76), Sur de Córdoba (0,74), Alto Patía y Norte del Cauca (0,76) y Montes de María (0,71). De otra parte, las Subregiones PDET con menor informalidad son Chocó (0,44) y Macarena-Guaviare (0,54).

En el mismo cuadro, en la tercera columna, se presenta el índice Gini para las Subregiones PDET. Este índice es el indicador más conocido para medir el grado de desigualdad de una variable (tierra, ingresos, riqueza, activos, etc.) entre una población. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 corresponde a la desigualdad total (un individuo posee la totalidad de la variable). En este caso mide la desigualdad en la tenencia de la tierra rural de acuerdo con la información de la UPRA y se pueden hacer comparaciones entre el cálculo nacional y las Subregiones PDET.

Cuadro 3-15. Índices de informalidad y Gini en tenencia de tierra por subregión PDET[73]: 2020

Subregión PDET	Informalidad	Gini
Alto Patía y Norte del Cauca	0,76	0,70
Arauca	0,63	0,39
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	0,69	0,69
Catatumbo	0,59	0,71
Chocó	0,44	0,47
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	0,55	0,57
Macarena - Guaviare	0,54	0,63
Montes de María	0,71	0,65
Pacífico Medio	0,76	0,21
Pacífico y Frontera Nariñense	0,90	0,84
Putumayo	0,68	0,57

[73] Para el cálculo de los índices por subregión se tomó el índice municipal luego calcular el promedio.

Sierra Nevada - Perijá	0,67	0,50
Sur de Bolívar	0,59	0,61
Sur de Córdoba	0,74	0,70
Sur del Tolima	0,70	0,61
Urabá Antioqueño	0,73	0,64
Total PDET	**0,66**	**0,61**
Total Nacional	**0,52**	**0,86**

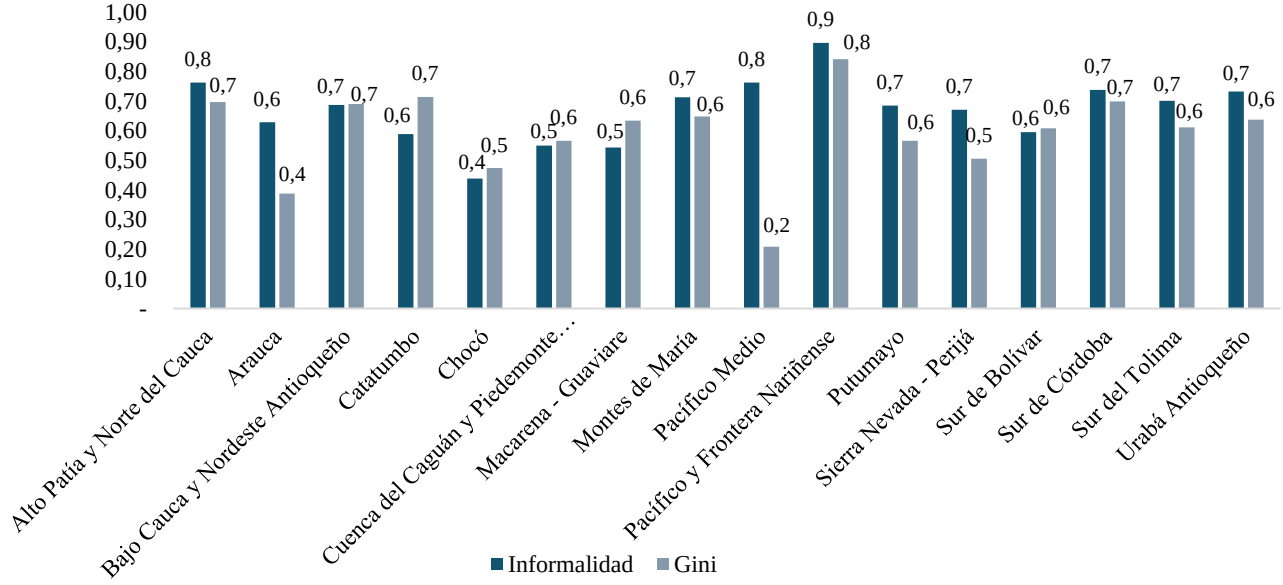
Fuente: UPRA, elaboración Fedesarrollo

En relación con este último punto se observa que el Gini nacional es 0,86, cifra que refleja una elevada desigualdad en la propiedad de la tierra rural. Un rasgo que ha sido corroborado en diferentes trabajos que se han realizado para medir este indicador. El Gini en las subregiones PDET (0,61) es menor que el observado en el nivel nacional.

Existen subregiones PDET, sobre todo en las que la tenencia de la tierra está asociada a comunidades étnicas, que poseen propiedades de gran tamaño, en las cuales el Gini es muy elevado. Tal es el caso de la subregión del Pacífico y Frontera Nariñense (0,84). Esta regla, sin embargo, no se cumple en el Chocó ni en el Pacífico Medio; estas son subregiones que, aunque tienen en su mayoría UPA que están en manos de las comunidades negras, no registran un Gini alto, que sugiera una elevada desigualdad (0,47 y 0,21 respectivamente).

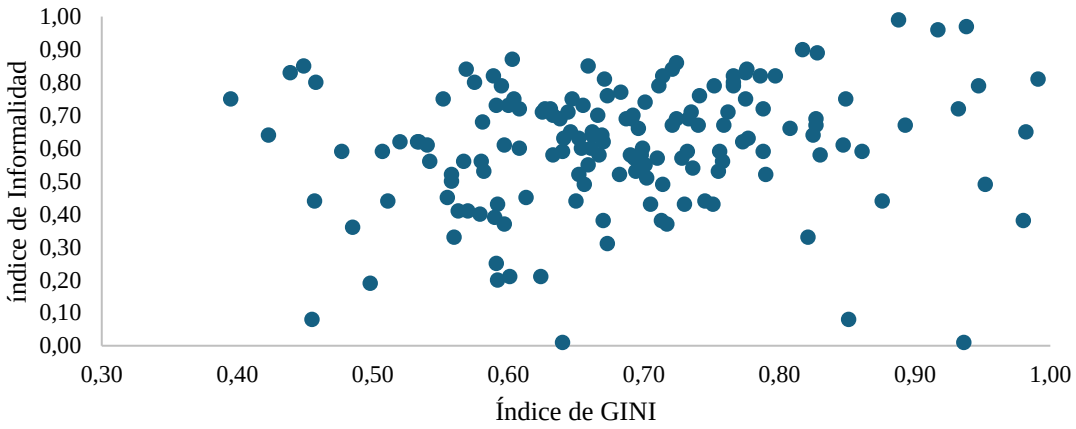
A pesar del caso particular de la subregión Pacífico y Frontera Nariñense que se observa en el Cuadro 3-15, donde el elevado Gini coincide con alta informalidad, la relación entre esas variables en las subregiones PDET no tiene una correlación positiva, como lo sugiere la Gráfica 3.6. Para corroborar ese punto se hizo un ejercicio de correlación simple en el nivel municipal. En la Gráfica 3.7 se observa que, en este nivel, la relación no es para nada clara y el coeficiente de correlación es apenas de 0,171.

Gráfica 3.6. Índices de informalidad y Gini en tenencia de tierra por subregión PDET 2020



Fuente: UPRA, elaboración Fedesarrollo

Gráfica 3.7. Índices de informalidad y Gini en tenencia de tierra por municipio PDET 2020
(Correlación: 0,171) *



*Según la UPRA, cinco municipios PDET s no tienen información de informalidad y 7 no tienen Gini. Solo hubo un municipio que no contaba con ninguno de los dos índices. Estos municipios con información incompleta no fueron tenidos en cuenta para el cálculo de correlación.
Fuente: UPRA, elaboración Fedesarrollo

3.5. Capital físico y servicios productivos en las Subregiones PDET

Unos factores muy importantes para el éxito de los proyectos productivos en las subregiones PDET, que podrían ser beneficiados por la reforma agraria integral, son los que tienen que ver con la disponibilidad de capital físico y el acceso a los servicios productivos (crédito, asistencia técnica y buenas prácticas, riego). Todos estos elementos en los cuales pude haber una oportunidad para la inversión privada, con la concurrencia del Estado.

La mayoría de las Unidades de Producción Agrícola de las subregiones PDET no cuentan con maquinaria, ni construcciones (63,7%). Sucede lo mismo con las UPA que no cuentan con asistencia técnica en estas subregiones (79,9%).
Por otro lado, las aprobaciones de créditos son altas, con una tasa de aceptación del 83,8%. Sin embargo, solo el 10,7% de las solicitudes llegan a presentarse. Estas dificultades se manifiestan con mayor intensidad en las áreas rurales y entre los grupos étnicos.

El CNA (2014) provee información sobre esas variables en la víspera de la firma del Acuerdo de Paz. Estas estadísticas fueron construidas interrogando directamente a los productores sobre estos elementos y agregando esas respuestas para obtener variables categóricas que se expresan en porcentajes. En este caso del total de UPA en la subregión PDET respectiva.

En el Cuadro 3-16 y en la Gráfica 3.8 se observa que en las subregiones PDET, las UPA que tienen maquinaria y construcciones son muy pocas, en relación con el total. El 63,7 % de las UPA en las

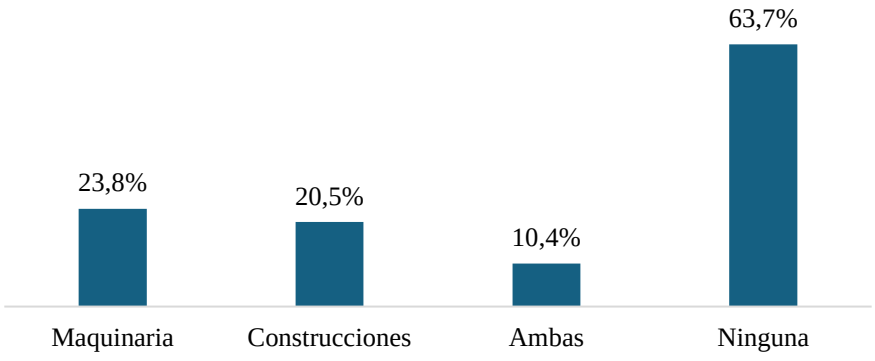
subregiones PDET reportan que no poseen estos elementos. Las subregiones PDET que están en mejor posición en esta estadística son las de Arauca, donde solo 30,2% de las UPA reportan que no tienen ni maquinaria ni construcciones, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (40,9%), Macarena-Guaviare (35,9%) y Sur de Bolívar (42%).

Cuadro 3-16. Existencia de maquinaria y construcciones por subregión PDET (%) 2014

Subregión PDET	Maquinaria	Construcciones	Ambas	Ninguna
Alto Patía y Norte del Cauca	13,8%	14,0%	4,8%	74,3%
Arauca	57,9%	46,5%	37,5%	30,2%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	18,2%	23,8%	9,8%	66,2%
Catatumbo	30,4%	11,4%	7,0%	61,4%
Chocó	27,3%	15,1%	6,3%	62,4%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	43,6%	43,7%	29,9%	40,9%
Macarena - Guaviare	53,4%	36,9%	28,6%	35,4%
Montes de María	7,2%	15,5%	4,6%	79,6%
Pacífico Medio	31,9%	20,1%	8,1%	55,2%
Pacífico y Frontera Nariñense	19,8%	11,1%	4,4%	72,5%
Putumayo	25,5%	17,9%	8,2%	63,1%
Sierra Nevada - Perijá	18,0%	21,6%	9,1%	66,4%
Sur de Bolívar	44,0%	38,9%	26,5%	42,0%
Sur de Córdoba	14,3%	20,4%	7,8%	58,4%
Sur del Tolima	34,7%	25,7%	16,2%	53,7%
Urabá Antioqueño	14,2%	18,4%	6,7%	70,1%
Total	**23,8%**	**20,5%**	**10,4%**	**63,7%**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Gráfica 3.8. Existencia de maquinaria y construcciones para la totalidad de PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Algunos trabajos[74], han enfatizado el papel de la asistencia técnica (AT) en el desarrollo agropecuario. Al respecto, el CNA de 2014 indaga sobre el uso de la asistencia técnica por parte de los productores agropecuarios. Los resultados para todo el país y sin mayor diferencia entre tamaños de las UPA, la asistencia técnica agropecuaria se caracteriza por su muy bajo nivel de utilización. La problemática más aguda se presenta en las UPA más pequeñas[75].

Pero si en general, la AT es un recurso poco utilizado, la información del CNA (2014) para las subregiones PDET muestra un panorama aún más complicado. En las subregiones PDET, el 79,9% de los encuestados (Cuadro 3-17 y Gráfica 3.9) no utiliza las buenas prácticas agrícolas o pecuarias. Si se examina la información por subregiones, se observa que en casi todas las Subregiones más del 80% de las respuestas dice que no tiene buenas prácticas agropecuarias; la excepción notable es la subregión del Sur del Tolima donde ese porcentaje baja a 51,7%, mientras que un 46,5% responde que si usa buenas prácticas en ese territorio.

Cuadro 3-17. Asistencia técnica por subregión PDET 2014

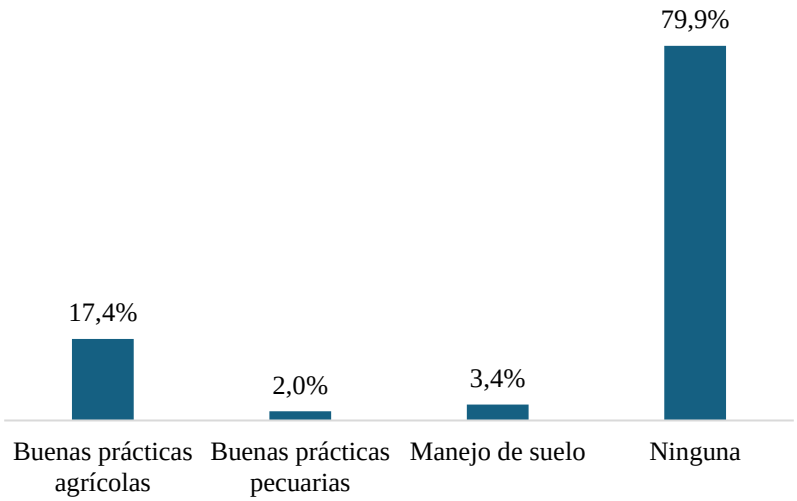
Subregión PDET	Buenas prácticas agrícolas	Buenas prácticas pecuarias	Manejo de suelo	Ninguna
Alto Patía y Norte del Cauca	27,4%	2,1%	6,1%	70,3%
Arauca	9,0%	2,7%	1,4%	88,1%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	16,1%	3,7%	2,6%	80,5%
Catatumbo	11,6%	1,5%	4,4%	85,6%
Chocó	9,3%	1,7%	1,9%	87,5%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	11,5%	1,9%	1,0%	86,7%
Macarena – Guaviare	11,0%	2,2%	2,6%	86,2%
Montes de María	13,6%	1,4%	1,2%	85,1%
Pacífico Medio	7,7%	2,2%	3,2%	89,9%
Pacífico y Frontera Nariñense	9,6%	2,2%	3,7%	87,4%
Putumayo	9,8%	3,0%	2,7%	86,0%
Sierra Nevada - Perijá	8,7%	0,9%	1,8%	85,6%
Sur de Bolívar	8,8%	1,8%	1,8%	89,6%
Sur de Córdoba	7,5%	1,4%	1,8%	89,7%
Sur del Tolima	46,5%	0,8%	2,6%	51,7%
Urabá Antioqueño	11,9%	1,2%	2,5%	86,6%
Total	**17,4%**	**2,0%**	**3,4%**	**79,9%**

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

[74] Véase entre otros: Torres, N.; Dávalos, E.; Morales, L. (2021) Heterogeneous effects of agricultural technical assistance in Colombia. Borradores de Economía del Banco de la República. No. 1164

[75] Como se muestra en Perfetti, J.J.; Leibovich, J.; Delgado, M. López, E. (2024). La tierra para uso agropecuario en Colombia: equidad y productividad. Fedesarrollo.

Gráfica 3.9. Asistencia técnica para la totalidad PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

En la literatura especializada se enfatiza el papel que tiene el crédito para el desarrollo de la agricultura. El crédito tiene efectos positivos claramente significativos en esa actividad, ya que se destina en su mayoría a inversión, lo que deriva en un aumento de productividad y reduce la pobreza multidimensional. El acceso al crédito, de otra parte, también mejora la eficiencia técnica de los productores agropecuarios.

Sin embargo, el acceso al crédito el sector rural es difícil. El problema para que se obtenga crédito para las actividades rurales es la presencia de imperfecciones de información, en palabras de Echavarría et al (2018)[76] que se producen "debido a la menor probabilidad de contar con un colateral, el menor desarrollo de las instituciones financieras y a la mayor covarianza entre las variables que afectan el riesgo".

Llama la atención que en el CNA (2014) las subregiones PDET solicitan relativamente poco crédito, en promedio solo 10,7% de las UPA en las subregiones PDET lo solicitan (ver
Cuadro 3-18 y Gráfica 3.10). Hay que recalcar que, según la información censal, cuando esos pocos productores solicitan crédito es muy probable que sea aprobada la solicitud, un 83,8% en el promedio de las subregiones PDET.

Si se diferencia por grupo étnico en las subregiones PDET (ver Gráfica 3.11), la diferencia que se observa es que las UPA en los grupos étnicos solicitan, de forma proporcional, menos crédito (7,6%) que las que no se reconocen como pertenecientes a alguna etnia (12,2%). En contraste, en las solicitudes de crédito realizadas se observa un porcentaje de aprobación similar para las UPA étnicas y no étnicas.

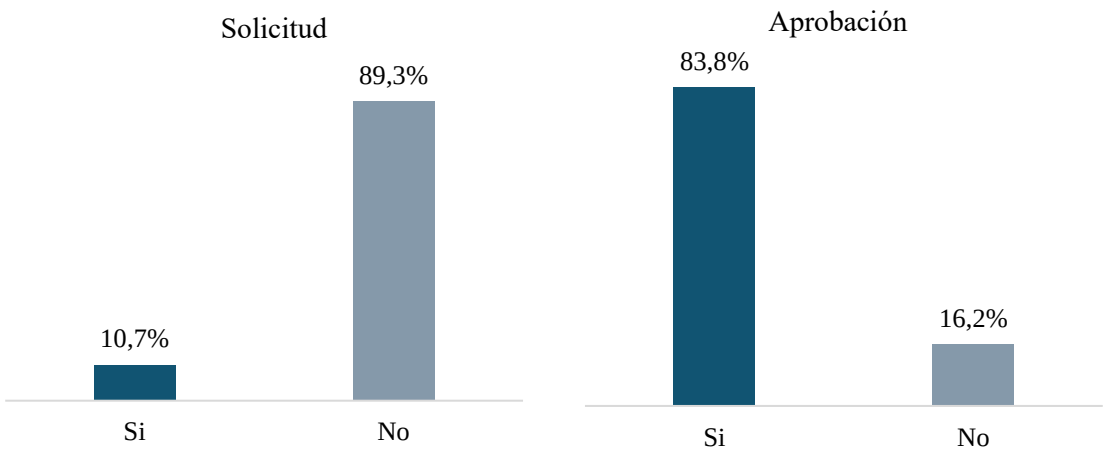
[76] Echavarria, J.J.; Villamizar, M. ; Mc Allister, D. (2018). Evolución del crédito agropecuario en Colombia en: Superando barreras: el impacto del crédito en el sector agrario en Colombia. Editado por Juan José Echavarría Soto, Mauricio Villamizar, Daniela McAllister, Sara Restrepo Tamayo, Juan David Hernández. Bogotá: Banco de la República, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Cuadro 3-18. Crédito por subregión PDET 2014*

Subregión PDET	Solicitud de crédito		Aprobación de crédito	
	Sí	No	Sí	No
Alto Patía y Norte del Cauca	14,3%	85,7%	86,9%	13,1%
Arauca	12,8%	87,2%	79,7%	20,3%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	8,6%	91,4%	72,3%	27,7%
Catatumbo	17,2%	82,8%	89,1%	10,9%
Chocó	5,6%	94,4%	75,0%	25,0%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	11,4%	88,6%	82,3%	17,7%
Macarena - Guaviare	9,0%	91,0%	84,5%	15,5%
Montes de María	9,1%	90,9%	78,5%	21,5%
Pacífico Medio	5,6%	94,4%	78,0%	22,0%
Pacífico y Frontera Nariñense	6,7%	93,3%	86,3%	13,7%
Putumayo	11,1%	88,9%	82,3%	17,7%
Sierra Nevada - Perijá	7,5%	92,5%	76,6%	23,4%
Sur de Bolívar	15,3%	84,7%	80,9%	19,1%
Sur de Córdoba	11,2%	88,8%	72,3%	27,7%
Sur del Tolima	15,5%	84,5%	90,9%	9,1%
Urabá Antioqueño	8,5%	91,5%	82,0%	18,0%
Total	**10,7%**	**89,3%**	**83,8%**	**16,2%**

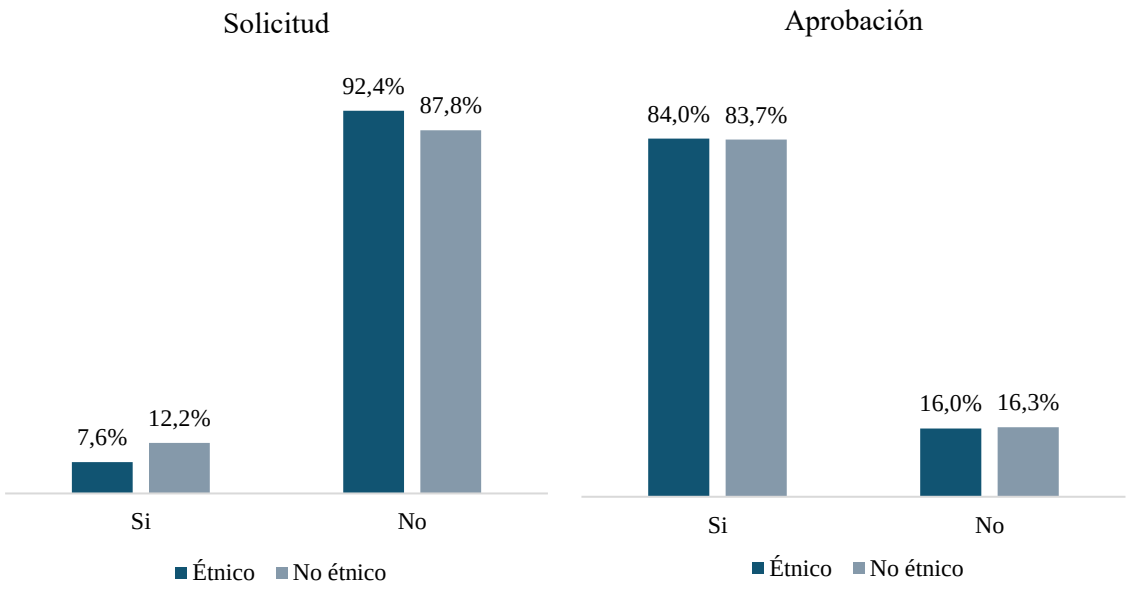
*La aprobación de crédito se calcula a partir de las UPA que respondieron afirmativamente a la solicitud de crédito.
Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Gráfica 3.10. Crédito para la totalidad PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Gráfica 3.11. Crédito por étnico en municipios PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

La asociatividad es un recurso que tienen los productores agrícolas a su disposición para obtener bienes públicos o lograr mejoras en la comercialización de sus productos, esto se da porque con ella se pueden aprovechar las economías de escala y las eficiencias colectivas. A pesar de esos atributos, el CNA (2014) reporta que una parte importante de los productores agropecuarios no pertenecen a ningún tipo de asociación (70%). Como reportan Perfetti et al (op cit, 2024), esa situación es especialmente marcada en los productores con propiedades menores a una hectárea de extensión; en general, a medida que aumenta el tamaño de las UPA, el porcentaje de productores asociados disminuye.

En las subregiones PDET, la asociatividad es relativamente mejor. Como se observa en el Cuadro 3-19 y en la Gráfica 3.12, en el total de ellas un poco más de la mitad de las UPA, 56,5%, responden que no tienen ninguna asociatividad. En algunas subregiones PDET esa estadística es sustancialmente menor que el promedio, como es el caso de Arauca (36,8%), Chocó (47,3%), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (48,7%), Pacífico Medio (51,2%), y Pacífico y Frontera Nariñense (38,9%).

Cuadro 3-19. Asociatividad por subregión PDET 2014*

Subregión PDET	Cooperativas	Gremios	Asociación de productores	Organizaciones comunitarias	Centros de investigación	Ninguna	No sabe/No responde
Alto Patía y Norte del Cauca	4,4%	3,3%	7,7%	7,2%	1,1%	64,0%	12,4%
Arauca	4,9%	3,9%	6,4%	33,5%	0,3%	36,8%	14,3%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	5,7%	0,7%	6,1%	11,7%	0,1%	60,2%	15,5%
Catatumbo	6,8%	1,0%	8,8%	6,0%	0,2%	52,5%	24,8%
Chocó	1,8%	1,8%	3,7%	25,1%	0,2%	47,3%	20,1%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1,8%	0,6%	3,8%	22,6%	0,1%	48,7%	22,4%
Macarena – Guaviare	0,9%	0,3%	8,5%	6,9%	0,2%	62,1%	21,1%
Montes de María	1,3%	0,4%	8,2%	6,2%	0,2%	67,4%	16,1%
Pacífico Medio	2,1%	0,2%	2,3%	28,9%	0,3%	51,2%	14,9%
Pacífico y Frontera Nariñense	1,2%	0,2%	3,3%	34,2%	0,2%	38,9%	22,1%
Putumayo	0,9%	0,4%	6,0%	9,5%	0,2%	60,5%	22,5%
Sierra Nevada – Perijá	4,6%	0,8%	6,4%	10,8%	0,1%	50,3%	26,9%
Sur de Bolívar	1,8%	0,8%	5,2%	4,3%	0,3%	71,3%	16,4%
Sur de Córdoba	1,4%	0,9%	6,5%	8,2%	0,1%	52,8%	30,1%
Sur del Tolima	8,6%	2,2%	8,0%	9,9%	0,1%	61,2%	9,9%
Urabá Antioqueño	2,6%	1,4%	4,3%	2,3%	0,1%	69,0%	20,3%
Total	**3,4%**	**1,5%**	**6,1%**	**14,4%**	**0,4%**	**56,5%**	**17,7%**

*Hay UPA que responden a la pregunta de asociatividad: "No sabe/No responde", porcentaje que no se encuentra ilustrado en la tabla.

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Gráfica 3.12. Asociatividad para la totalidad PDET 2014

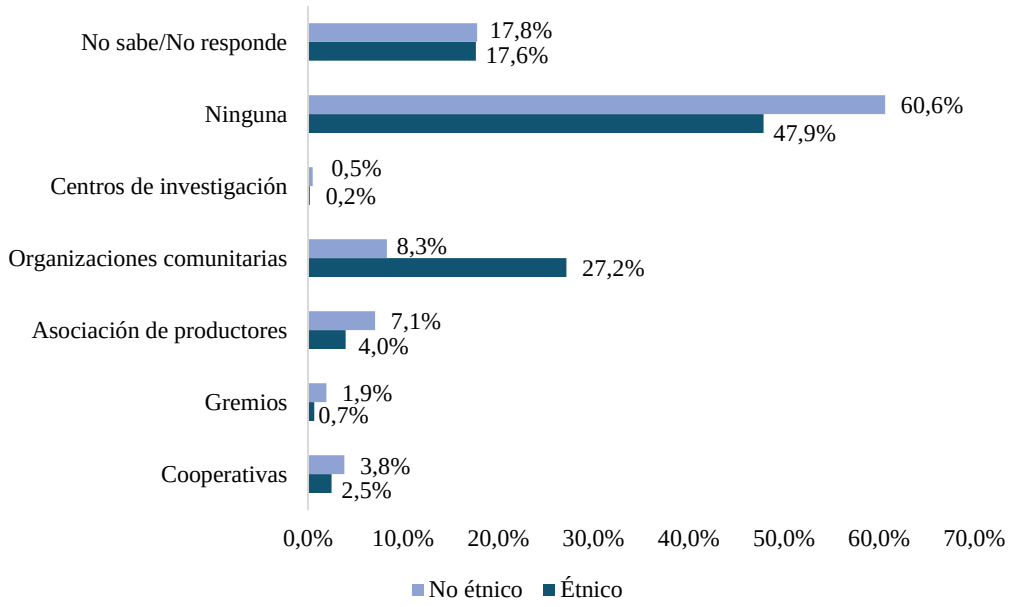


Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

En esas subregiones PDET, la mayor asociatividad relativa se explica por la importancia que tienen en ellas las organizaciones comunitarias. En el caso particular de Arauca se destaca la importancia de las asociaciones de productores (6,4% del total de UPA que respondieron) y de las cooperativas (4,9%), con lo cual esa subregión resulta ser un caso especial de asociatividad por la diversidad de modalidades de esta que reúne. Las asociaciones de productores son importantes en Alto Patía y Norte del Cauca (7,7%), Catatumbo (8,8%), Macarena-Guaviare (8,5%), Montes de María (8,2%) y Sur del Tolima (8,0%). En esta última subregión, en Sierra Nevada-Perijá, y en el Catatumbo también son relativamente importantes las cooperativas (8,6%, 4,6% y 6,8%, respectivamente).

La importancia de la asociatividad en algunas de las subregiones PDET señaladas antes (Chocó y las subregiones pacíficas) responde, como se observa en la Gráfica 3.13, a la importancia de las organizaciones comunitarias presentes en subregiones con alta presencia de grupos étnicos.

Gráfica 3.13. Asociatividad por étnico en municipios PDET 2014



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

3.6. Riego en las subregiones PDET

En la literatura internacional especializada se resalta el impacto y los efectos de los sistemas de la irrigación en el desarrollo de la agricultura y los territorios rurales. Al fin y al cabo, el agua es un recurso esencial para esta actividad. De esa forma, el riego aumenta la productividad sectorial y se ha calculado que, en promedio, los cultivos con riego producen 2,2 veces más que los que producen los cultivos de secano en las mismas condiciones (Perfetti et al., 2024).

A pesar de esos atributos, en Colombia el riego es un servicio productivo que es relativamente poco utilizado. Según los datos del CNA (2014), en promedio, la mitad (66,7%) de las UPA del país no utilizan ningún sistema de riego (ver Cuadro 3-20). Adicionalmente, Perfetti et al (2024) encuentran que, a medida que se incrementa el tamaño de la UPA, el uso del riego crece, poniendo de presente que los pequeños productores son los que más dificultades tienen para acceder a este servicio productivo. Los sistemas de riego que implican mayor tecnificación (como son los de aspersión, gravedad y bombeo) son usados preferencialmente por los grandes productores, mientras que la práctica de métodos más simples, como es el manual, es relativamente marginal y es llevado a cabo fundamentalmente por las UPA de menor tamaño.

Cuadro 3-20. Riego por subregiones PDET 2014

Subregión PDET	No riego	Aspersión	Goteo	Gravedad	Bombeo	Manual
Alto Patía y Norte del Cauca	42,0%	7,1%	0,8%	5,1%	7,9%	1,7%
Arauca	29,9%	8,3%	2,5%	6,8%	8,2%	0,4%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	25,1%	9,5%	0,2%	1,5%	9,5%	0,1%
Catatumbo	55,1%	5,8%	0,9%	4,0%	0,7%	0,5%
Chocó	81,2%	0,2%	0,0%	5,5%	0,8%	1,5%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	29,5%	10,7%	2,6%	5,5%	10,6%	1,2%
Macarena – Guaviare	23,1%	18,0%	0,2%	15,1%	17,9%	1,8%
Montes de María	11,4%	25,2%	0,3%	24,3%	27,1%	0,1%
Pacífico Medio	83,3%	0,6%	0,0%	1,0%	0,9%	5,1%
Pacífico y Frontera Nariñense	63,9%	0,5%	0,1%	3,6%	0,5%	11,6%
Putumayo	40,1%	10,7%	0,7%	7,9%	10,5%	3,6%
Sierra Nevada – Perijá	32,2%	7,8%	1,1%	11,6%	7,9%	2,4%
Sur de Bolívar	17,6%	18,0%	0,2%	8,7%	18,0%	0,0%
Sur de Córdoba	23,0%	14,5%	0,3%	13,5%	14,9%	1,2%
Sur del Tolima	37,2%	4,8%	0,7%	12,8%	4,5%	0,7%
Urabá Antioqueño	28,5%	8,7%	0,3%	5,3%	8,6%	0,7%
Total Subregión PDET	**42,0%**	**8,0%**	**0,7%**	**7,5%**	**8,2%**	**2,7%**
Total Nacional	**66,7%**	**15,9%**	**2,2%**	**13,7%**	**15,7%**	**2,3%**

Fuente: DANE-CNA, elaboración Fedesarrollo

En las subregiones PDET, la situación luce relativamente mejor que en el total del país. En promedio, en las subregiones PDET un 42% de las UPA reportan que no utilizan riego. Si se desglosan esas subregiones aparecen unas diferencias significativas. Hay algunas como Chocó (81,1% de las UPA), Pacífico Medio (83,3%), Pacífico y Frontera Nariñense (63,9%), y Putumayo (40,5%) que usan poco riego. Mientras que otras como Montes de María (11,4%), Sur de Bolívar (17,6%) y Sur de Córdoba (23%) utilizan más este recurso.

Cabe anotar que, dentro del grupo de bajo riego, la mayoría de las subregiones, con la excepción de Putumayo, coinciden en tener dos características: de una parte, son conformadas en su mayoría por grupos étnicos y, de otro lado, se encuentran ubicadas en zonas geoespacial de alta pluviosidad.

En relación con el tipo de riego, la utilización predominante varía entre aspersión, gravedad y bombeo en las diferentes subregiones. En algunos pocos casos, como en el Pacífico y Frontera Nariñense, predomina el riego manual. Y en general, el riego por goteo se utiliza muy poco; en las subregiones Arauca (2,5%) y Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caqueteño (2,6%), los porcentajes de riego por goteo están por encima del promedio PDET (0,7%) y promedio nacional (2,2%).

3.7. Producción agropecuaria en subregiones PDET

Esta sección complementa en buena medida la descripción de los PDET que se hizo en el capítulo 1 y también aporta a la comprensión de las posibilidades de emprendimiento mencionadas en el capítulo 3. Profundiza en el uso del suelo en esas subregiones y en su oferta agropecuaria. Ese conocimiento es fundamental para proyectar la posibilidad de llevar a cabo desarrollos productivos campesinos o colectivos y agroindustriales en esos territorios, como se contempla en el programa de reindustrialización que impulsa el gobierno. Así como también para el posible avance del turismo.

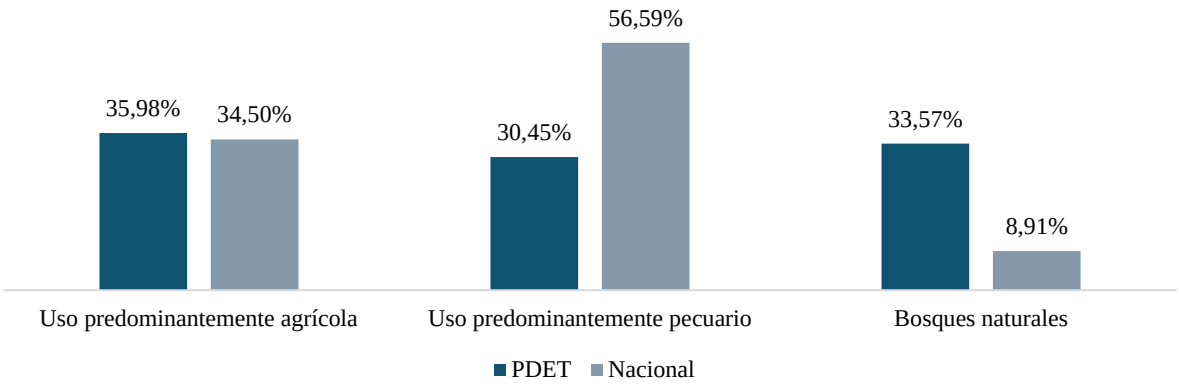
3.7.1. Uso del suelo en las subregiones PDET

Según un estudio de Fedesarrollo[77], la actividad predominante en los suelos del país, tanto en vocación como en uso, es la forestal, que abarca más del 50% del área total censada (incluyendo la de forestal de producción). En lo que respecta a la cobertura de bosques naturales, cabe destacar que el área en uso forestal reportada en el CNA supera en un 21,4% el área con dicha vocación.

En el análisis hay que tener en cuenta que, tanto en tierras que se dicen agrícolas como las que serían ganaderas, la información del CNA puede incluir información mixta, razón por la cual existen tierras con vocación mixta (agroforestal y silvopastoril), que contribuyen a incrementar la vocación forestal.

Con esa precaución, las estadísticas del censo que se presentan en la Gráfica 3.14, muestran que, en términos de uso, hay diferencias importantes entre lo que se observa en el nivel nacional y en el nivel de las subregiones PDET. En el país predomina el uso en la actividad pecuaria, seguido del uso agrícola y, posteriormente, en bosques naturales. En las segundas, la tierra se usa sobre todo en agricultura, seguida del uso en bosques y del pecuario.

Gráfica 3.14. Uso predominante de UPA 2014

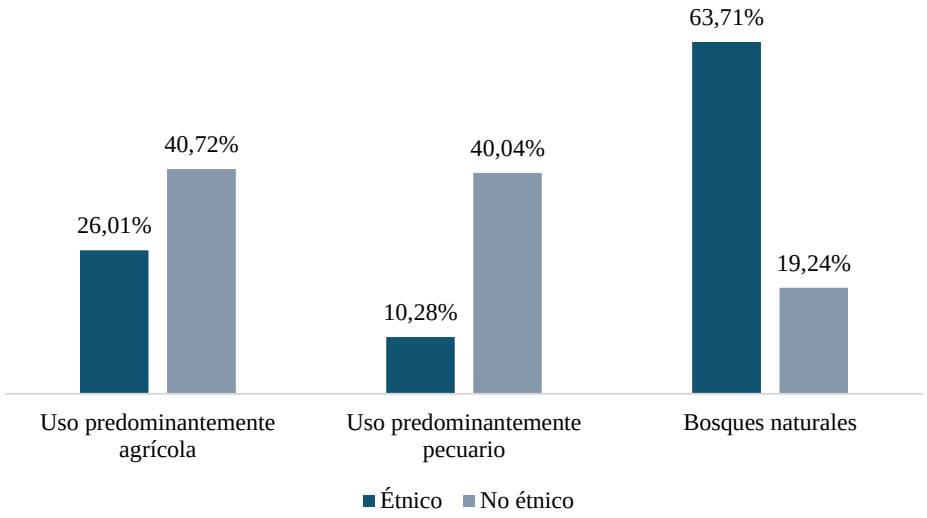


Fuente: CNA-DANE, elaboración Fedesarrollo

[77] Delgado, M.; Perfetti, J.J.; Junguito, R. (2019). Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: resultados del Censo Nacional Agropecuario. Fedesarrollo.

Si dentro de las UPA ubicadas en las subregiones PDET, se discrimina por étnicas y no étnicas, se observa que en las primeras prepondera el uso de la tierra en bosques naturales, seguido de la agricultura y, por último, la actividad pecuaria (ver Gráfica 3.15). En las segundas la tierra se usa sobre todo en agricultura, después en bosques y, finalmente, en la actividad pecuaria.

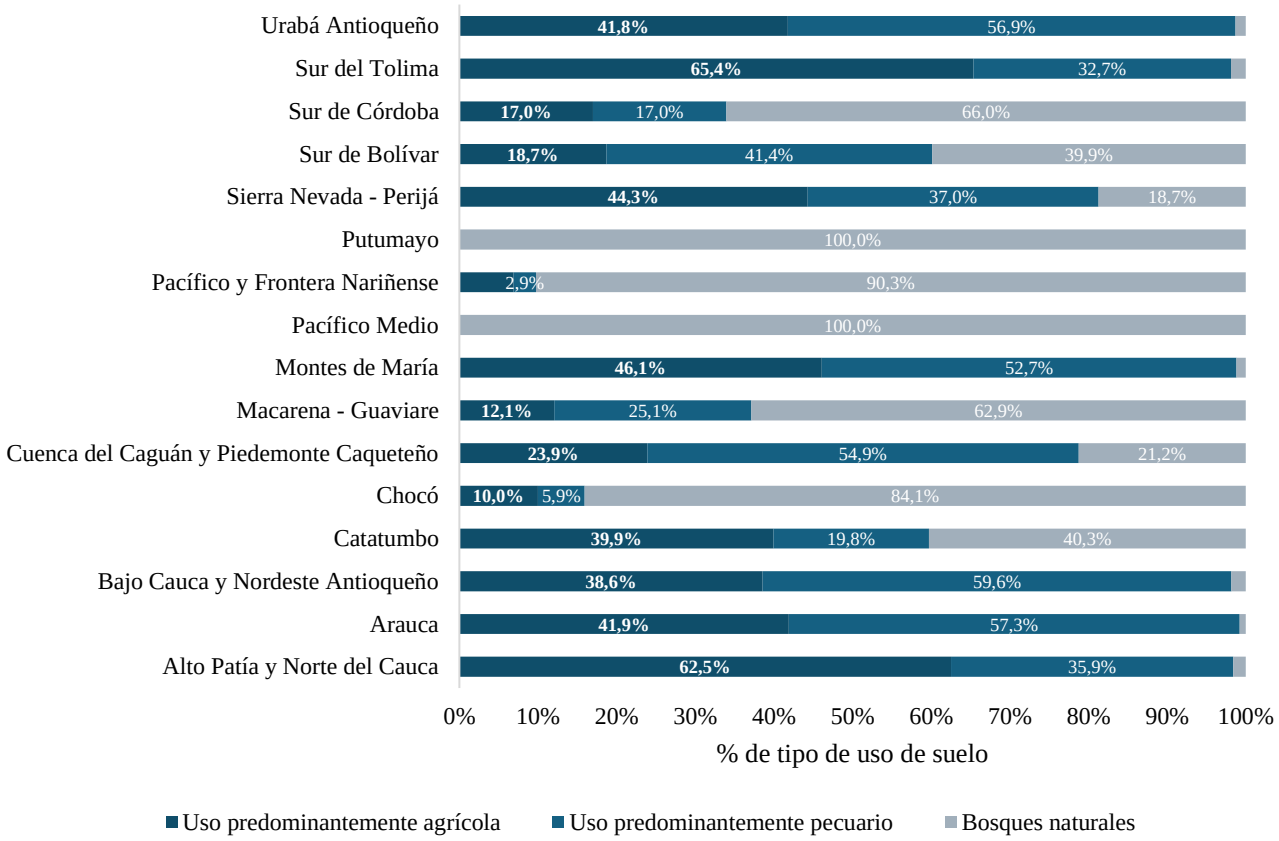
Gráfica 3.15. Uso predominante de UPA en municipios PDET por etnia 2014



Fuente: CNA-DANE, elaboración Fedesarrollo

Dentro de las subregiones PDET existe una gran heterogeneidad en el uso de la tierra (ver Gráfica 3.16). En muchas de ellas, la tierra se usa casi exclusivamente en bosques (Putumayo, Pacífico y Frontera Nariñense, Pacífico Medio, Chocó, Macarena-Guaviare y Sur de Córdoba). En otras, prevalece la actividad pecuaria como es el caso de la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Arauca. Predomina la agricultura en el Sur del Tolima y el Alto Patía y Norte del Cauca. En otras subregiones (Urabá Antioqueño, Montes de María, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño) el uso de la tierra está dividido, prácticamente en partes iguales, entre la agricultura y la actividad pecuaria. En algunas subregiones coexisten de forma relativamente balanceada las tres actividades de uso de la tierra como en la del Sur de Bolívar, Sierra Nevada-Perijá y Catatumbo.

Gráfica 3.16. Uso predominante de UPA por subregión PDET 2014



Fuente: CNA-DANE, elaboración Fedesarrollo

3.7.2. Actividad agrícola y pecuaria en las Subregiones PDET

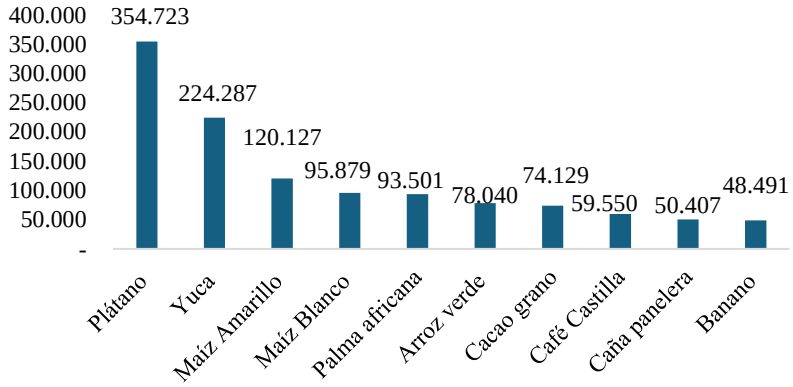
Según la información del CNA (2014), en el año de recolección de la información, que corresponde a 2013, en las subregiones PDET el cultivo más representativo, en términos del área sembrada, es el plátano, seguido de la yuca y el maíz amarillo (Gráfica 3.17). El plátano es el principal cultivo en la mayoría de las subregiones PDET (Cuadro 3-21), con la excepción de Alto Patía y Norte del Cauca, donde el principal cultivo es la caña de azúcar, Catatumbo (yuca), Chocó (yuca), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (yuca), Sur de Bolívar (palma africana) y Sur de Córdoba (arroz). El café se cultiva en el Sur del Tolima y en la Sierra Nevada- Perijá, mientras que el banano en el Urabá Antioqueño y en el Pacífico y Frontera Nariñense.

El CNA, 2014 y las evaluaciones agropecuarias municipales, EVA, 2022 revelan que las subregiones PDET tienen una diversidad significativa en los cultivos predominantes. Aunque el plátano es el cultivo más común, seguido de la yuca y el maíz amarillo, existen variaciones notables en otras subregiones. En

2022, los cultivos tropicales tradicionales y los frutales mostraron ser los más extendidos. Estos patrones de cultivo subrayan la necesidad de estrategias agrícolas regionales específicas para mejorar la productividad y sostenibilidad de las subregiones PDET.

Gráfica 3.17. Cultivos con mayor cantidad de ha. sembradas en totalidad PDET 2014

Cultivo	Área sembrada
Plátano	354.723
Yuca	224.287
Maíz amarillo	120.127
Maíz blanco	95.879
Palma africana	93.501
Arroz verde	78.040
Cacao grano	74.129
Café castilla	59.550
Caña panelera	50.407
Banano	48.491



Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-21. Cultivos con mayor cantidad de ha. sembradas por subregión PDET 2014

Subregión PDET	1	2	3	4	5
Alto Patía y Norte del Cauca	Caña de azúcar	Plátano	Café castilla	Yuca	Café típica
Arauca	Plátano	Cacao grano	Yuca	Maíz amarillo	Maíz blanco
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Plátano	Maíz blanco	Ñame	Arroz verde	Yuca
Catatumbo	Yuca	Palma africana	Cacao grano	Plátano	Caña panelera
Chocó	Yuca	Plátano	Maíz amarillo	Arroz verde	Maíz blanco
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Yuca	Plátano	Maíz amarillo	Caña panelera	Chontaduro
Macarena - Guaviare	Plátano	Palma africana	Maíz amarillo	Yuca	Arroz verde
Montes de María	Yuca	Maíz amarillo	Maíz amarillo	Palma africana	Ñame
Pacífico Medio	Plátano	Chontaduro	Coco	Yuca	Guatila
Pacífico y Frontera Nariñense	Plátano	Yuca	Banano	Coco	Palma africana
Putumayo	Plátano	Yuca	Maíz amarillo	Maíz blanco	Caña panelera
Sierra Nevada - Perijá	Plátano	Palma africana	Maíz blanco	Yuca	Café típica
Sur de Bolívar	Palma africana	Yuca	Maíz amarillo	Plátano	Maíz blanco
Sur de Córdoba	Arroz verde	Maíz blanco	Plátano	Maíz amarillo	Yuca
Sur del Tolima	Plátano	Café (variedades)	Cacao grano	Arroz verde	Fríjol
Urabá Antioqueño	Plátano	Banano tipo exportación	Cacao grano	Maíz blanco	Maíz amarillo

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

Las evaluaciones agropecuarias municipales (EVA) de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) proveen una información actualizada de la producción agropecuaria colombiana. Según esa información que se presenta en el Cuadro 3-22 y Cuadro 3-23, que corresponde al año 2022, un rubro agregado que se denomina genéricamente cultivos tropicales tradicionales, el cual incluye cereales y frutales no especificados, es el más extendido en las subregiones PDET, seguido de los frutales y el plátano. El área

sembrada en el primer rubro es significativa en el Alto Patía (32% del total PDET) y en la Sierra Nevada-Perijá (14,6%). En frutales, las áreas sembradas más importantes de las subregiones PDET se encuentran en Urabá (18,1%), Arauca (12%) y Pacífico y Frontera Nariñense (10,4%). Para el caso del plátano las subregiones PDET con mayor área sembrada son, en su orden Arauca (19,7%), Chocó (13,4%) y la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (10%).

Cuadro 3-22. Cantidad de ha. sembradas en las subregiones PDET por grupos de cultivos 2022

Subregión PDET	Frutales	Oleaginosas	Cultivos para condimentos, bebidas medicinales y aromáticas	Leguminosas	Raíces y tubérculos	Hortalizas	Cultivos tropicales tradicionales	Cereales
Alto Patía y Norte del Cauca	19.509,3	64,12	41	-	-	-	121.397,4	5.774,3
Arauca	37.707,0	133	14	-	-	-	20.770,97	11.706,0
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	4.177,3	-	-	-	-	-	16.365,7	15.592,0
Catatumbo	6.829,0	36.027,5	-	-	-	-	19.047,1	3.395,0
Chocó	29.644,0	380	82	-	19	-	6.315,1	27.078,9
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	22.003,4	388	-	-	-	-	21.233,8	9.241,0
Macarena - Guaviare	25.026,3	41.204,2	-	-	-	-	12.255,8	16.127,0
Montes de María	7.168,5	9.028,4	32	-	-	-	1.142,0	34.430,0
Pacífico Medio	11.693,3	612,0	-	4	-	-	2.094,2	635,2
Pacífico y Frontera Nariñense	32.769,2	26.277,6	48,3	12	-	-	19.780,6	801,6
Putumayo	15.495,5	256,5	1.134,5	-	35,0	183,0	7.767,2	7.956,0
Sierra Nevada - Perijá	29.240,0	30.473,2	11,7	2	-	-	53.523,9	28.552,4
Sur de Bolívar	3.947,5	19.012,8	-	-	-	.	8.751,2	10.410,0
Sur de Córdoba	7.818,0	1.732,0	-	-	-	-	4.870,0	30.505,0
Sur del Tolima	4.728,8	-	-	-	-	-	44.845,7	1.475,0
Urabá Antioqueño	56.888,9	4.481,0	89	-	-	-	11.854,8	21.645,0
Subregión PDET	314.646,2	170.070,4	1.452,5	18,0	54,0	183,0	372.015,9	225.324,5
Nacional	1.065.759,9	741.861,1	4.443,5	141.852,1	459.240,2	126.527,3	1.645.532,2	1.227.646,9

Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-23. Cantidad de ha. sembradas en las subregiones PDET por cultivos 2022

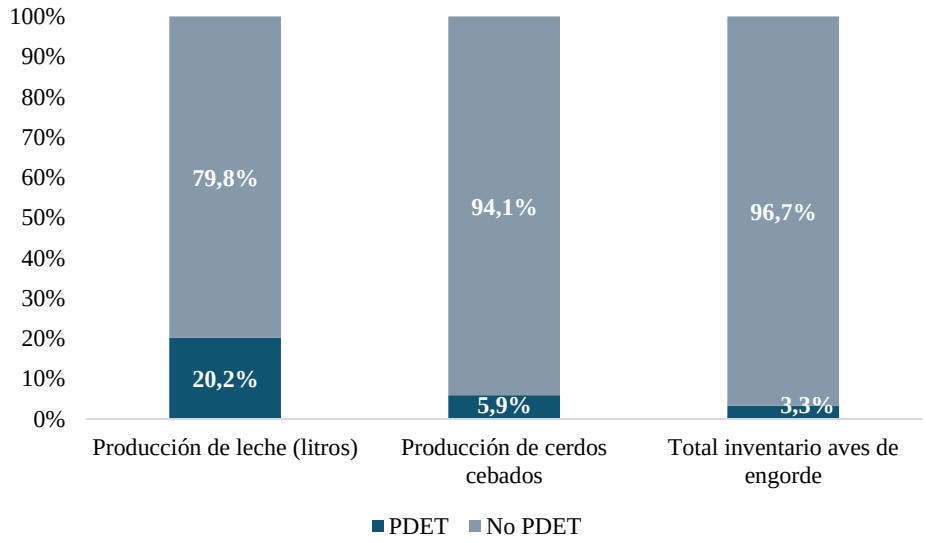
Subregión PDET	Plátano	Maíz	Yuca	Banano	Ñame	Coco	Aguacate	Limón
Alto Patía y Norte del Cauca	8.500,0	4.002,8	4.625,0	354,7	-	-	1.469,4	3.651,0
Arauca	35.346,0	7.521,0	5.950,0	-	-	-	353,0	308,5
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	3.725,8	3.454,0	4.393,0	-	463,0	10,0	231,0	87,0
Catatumbo	5.634,0	2.041,0	5.251,0	-	-	-	673,5	50,6
Chocó	24.644,6	4.434,4	5.707,0	1.723,0	456,0	776,0	39,9	218,8
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	17.994,5	6.880,0	8.664,0	978,0	6,0	-	471,0	297,1
Macarena - Guaviare	16.606,4	6.855,0	4.406,0	-	-	-	645,9	187,8
Montes de María	3.289,0	29.861,0	21.145,0	-	15.609,3	395,0	2.544,0	20,0
Pacífico Medio	1.008,0	150,2	73,0	1.337,8	-	5.597,5	-	39,0
Pacífico y Frontera Nariñense	15.081,2	193,7	583,0	2.871,0	58,5	5.586,1	80,3	2.628,8
Putumayo	9.684,0	6.401,0	3.812,0	236,0	-	-	30,0	130,0
Sierra Nevada - Perijá	8.871,6	20.656,5	9.658,5	6.366,0	1.081,2	2.001,0	2.244,0	716,1
Sur de Bolívar	3.739,0	6.813,0	4.330,0	-	10,0	-	182,5	-
Sur de Córdoba	6.425,0	13.410,0	8.290,0	-	227,0	9,0	19,0	13,0
Sur del Tolima	2.820,0	605,0	330,6	95,5	-	-	1.078,0	-
Urabá Antioqueño	15.654,0	9.501,0	3.631,0	35.362,9	381,0	492,5	662,0	633,7
Subregión PDET	179.023,0	122.779,5	90.849,1	49.324,9	18.291,9	14.867,1	10.723,5	8.981,3
Nacional	457.506,8	548.754,1	219.662,3	108.931,0	37.907,2	22.564,3	130.107,5	47.652,3

Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

Algunos cultivos de las subregiones PDET representan una porción muy importante del área tota sembrada en todo el territorio nacional. Tal es el caso del ñame (49%), banano (45%), yuca (41%) y el plátano (38%). También son relativamente significativos los frutales (30%), maíz (22%) y los denominados cultivos tradicionales tropicales (22,6%).

En cuanto a la actividad pecuaria se refiere, el primer aspecto a señalar es que, según el CNA (2014), las subregiones PDET son relativamente importantes en la producción lechera anual con una participación del 20,2% en el total nacional (ver Gráfica 3.18 y Cuadro 3-24). En contraste, en la producción de cerdos cebados y en el inventario de aves de engorde su peso relativo es moderado (5,9% y 3,3%, respectivamente).

Gráfica 3.18. Producción pecuaria 2014



Fuente: CNA-DANE, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-24. Producción pecuaria por subregión PDET 2014

Producción	PDET	No PDET	Nacional
Producción de leche (litros)	3.915.006	15.437.465	19.352.471
Producción de cerdos cebados	234.390	3.712.174	3.946.564
Total inventario aves de engorde	21.829.538	644.706.807	666.536.344

Fuente: CNA, elaboración Fedesarrollo

En términos generales, los bovinos que se encuentran en las Subregiones PDET corresponden a un 7,7% del hato nacional. El inventario bovino PDET (ver Cuadro 3-25) se concentra en unas pocas subregiones: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (25,5% del total de las subregiones PDET), Macarena-Guaviare (18,1%), Arauca (8,4%), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (8,1%), y Sierra Nevada-Perijá (7,8%).

Cuadro 3-25. Inventario bovino por subregión PDET 2022

Subregión PDET	Terneras < 1 año	Terneros < 1 año	Hembras 1 - 2 años	Machos 1 - 2 años	Hembras 2 - 3 años	Machos 2 - 3 años	Hembras > 3 años	Machos > 3 años	Total bovinos	Fincas con bovinos
Alto Patía y Norte del Cauca	19.411	19.882	22.615	25.303	21.834	17.944	54.800	7.387	189.176	9.220
Arauca	85.220	92.311	61.470	73.348	68.416	85.396	223.372	44.202	733.735	9.188
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	84.352	77.005	84.934	74.059	83.201	64.249	224.483	18.690	710.973	8.136
Catatumbo	13.525	14.259	12.315	14.839	13.738	13.969	36.043	5.266	123.954	3.687
Chocó	17.780	14.703	23.706	17.774	16.391	11.066	57.779	3.322	162.521	2.328
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	261.628	262.604	241.441	241.312	237.046	206.593	701.344	62.085	2.214.053	21.386
Macarena - Guaviare	184.518	177.162	176.581	173.225	169.091	149.907	482.441	62.266	1.575.191	14.376
Montes de María	46.521	50.837	46.855	66.080	53.027	30.605	147.565	10.368	451.858	8.342
Pacífico Medio	44	93	128	102	85	54	130	34	670	45
Pacífico y Frontera Nariñense	1.813	1.734	1.684	1.797	1.741	1.369	5.567	738	16.443	1.528
Putumayo	31.619	30.198	29.416	31.519	31.980	30.851	93.043	10.392	289.018	7.461
Sierra Nevada - Perijá	76.695	74.713	76.586	71.554	80.483	49.591	235.563	15.988	681.173	6.606
Sur de Bolívar	44.578	47.589	41.468	65.464	53.513	51.067	127.622	11.591	442.892	5.566
Sur de Córdoba	39.902	37.490	40.973	58.306	42.079	64.184	126.989	17.602	427.525	5.586
Sur del Tolima	11.831	12.488	11.978	13.738	10.910	10.677	30.759	4.608	106.989	3.610
Urabá Antioqueño	63.307	57.308	64.558	62.601	58.924	53.294	187.916	11.151	559.059	7.402
Subregión PDET	**982.744**	**970.376**	**936.708**	**991.021**	**942.459**	**840.816**	**2.735.416**	**285.690**	**8.685.230**	**114.467**
Nacional	**12.690.864**	**10.933.993**	**12.609.966**	**13.194.052**	**12.267.051**	**10.698.357**	**36.370.527**	**3.892.078**	**112.656.888**	**1.888.806**

Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

En otras especies pecuarias, según la EVA 2022, las subregiones PDET tienen una participación importante (Cuadro 3-26). Se destaca el caso del inventario de equinos (25,5% del total nacional) y de búfalos (26,4%), En el primer caso, las subregiones PDET más importantes son la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y la Macarena-Guaviare. En el segundo aparece de nuevo la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Sur de Bolívar y Sur de Córdoba.

Llama la atención el caso de los ovinos y caprinos, ya que, aunque las subregiones PDET no son importantes en el nivel nacional con una participación de 13,7% y 4,11% del total del inventario respectivamente, en los dos casos la mayor parte la aporta al Sierra Nevada- Perijá.

Cuadro 3-26. Inventario búfalo, caprino, ovino y equino por subregión PDET 2022

Subregión PDET	Caprinos	Equinos	Ovinos	Búfalos
Alto Patía y Norte del Cauca	1.162	50.338	4.866	347
Arauca	1.681	15.569	9.092	4.147
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	717	51.070	7.385	15.525
Catatumbo	588	4.985	3.251	876
Chocó	280	7.616	179	2.537
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.393	63.419	20.331	21.409
Macarena - Guaviare	2.597	41.788	29.569	4.076
Montes de María	1.551	25.091	19.941	7.323
Pacífico Medio	-	187	43	-
Pacífico y Frontera Nariñense	22	6.002	14	1.103
Putumayo	159	10.583	2.653	1.206
Sierra Nevada - Perijá	33.658	34.377	123.691	4.772
Sur de Bolívar	1.674	17.291	12.760	18.836
Sur de Córdoba	231	22.023	6.258	15.031
Sur del Tolima	164	20.816	972	257
Urabá Antioqueño	2.006	38.542	6.847	21.710
Subregión PDET	**47.883**	**409.697**	**247.852**	**119.155**
Nacional	**1.149.054**	**1.600.415**	**1.805.877**	**451.783**

Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

Las subregiones PDET representan alrededor del 10% del inventario porcino nacional (ver Cuadro 3-27), destacándose Sierra Nevada - Perijá, Montes de María y Alto Patía y Norte del Cauca por sus mayores cantidades. La distribución desigual y la baja cantidad de granjas tecnificadas, especialmente en subregiones como Chocó, Pacífico Medio y Sur del Tolima, resaltan la necesidad de inversiones en infraestructura y asistencia técnica para mejorar la productividad. La notable diferencia en la tecnificación sugiere que se deben implementar programas de desarrollo agrícola enfocados en modernizar las prácticas de producción porcina en estas áreas para equilibrar y optimizar su capacidad productiva a nivel nacional.

Las subregiones PDET tienen una participación notable en la producción lechera nacional (20,2%) y en el inventario de equinos (25,5%) y búfalos (26,4%), aunque su contribución es menor en la producción de cerdos cebados y aves de engorde. El inventario bovino en estas áreas representa el 7,7% del total nacional, con concentraciones significativas en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena-Guaviare. En producción porcina, las subregiones PDET representan el 10% del inventario nacional. La baja tecnificación y la desigual distribución resaltan la necesidad de invertir en infraestructura y asistencia técnica para mejorar la productividad y modernizar las prácticas agrícolas y pecuarias en estas subregiones.

Cuadro 3-27. Inventario porcino por subregión PDET 2022

Subregión PDET	Lechones 1 a 60 días	Levante 61 a 120 días	Ceba 121 a 180 días	Hembras remplazo 120 a 240 días	Hembras cría menor 240 días	Machos reproductores remplazo menor 180 días	Cerdos traspatio	Total porcinos	Granjas tecnificadas
Alto Patía y Norte del Cauca	13.730	18.337	12.910	1.179	4.790	268	44.292	95.506	62
Arauca	1.634	1.686	1.790	741	1.507	499	15.768	23.625	191
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	3.218	3.443	3.418	258	723	38	26.249	37.347	20
Catatumbo	3.040	2.528	1.042	398	1.205	364	10.317	18.894	385
Chocó	38	-	-	-	4	1	6.894	6.937	1
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	30	30	8	272	3	49	54.492	54.884	6
Macarena – Guaviare	346	248	507	23	96	11	8.206	9.437	13
Montes de María	-	-	-	-	-	-	110.906	110.906	-
Pacífico Medio	15	733	375	-	17	-	920	2.060	3
Pacífico y Frontera Nariñense	50	120	535	5	45	3	2.598	3.356	8
Putumayo	171	130	101	11	28	3	34.221	34.665	2
Sierra Nevada – Perijá	4.564	2.844	3.449	1.471	1.427	170	88.844	102.769	81
Sur de Bolívar	-	-	-	-	-	-	23.757	23.757	-
Sur de Córdoba	176	488	530	7	224	14	59.351	60.790	6
Sur del Tolima	300	100	94	-	79	1	3.127	3.701	1
Urabá Antioqueño	1.279	2.882	2.738	233	513	14	46.433	54.092	21
Subregión PDET	**28.591**	**33.569**	**27.497**	**4.598**	**10.661**	**1.435**	**536.375**	**642.726**	**800**
Nacional	**862.471**	**1.512.560**	**1.100.318**	**78.881**	**298.481**	**14.259**	**2.587.825**	**6.454.795**	**10.175**

Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

3.7.3. Ejercicio de clúster por tipo de cultivo

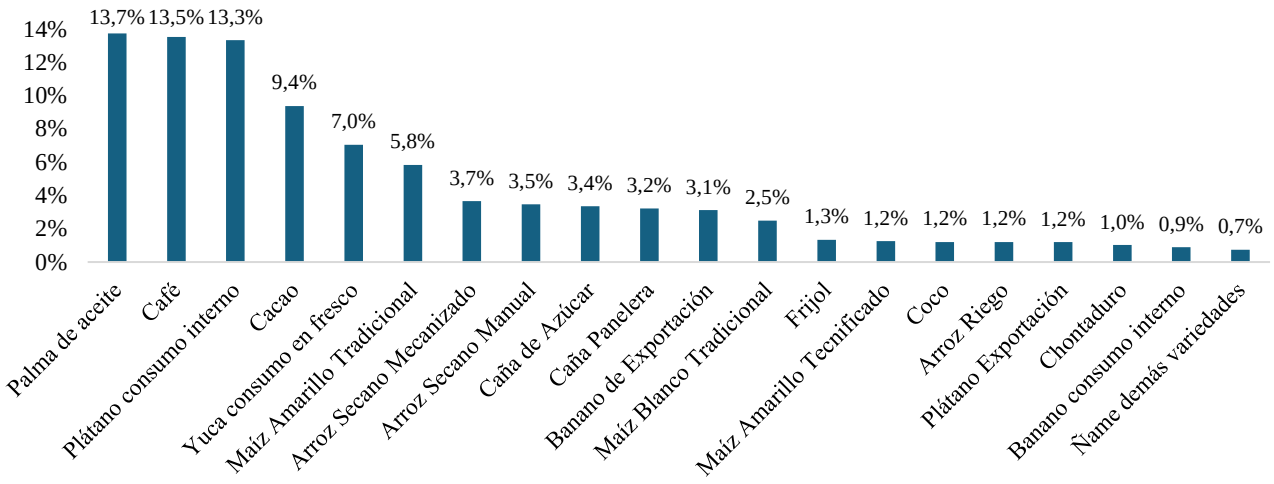
Para finalizar el examen de la producción en las subregiones PDET se utilizó la base de datos de Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA) 2019 – 2022 de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para realizar un ejercicio de clúster. Esta técnica busca agrupar observaciones (por ejemplo, parcelas de cultivo, subregiones geos o productos) en conjuntos homogéneos. Para el ejercicio de clúster se tomó el periodo de 2022A-2022B los cultivos permanentes y transitorios.

El ejercicio se dividió en municipios PDET y total nacional. Adicionalmente se muestra un ejercicio similar para los municipios elegidos para los talleres CIPE-Fedesarrollo (Buenaventura, Valledupar y Riohacha).

a. Municipios PDET

Tomando como referencia los 170 municipios PDET, se identificó cuáles son los cultivos más sembrados en esos espacios geográficos. En el agregado se identificó que para 2022, los cultivos más sembrados correspondieron a la palma de aceite, café y plátano para consumo interno. El café se mantiene como un cultivo estable y de confianza que los agricultores siembran en las subregiones PDET. Le siguen en importancia el cacao, yuca, el maíz amarillo y el arroz secano. Sin embargo, a diferencia de los cultivos más sembrados en el nivel nacional, como se registra a continuación, en las subregiones PDET predomina el maíz blanco tradicional, coco, banano (plátano de exportación), chontaduro y ñame demás variedades.

Gráfica 3.19. Los 20 cultivos más sembrados en la subregión PDET en el 2022



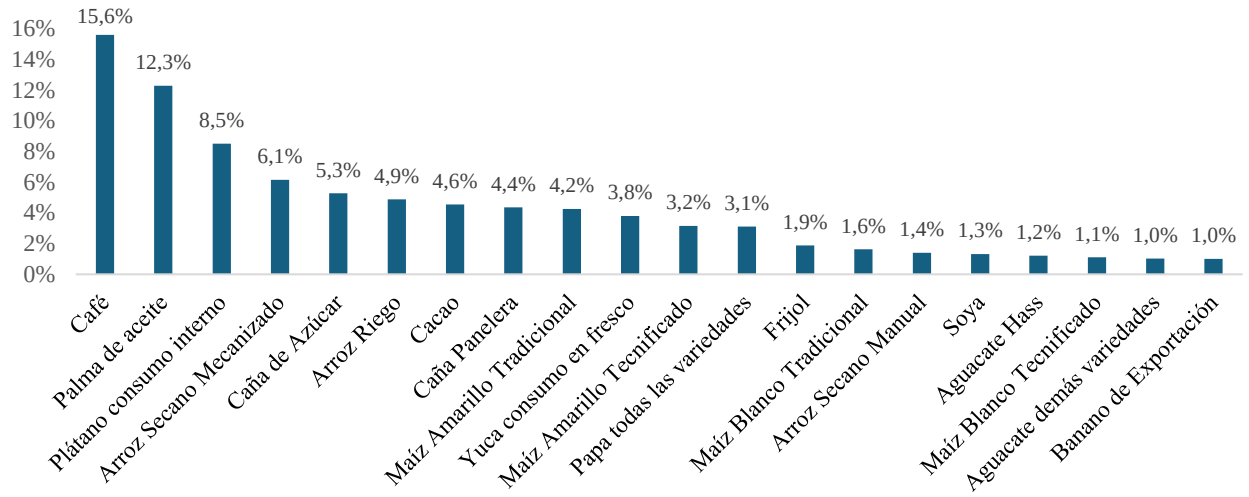
Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

b. Total nacional

En el nivel nacional, tomando como referencia 1098 municipios, para 2022 los cultivos más sembrados siguen el mismo patrón que en los PDET (café, palma de aceite y plátano para consumo interno). Sin embargo, a diferencia de los más sembrados en los PDET, a nivel nacional se encuentran la papa en todas las variedades, caña de azúcar, soya, aguacate hass, maíz blanco tecnificado y aguacate demás variedades.

Pierden peso en el nivel nacional frente a lo que se observa en los PDET, tanto la yuca, como el maíz amarillo y el cacao.

Gráfica 3.20. Los 20 cultivos más sembrados en Colombia en 2022



Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

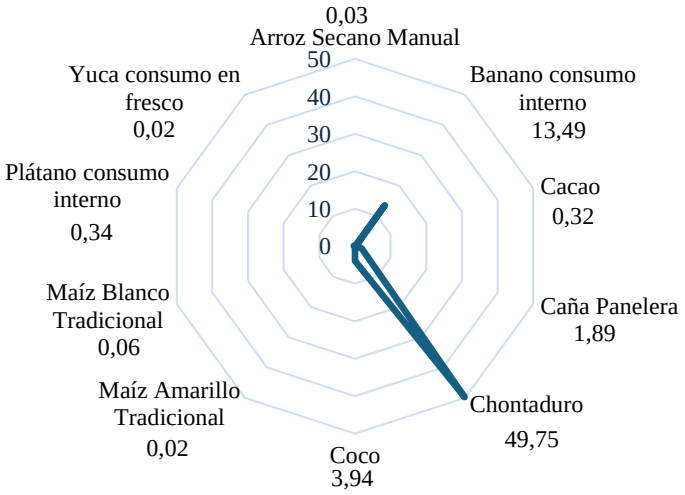
El ejercicio de clústeres revela que los cultivos predominantes en las subregiones PDET son la palma de aceite, el café y el plátano para consumo interno. Sin embargo, se observan diferencias significativas en comparación con el nivel nacional, donde además de estos cultivos, destacan la papa, la caña de azúcar, la soya y el aguacate hass. Los cultivos en municipios específicos también muestran variaciones: en Buenaventura, el chontaduro y el banano son los más sembrados, en Valledupar predomina el arroz de riego, y en Riohacha el banano de exportación ocupa el primer lugar. Estas diferencias indican la necesidad de enfoques agrícolas regionalizados que consideren las particularidades de cada área para optimizar la producción y fomentar la seguridad alimentaria local.

c. Cultivos en algunos municipios PDET[78]

En el municipio de Buenaventura, los cultivos más sembrados corresponden al chontaduro, seguido del banano para consumo interno, coco y caña panelera, cultivos con características de consumo local e importantes para la seguridad alimentaria de la subregión.

[78] Como parte de la metodología del estudio de Fedesarrollo se realizaron talleres en tres municipios PDET con el propósito a alimentar el análisis cualitativo, sin implicaciones para el análisis estadístico general del mundo PDET. Se trató de oír de primera mano las percepciones de los actores locales, y contrastar con algunas hipótesis que surgieron de la revisión documental y de las primeras entrevistas con funcionarios del gobierno nacional, académicos y empresarios acerca de los retos y oportunidades de la inversión privada en municipios PDET. Se elaboraron fichas descriptivas de los indicadores socioeconómicos de cada municipio como parte del ejercicio del taller. En el anexo del análisis cualitativo se amplía en qué consistieron las sesiones.

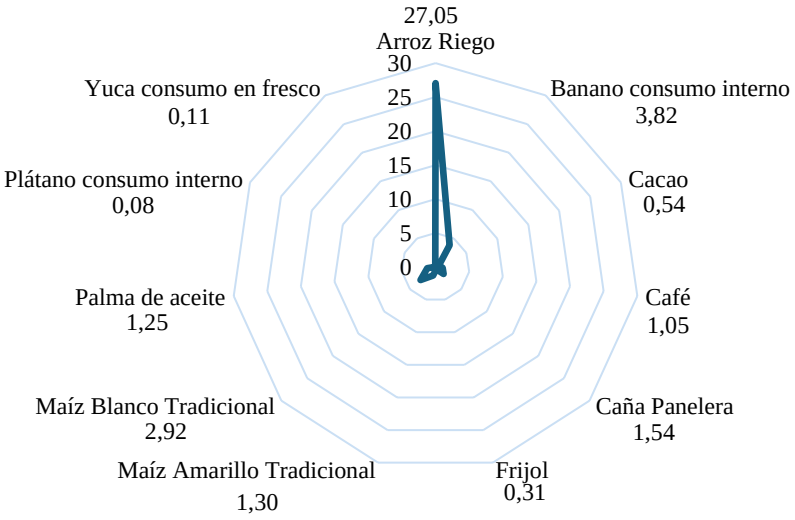
Gráfica 3.21. Los cultivos más sembrados en Buenaventura 2022



Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

En el municipio de Valledupar, los cultivos más sembrados corresponden al arroz de riego, seguido del banano para consumo interno y maíz blanco tradicional, cultivos con características de asistencia técnica y control de plagas.

Gráfica 3.22. Los cultivos más sembrados en Valledupar 2022

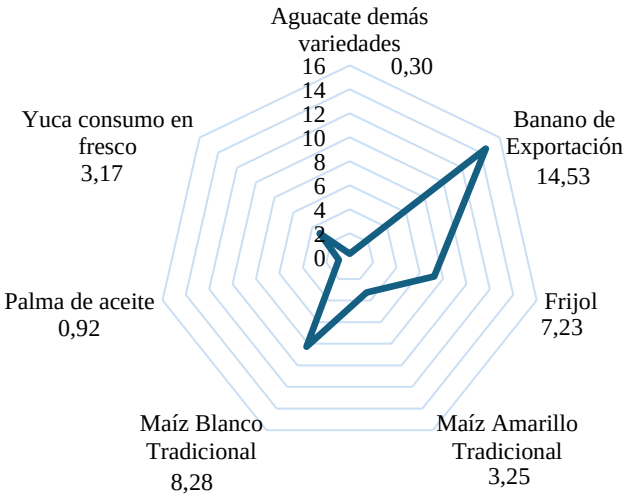


Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

En el municipio de Riohacha, los cultivos más sembrados corresponden al banano de exportación, maíz blanco tradicional y frijol. El banano, correspondió a más de 1.300 hectáreas sembradas en 2022. En el departamento de La Guajira, esta cifra corresponde a más de 2.500 hectáreas en 2024 y es una fuente de

empleo formal para más de 2.800 personas[79]. Aun así, se ha visto afectado por el acoso de grupos delincuenciales, obligando al cierre de las fincas bananeras.

Gráfica 3.23. Los cultivos más sembrados en Riohacha 2022



Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

En conclusión, en esta sección se describió la problemática de tierras en los municipios PDET en cuanto a la propiedad, la tenencia, cultivos y actividad pecuaria, y el uso de algunos servicios productivos en 2014, como línea base obtenida de la información del último Censo Nacional Agropecuario. Se actualizaron las estadísticas de la producción agropecuaria en el país, a 2022, tomando como base la información contenida en las Evaluaciones Agropecuarias Municipales, EVA, elaboradas por la Unidad de Planificación Agropecuarias, UPRA.

Este análisis describe la situación de tierras y de la producción en el campo que se propone transformar el Acuerdo de Paz, con el concurso de todos los agentes de la producción, y a partir de todas las formas de la explotación agropecuaria y forestal, en sus modalidades étnicas, campesinas y de agricultura comercial donde la inversión privada puede concurrir.

Se concluyó, en primer lugar, que la distribución de la tierra en la geografía PDET es desigual. Se diferenciaron algunas subregiones (Pacífico, Bajo Cauca, Pacífico y Frontera Nariñense) donde predomina el microfundio entre 0 y 1 hectáreas, mientras que, en otras, como en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Sur de Bolívar y Montes de María, es importante la presencia de UPA de mediano tamaño. La excepción clara es la subregión de la Macarena-Guaviare donde predominan las UPA de más de 50 hectáreas.

En segundo lugar, se registró la presencia de un modelo dual, descrito por la literatura académica, que se caracteriza por la presencia de muchas UPA de pequeño tamaño con poca tierra y pocas UPA con mucha

[79] Ver: https://www.elheraldo.co/la-guajira/la-guajira-detienen-produccion-bananera-por-amenazas-de-bandas-criminales-1071025

tierra[80]. En este modelo, no caben las subregiones PDET con elevada presencia de comunidades étnicas, el índice de Gini es alto en la mayoría de ellas (mayor a 0,5), con excepciones notables como Arauca.

En tercer lugar, se destacó la presencia de los grupos étnicos en los PDET. La proporción de UPA de los grupos étnicos es mayoritaria en Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, y Chocó. Es importante también, pero en menor proporción, el caso de Sierra-Nevada Perijá y Alto Patía con un número importante de UPA de comunidades indígenas. Esto hace que los derechos de propiedad en esas subregiones en particular sean definidos predominantemente como colectivos.

En cuarto lugar, se verificó una característica central de la propiedad agrícola en estos municipios, como es la alta informalidad de los derechos de propiedad en los territorios PDET.

En quinto lugar, En cuanto se refiere a la utilización de la tierra en el país, el uso principal es el pecuario, seguido del agrícola y el forestal; en las Subregiones PDET, se estableció, que, en promedio, la tierra está utilizada en agricultura, actividad pecuaria y bosques, en iguales proporciones. Si se separan, en los PDET, las UPA étnicas y no étnicas, es claro que en las primeras predomina el bosque, seguido de la agricultura y la actividad pecuaria.

Por último, la agricultura en las subregiones PDET sigue un patrón de cultivos similar al observado en el nivel nacional. La diferencia más grande se encuentra en que la producción de papa es casi inexistente, lo cual se explica porque la mayoría de las Subregiones PDET son tierras bajas, poco propicias para ese cultivo. De otro lado, los cultivos que son relativamente más importantes son el cacao y la yuca.

Esta situación es la que se observaba pocos años antes de la firma del Acuerdo de Paz, y sobre la cual debía intervenir la Reforma Rural Integral (RRI), el primer punto del Acuerdo. La RRI buscaba transformar la realidad de los habitantes del campo como un paso fundamental para construir un país en paz. Los objetivos acordados se pueden resumir en tres áreas centrales: 1. Acceso y uso de la tierra, 2. Planes y Programas de Desarrollo Territorial, y 3. Planes Nacionales para la Reforma Agraria Integral. En consecuencia, la RRI se implementa como una política pública que incluye 16 planes sectoriales, uno de los cuales es el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR).

4. Avances en la problemática de acceso y uso de la tierra en los municipios PDET

La sección anterior reveló con todo el detalle la magnitud de la problemática de tierras en las subregiones PDET y sobre la cual debía intervenir la política pública, con el apoyo de la empresa privada.

El propósito de esta sección es mostrar el avance de los PDET, en lo relacionado con el propósito de enfrentar la problemática de la tierra en los territorios PDET. Este examen precisa los retos y oportunidades que tendría la inversión privada en estos últimos.

[80] Berry A. (2023) El papel de la pequeña agricultura familiar en Colombia. Universidad del Rosario.

4.1. Acceso y uso de la tierra, seguimiento al PNFMPR

La Contraloría General de la República (2023)[81] realizó una evaluación de la gestión del INCORA, INCODER y de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) durante el período 1990-2023 (noviembre). El examen se hace sobre información publicada por esa agencia, a partir de tres bases distintas que informan de la gestión de la entidad en materia de adjudicación de tierras y formalización de su propiedad. Los archivos se denominan "Títulos de propiedad entregados", "Títulos registrados ante ORIP" y "Actos administrativos expedidos". Los archivos tienen la misma estructura, pero están incompletos, según el órgano del control fiscal[82]. Para esta investigación se hizo un ejercicio sobre la misma información, pero actualizada, como se explica más adelante.

De otra parte, hay que tener en cuenta que desde el año 2021, la ANT generó actos administrativos a mayor velocidad que inscripción en los folios de matrícula de las Oficinas de registro de instrumentos públicos ORIP, de la Superintendencia de Notariado y Registro, represamiento que ocurre principalmente en adjudicación de predios baldíos a personas naturales y formalización de predios privados.

Con todo y los vacíos de información, el documento de la CGR muestra aspectos interesantes. 1) Entre 1990 y noviembre de 2023 el Estado, a través de las tres entidades encargadas, adjudicó y formalizó 1.283.103 hectáreas de tierras, de las cuales el 83,4% correspondió a la ampliación y constitución de resguardos indígenas gestionadas sobre todo en el pasado reciente, es decir de 2020 a 2023. 2) De otra parte, la adjudicación de baldíos a personas naturales alcanza el 11,8% del área total, en el lapso 1990–2023, concentrada en el período 2009– 2014 que corresponde al INCODER. El mayor hectareaje se adjudicó en el año 2023; se registró en 30 departamentos, donde Vichada concentra el 54,1% del área adjudicada. 3) La titulación de tierras a favor de las comunidades negras se aceleró en 2022 y 2023, cuando se registraron 33.000 hectáreas, concentradas en las costas Pacífico y Caribe, principalmente en el departamento del Cauca que registra el 81,6% del área adjudicada. 4) En el período 1990 – noviembre 2023, se registra un total de 51.522 familias beneficiadas con la adjudicación y formalización de tierras; de ellas 20.742 familias son indígenas, 2.350 de comunidades negras y 11.812 recibieron predios baldíos; se formalizaron predios privados de 16.055 familias.

La CGR señala dos dificultades muy significativas (p. 67). En primer lugar, "los extensos períodos de espera para las resoluciones de inclusión en el RESO alcanzan un promedio de 670 días, y las solicitudes pendientes a la fecha actual (4/12/2023) superan los 1.254 días; algunas solicitudes datan de más de tres años sin obtener una respuesta favorable. Estos fenómenos subrayan los desafíos de gestión interna que enfrenta la ANT y la ineficiencia del actual sistema". En segundo lugar, "la carencia de sistemas de información interoperables entre entidades e incluso entre dependencias de la ANT son una limitante significativa en el seguimiento a

[81] Contraloría General de la República (2023). Evaluación de cuellos de botella en la implementación del Plan Nacional de Formalización Masiva de Propiedad Rural (PNFMPR). CGR.
[82] "Las tres bases de datos publicadas en el año 2023 por la ANT arrancan en el año 1990 y finalizan en 2023, pero no existe cifra alguna para los años 1991, 1993, 1994, 1995, 1999 y 2004" (CGR,2023, p.30).

los expedientes; no es posible establecer su trazabilidad desde la solicitud inicial hasta la entrega de título debidamente registrado en la ORIP"[83].

Ha habido avances en la política de adjudicación y formalización de tierras entre desde 2020. Los resguardos indígenas y las comunidades negras son los grupos poblacionales más beneficiados en este proceso. Sin embargo, subsisten cuellos de botella importantes.

El Informe aborda otro punto central que es que la mayoría de los predios ofrecidos para compra por parte del Estado se localiza en municipios de categorías rural y rural disperso y son de gran tamaño; su precio es bajo, en comparación con los de los municipios más urbanos, debido a que carecen de una adecuada disponibilidad de bienes y servicios, necesaria para el desarrollo de proyectos productivos eficientes. En general, se puede decir que la política de tierras del gobierno actual se está concentrando en otorgar tierras sin servicios productivos, como se puede corroborar por el hecho del atraso de los planes sectoriales de la RRI.

Desde que se creó al fondo de tierras de la RRI, según la información suministrada por la ANT, se estima que esta ha recibido más de 10 mil ofertas de tierras para compra del Estado, tanto para las cuentas de las comunidades étnicas como para las campesinas, adicionalmente también se consideran las realizadas por ganaderos asociados a la Federación Colombiana de Ganaderos – Fedegan y las del Registro de Inmuebles Rurales-RIR, que corresponde a ofertas para el Subsidio Integral de Tierras en las zonas focalizadas para la ejecución del programa. En el Cuadro 3-28, se observa la distribución de las ofertas y las áreas correspondientes; se destaca que el 62% de las ofertas y el 61% de las áreas se orientan a las comunidades campesinas; le siguen las de las comunidades étnicas, Fedegan y el RIR.

Cuadro 3-28. Oferta de predios recibidos por la ANT para el fondo de tierras de la RRI 2023

Fuente	No. de ofertas	Áreas (ha)
Dirección Asuntos Étnicos DAE	2.709	378.315
AT Campesinos	6.817	1.091.105
Fedegan	1.445	294.504
Registro Inmuebles Rurales - RIR	45	18.011
Total	**11.016**	**1.781.935**

Fuente: CGR -DES Agropecuario, elaboración Fedesarrollo

La CGR (2023) detalla las ofertas de tierra recibidas por la ANT en las subregiones PDET. En total se presentaron 3.566 ofertas para la venta de 438.497 hectáreas, que representan el 32% del total de ofrecimientos del Cuadro 3-29, y el 25% de las áreas puestas en venta.

Las subregiones PDET con mayores ofertas en términos de hectáreas son Sierra Nevada y Perijá, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena-Guaviare que representan el 41% de las ofertas y el 50% en las zonas PDET, ver el siguiente cuadro:

[83] El RESO es el Registro de sujetos de ordenamiento. Identifica personas o comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la Agencia nacional de tierras, ANT.

Cuadro 3-29. Ofertas de tierras y áreas en las subregiones PDET 2023

Subregión PDET	Número de ofertas	Área hectáreas
Alto Patía y Norte del Cauca	605	31.547
Arauca	90	7.206
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	367	53.271
Catatumbo	45	2.341
Chocó	19	755
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	303	70.380
Macarena – Guaviare	145	68.852
Montes de María	404	43.448
Pacífico Medio	25	1.373
Pacífico y Frontera Nariñense	114	6.113
Putumayo	209	11.618
Sierra Nevada – Perijá	634	80.888
Sur de Bolívar	140	20.140
Sur de Córdoba	73	10.987
Sur del Tolima	210	14.110
Urabá Antioqueño	173	15.469
Total	**3.556**	**438.497**

Fuente: CGR -DES Agropecuario, elaboración Fedesarrollo

Información más reciente disponible en la página de la ANT en abril de 2024 y procesada por Fedesarrollo muestra algunas diferencias con la información de la CGR. Acá se van a analizar las tres categorías diferentes que muestra la ANT: "Títulos de propiedad entregados", "Títulos registrados ante ORIP"[84] y "Actos administrativos expedidos", los cuales proporcionan información sobre la gestión del organismo en relación con la adjudicación y formalización de la propiedad de tierras.

4.2. Formalización en subregiones PDET

A abril de 2024, tomando en cuenta las 3 bases de la ANT, se registraron un total de 36.884 títulos, de los cuales 11.935 (32,36%) correspondieron a municipios de las subregiones PDET

Como en el informe de la Contraloría, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) divulga en su página los datos de la formalización de la propiedad en las 3 categorías mencionadas.

Cuadro 3-30. Cantidad de títulos registrados por la ANT a abril de 2024

Cantidad de Títulos según proceso gestionado	Subregiones PDET	Nacional
Títulos de propiedad entregados	5.950	20.817

[84] Oficina de Registros Públicos

Actos administrativos expedidos	5.183	13.975
Títulos registrados ante ORIP	802	2.092
Total	**11.935**	**36.884**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Se registró un total de 76.646 familias beneficiadas por las gestiones de los títulos registrados, de las cuales, 27.708 (36,15%), hacen parte de subregiones PDET. Adicionalmente, se registró una proporción de 36,7% de familias PDET beneficiadas, relacionada con los actos administrativos expedidos.

Cuadro 3-31. Cantidad de familias beneficiadas a abril de 2024

Cantidad de familias beneficiadas según proceso gestionado	Subregiones PDET	Nacional
Títulos de propiedad entregados	8.642	30.103
Actos administrativos expedidos	14.466	39.334
Títulos registrados ante ORIP	4.600	7.209
Total	**27.708**	**76.646**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Se gestionó un total de 1.750.651,11 hectáreas a nivel nacional, de las cuales 398.921,48 (22,7%) corresponden a subregiones PDET, gestionadas en su mayoría por los Actos administrativos expedidos.

Cuadro 3-32. Hectáreas gestionadas por la ANT 2024

Proceso gestionado	Hectáreas gestionadas	
	PDET	Nacional
Títulos de propiedad entregados	139.879,02	654.571,00
Actos administrativos expedidos	253.055,79	811.714,15
Títulos registrados ante ORIP	59.86,66	284.365,95
Total	**398.921,48**	**1.750.651,11**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Revisando la información por cada subregión PDET, se evidenció una mayor cantidad de títulos registrados en Montes de María (23,88% del total de títulos registrados en subregiones PDET), seguido del Sur del Tolima (17,14%) y Alto Patía y Norte del Cauca (13,61%). En cuanto a las familias beneficiadas, se registró un mejor resultado para Sierra Nevada – Perijá (38,72%), seguido de Alto Patía y Norte del Cauca (11,97%) y Montes de María (10,03%). Por último, las subregiones con una mayor cantidad de hectáreas registradas correspondieron a Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (45,96%), Putumayo (23,89%) y Alto Patía y Norte del Cauca (8,41%).

Cuadro 3-33. Registros de las subregiones PDET de los procesos gestionados por la ANT 2024

Subregión	Títulos registrados	Familias beneficiadas	Hectáreas registradas
Alto Patía y Norte del Cauca	1.625	3.318	33.281
Arauca	21	93	666
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.271	1.590	11.595
Catatumbo	72	30	300
Chocó	33	164	142
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	461	837	181.900
Macarena - Guaviare	752	1.067	41.758
Montes de María	2.851	2.781	7.370
Pacífico Medio	2	114	2.739
Pacífico y Frontera Nariñense	29	769	943
Putumayo	958	2.680	94.570
Sierra Nevada - Perijá	614	10.730	10.549
Sur de Bolívar	113	98	1.009
Sur de Córdoba	115	512	701
Sur del Tolima	2.046	2.020	6.750
Urabá Antioqueño	972	905	1.450
Total PDET	**11.935**	**27.708**	**395.722**
Total nacional	**36.870**	**76.646**	**1.750.651**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

De manera más detallada, según los "Títulos de propiedad entregados", se registró una mayor cantidad de títulos en la subregión de Montes de María, principalmente mediante la adjudicación de predios baldíos a personas naturales; seguido de Alto Patía y Norte del Cauca, mediante la formalización de predios privados. Mientras tanto, Pacífico Medio y Arauca, fueron las subregiones con menos títulos gestionados (

Cuadro ver Cuadro 3-34). Se observa, adicionalmente, un número de nueve titulaciones a las comunidades negras en subregiones PDET, más de la mitad del total nacional, las cuales se concentran en el Alto Patía y Norte del Cauca. En cuando a los resguardos indígenas, se amplía el de la Sierra-Nevada y Perijá y se constituyen siete resguardos nuevos, en el resto de las subregiones.

Cuadro 3-34. Cantidad de títulos gestionados de los "Títulos de propiedad entregados" 2024

Títulos de propiedad entregados. Cantidad de títulos por proceso								
Subregión	**Adjudicación de predios baldíos a personas naturales**	**Formalización predios privados**	**Adjudicación predios baldíos a EDP***	**Adjudicación bienes fiscales patrimoniales**	**Titulación colectiva de comunidades negras**	**Ampliación de resguardos indígenas**	**Constitución de resguardos indígenas**	**Total**
Alto Patía y Norte del Cauca	228	690	2	-	4	-	-	924
Arauca	5	-	-	-	1	-	-	6
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	188	45	33	-	-	-	-	266
Catatumbo	25	1	-	-	-	-	-	26
Chocó	29	-	-	-	-	-	-	29
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	184	191	-	-	-	-	2	377
Macarena – Guaviare	151	69	1	-	-	-	1	222
Montes de María	1.136	158	3	6	1	-	-	1.304
Pacífico Medio	-	-	-	-	-	-	1	1
Pacífico y Frontera Nariñense	21	-	-	-	-	-	-	21
Putumayo	808	14	-	-	3	-	3	828
Sierra Nevada – Perijá	413	27	1	25	-	1	-	467
Sur de Bolívar	77	8	2	-	-	-	-	87
Sur de Córdoba	36	-	5	1	-	-	-	42
Sur del Tolima	81	720	2	-	-	-	-	803
Urabá Antioqueño	157	368	20	2	-	-	-	547
Total PDET	**3.539**	**2.291**	**69**	**34**	**9**	**1**	**7**	**5.950**
Total nacional	**9.093**	**11.402**	**113**	**134**	**14**	**13**	**23**	**20.817**

*EDP (Entidades de Derecho Públicos)

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Según los "Actos administrativos expedidos", se registró una mayor cantidad de títulos en la subregión de Montes de María, principalmente por la Adjudicación de predios baldíos a personas naturales; seguido del Sur del Tolima, con la Formalización de predios privados. Mientras tanto, Pacífico Medio y Chocó, fueron las subregiones con menos títulos gestionados. Las titulaciones a comunidades negras y la ampliación y constitución de resguardos.

Cuadro 3-35. Cantidad de títulos gestionados de los "Actos administrativos expedidos" en abril 2024

Actos administrativos expedidos. Cantidad de títulos por proceso								
Subregión	**Adjudicación de predios baldíos a personas naturales**	**Formalización predios privados**	**Adjudicación predios baldíos a EDP**	**Adjudicación bienes fiscales patrimoniales**	**Titulación colectiva de comunidades negras**	**Ampliación de resguardos indígenas**	**Constitución de resguardos indígenas**	**Total**
Alto Patía y Norte del Cauca	152	375	-	-	4	1	1	533
Arauca	1	-	14	-	-	-	-	15
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	603	286	41	-	-	-	2	932
Catatumbo	4	-	42	-	-	-	-	46
Chocó	3	-	-	-	-	1		4
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	7	-	-	45	-	4	-	57
Macarena – Guaviare	473	-	51	-	2	1	-	527
Montes de María	728	440	73	57	-	-	-	1.298
Pacífico Medio	-	-	-	-	1	-	-	1
Pacífico y Frontera Nariñense		-	1	1	-	2	2	6
Putumayo	41	-	-	-	8	3	11	63
Sierra Nevada – Perijá	76	37	2	1	-	2	1	119
Sur de Bolívar	1	-	3	-	-	-	-	4
Sur de Córdoba	4	3	3	-	-	-	1	11
Sur del Tolima	147	1.038	6	-	-	-	-	1.191
Urabá Antioqueño	9	352	13	2	-	-	-	376
Total PDET	**2.249**	**2.531**	**249**	**106**	**15**	**14**	**19**	**5.034**
Total nacional	**4.135**	**8.877**	**438**	**419**	**29**	**32**	**45**	**13.975**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

De los “Títulos registrados ante ORIP”, la subregión Montes de María es la tiene una mayor cantidad de títulos, gestionados principalmente mediante la Adjudicación de predios baldíos a personas naturales, al igual que en los registros anteriores; seguido del Alto Patía y Norte del Cauca, bajo la figura de la Formalización de predios privados. Mientras tanto, Pacífico y Frontera Nariñense y Macarena - Guaviare, fueron las subregiones con menos títulos gestionados.

Cuadro 3-36. Cantidad de títulos gestionados de los Títulos registrados ante ORIP” 2024

Títulos registrados ante ORIP. Cantidad de títulos por proceso								
Subregión	**Adjudicación de predios baldíos a personas naturales**	**Formalización predios privados**	**Adjudicación predios baldíos a EDP**	**Adjudicación bienes fiscales patrimoniales**	**Titulación colectiva de comunidades negras**	**Ampliación de resguardos indígenas**	**Constitución de resguardos indígenas**	**Total**
Alto Patía y Norte del Cauca	41	127	-	-	-	-	-	168
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	24	27	22	-	-	-	-	73
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	19	8	-	-	-	-	-	27
Macarena - Guaviare	2	1	-	-	-	-	-	3
Montes de María	197	48	-	4	-	-	-	249
Pacífico y Frontera Nariñense	-	2	-	-	-	-	-	2
Putumayo	64	-	-	-	1	1	1	67
Sierra Nevada – Perijá	24	1	1	-	1	1	-	28
Sur de Bolívar	9	3	10	-	-	-	-	22
Sur de Córdoba	12	49	1	-	-	-	-	62
Sur del Tolima	9	43	-	-	-	-	-	52
Urabá Antioqueño	25	19	5	-	-	-	-	49
Total PDET	**426**	**328**	**39**	**4**	**2**	**2**	**1**	**802**
Total nacional	**981**	**1.014**	**75**	**9**	**2**	**4**	**7**	**2.092**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Teniendo en cuenta los títulos registrados según el tipo de beneficiario, los campesinos fueron los que tuvieron más beneficiarios tanto en las subregiones PDET como en el nivel nacional, con el 90,73% respecto del total de títulos registrado en las subregiones PDET. Por otro lado, las comunidades negras e indígenas son los que menos títulos registraron. Sin embargo, los títulos brindados a estas poblaciones corresponden a comunidades comunitarias y resguardos, los cuales benefician un número mayor de personas. Las Entidades de Derecho Público (EDP) se benefician apenas del 4% de los títulos registrados en las subregiones, tal vez-no se especifica- mediante la titulación de baldíos.

Cuadro 3-37. Cantidad de títulos registrados según tipo de beneficiario 2024

Cantidad de títulos registrados según tipo de beneficiario	Subregiones PDET	Nacional
Campesino	10.829	34.422
Comunidades negras	26	139
Entidades de Derecho Público	471	822
Indígenas	44	124
Víctima	555	1.445
Asociación	10	12
Total	**11.935**	**36.964**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Revisando la información por subregión PDET de los "Títulos de propiedad entregados", Montes de María tuvo la mayor cantidad de títulos correspondiente a los campesinos al igual que en los "Actos administrativos expedidos" y "Títulos registrados ante la ORIP" ver el Cuadro 3-38, Cuadro 3-39 y Cuadro 3-40.

Cuadro 3-38. Cantidad de títulos gestionados según tipo de beneficiario de los "Títulos de propiedad entregados" 2024

Cantidad de títulos por tipo de beneficiario						
Subregión	**Campesino**	**Comunidades negras**	**EDP**	**Indígenas**	**Víctima**	**Total**
Alto Patía y Norte del Cauca	879	4	2	-	39	924
Arauca	5	1	-	-	-	6
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	179	-	73	-	14	266
Catatumbo	26	-	-	-	-	26
Chocó	29	-	-	-	-	29
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	373	-	-	2	2	377
Macarena – Guaviare	218	-	1	1	2	222
Montes de María	1.258	1	16	-	29	1.304
Pacífico Medio	-	-	-	1	-	1
Pacífico y Frontera Nariñense	21	-	-	-	-	21
Putumayo	805	3	-	3	17	828
Sierra Nevada – Perijá	424	-	1	1	41	467
Sur de Bolívar	48	-	2	-	37	87
Sur de Córdoba	34	-	5	-	3	42
Sur del Tolima	781	-	7	-	15	803
Urabá Antioqueño	489	-	50	-	8	547
Total PDET	**5.569**	**9**	**157**	**8**	**207**	**5.950**
Total nacional	**19.858**	**14**	**249**	**36**	**660**	**20.817**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-39. Cantidad de títulos gestionados según tipo de beneficiario de los "Actos administrativos expedidos" 2024

Actos administrativos expedidos							
Subregión	**Asociación**	**Campesino**	**Comunidades negras**	**EDP**	**Indígenas**	**Víctima**	**Total**
Alto Patía y Norte del Cauca	-	467	4	-	2	60	533
Arauca	-	1	-	14	-	-	15
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	-	825	-	43	2	62	932
Catatumbo	-	4	-	42	-	-	46
Chocó	-	-	-	-	1	3	4
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	-	51	-	-	5	1	57
Macarena – Guaviare	-	471	2	51	1	2	527
Montes de María	10	1.109	-	73	-	106	1.298
Pacífico Medio	-	-	1	-	-	-	1
Pacífico y Frontera Nariñense	-	-	-	1	4	1	6
Putumayo	-	20	8	-	14	21	63
Sierra Nevada – Perijá	-	66	-	2	3	48	119
Sur de Bolívar	-	1	-	3	-	-	4
Sur de Córdoba	-	4	-	3	1	3	11
Sur del Tolima	-	1.168	-	13	-	10	1.191
Urabá Antioqueño	-	352	-	16	-	8	376
Total PDET	**10**	**4.539**	**15**	**261**	**33**	**325**	**5.183**
Total nacional	**12**	**12.662**	**29**	**477**	**77**	**718**	**13.975**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Cuadro 3-40. Cantidad de títulos gestionados según tipo de beneficiario de los "Títulos registrados ante ORIP" 2024

Títulos registrados ante ORIP						
Subregión	**Campesino**	**Comunidades negras**	**EDP**	**Indígenas**	**Víctima**	**Total**
Alto Patía y Norte del Cauca	158	-	-	-	10	168
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	45	-	26	-	2	73
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	27	-	-	-	-	27
Macarena – Guaviare	3	-	-	-	-	3
Montes de María	248	-	-	-	1	249
Pacífico y Frontera Nariñense	2	-	-	-	-	2
Putumayo	61	1	-	2	3	67
Sierra Nevada – Perijá	23	1	1	1	2	28
Sur de Bolívar	12	-	10	-	-	22
Sur de Córdoba	61	-	1	-	-	62
Sur del Tolima	46	-	1	-	5	52
Urabá Antioqueño	35	-	14	-	-	49
Total PDET	**721**	**2**	**53**	**3**	**23**	**802**
Total nacional	**1.902**	**2**	**96**	**11**	**67**	**2.078**

Fuente: ANT, elaboración Fedesarrollo

Tanto la información procesada por la Contraloría como por Fedesarrollo coinciden en mostrar que desde el año 2021 la ANT genera actos administrativos a mayor velocidad que el registro en los folios de matrícula de la ORIP, represamiento que ocurre principalmente en adjudicación de predios baldíos a personas naturales y formalización de predios privados. El fenómeno se replica en las subregiones PDET.

Sin embargo, tanto las subregiones PDET como el país se están beneficiando de una mayor trazabilidad que informa la ubicación y etapa del proceso administrativo en que se encuentra cada uno de los expedientes.

4.3. Avances de la Reforma Rural Integral en los Municipios PDET

Hasta enero 2024, se ha completado aproximadamente un 5,2% de Reforma Rural Integral (RRI) en las subregiones PDET.
La RRI, que es esencial para la transformación del campo en el marco del Acuerdo de Paz, ha enfrentado desafíos significativos en su ejecución, con un enfoque en la territorialización y la creación de mecanismos para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra.

A pesar de algunos logros en la zonificación ambiental y la infraestructura de riego, la mayoría de los indicadores de los pilares de la RRI, como el del ordenamiento social de la propiedad rural, muestran avances mínimos. Los compromisos pendientes, como la adjudicación de tierras y la implementación de planes de desarrollo sostenible, subrayan la necesidad de fortalecer la articulación de esfuerzos y la inversión en las áreas rurales. El sistema de información central PDET, crucial para el seguimiento y control efectivo de la implementación, requiere mejoras para garantizar la transparencia y la participación ciudadana.

Otro ángulo para entender el avance de la RRI en los municipios PDET se logra con los indicadores del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) del Departamento Nacional de Planeación.

Para entender esos indicadores hay que remontarse a la creación del Plan Marco de Implementación (PMI). Este fue construido y aprobado en cumplimiento de lo establecido en el punto 6.1.1. del Acuerdo Final. También es importante referirse al documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- 3932 de 2018, el cual genera los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas y de sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz tomadas entre 2017 y 2031. Se facilita, de esa forma, el seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas a través de 501 indicadores.

Específicamente, el punto 1 del Acuerdo Final contiene un componente importante de territorialización, en sus estrategias y pilares, con las 16 subregiones PDET. En el CONPES queda claro que, si bien la RRI es de aplicación universal, el logro de estas metas hace necesaria la articulación de esfuerzos progresivos y diferenciados según las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales.

Para el seguimiento, el PMI incorpora cinco clasificadores (género, metas trazadoras, étnico, temáticos y PDET). En especial, el clasificador PDET busca dar una mirada más concreta a los compromisos acordados en La Habana para los municipios priorizados.

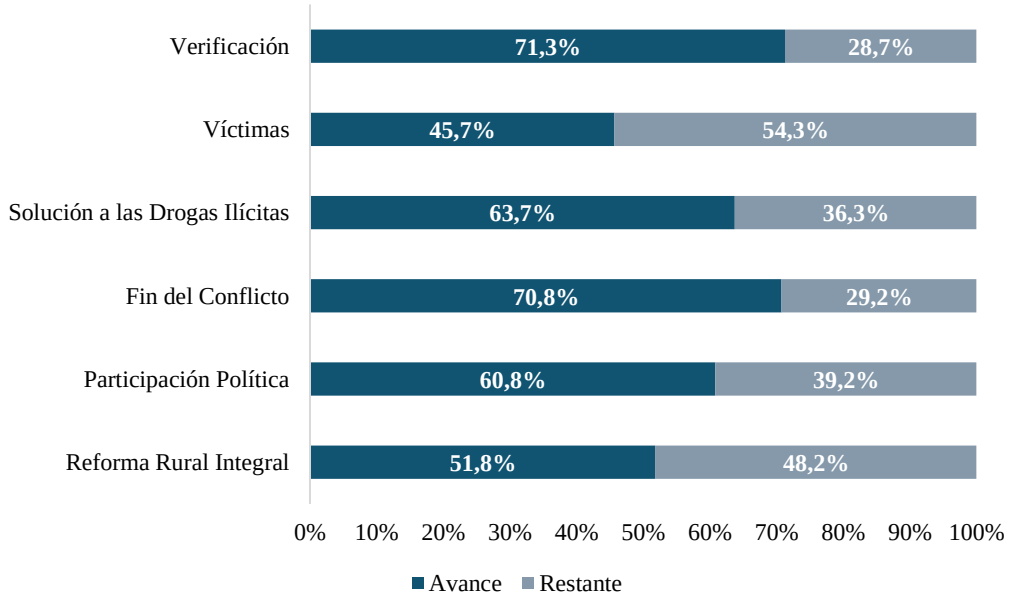
El clasificador PDET en el PMI nace en el decreto que creó los PDET, pero no pretende hacer un seguimiento a los planes y programas acordados con las comunidades de estos territorios, competencia de la Agencia de Renovación del Territorio (ART); lo que busca es que los compromisos derivados del Acuerdo Final y enfocados en la RRI, además de asegurar que las acciones se realicen en las áreas rurales y rurales dispersas, se concentren en avanzar en los municipios PDET. El análisis de los compromisos con las comunidades se hace en el próximo apartado.

Teniendo en cuenta que la territorialización del Acuerdo Final es tan relevante como las acciones estratégicas por realizar desde el nivel central (o aquellas clasificadas como metas trazadoras), es necesario identificar los avances y rezagos en la implementación de los indicadores con clasificador PDET.

Para comenzar con una visión general, se observa que, al corte de 31 de enero de 2024, se registró un avance del 51,79% de la Reforma Rural Integral (RRI), la cual cuenta con 10 pilares y 220 indicadores. Esta reforma corresponde a uno de los 6 puntos del Plan Marco de la Implementación (PMI) y es uno de los menos avanzados (ver Gráfica 3.24).

Adicionalmente, dentro de del PMI se incluyen 62 indicadores relacionados a los municipios PDET, distribuidos entre los 6 puntos y de los cuales solo han avanzado un 62,88%.

Gráfica 3.24. Avance del Plan Marco de la Implementación (PMI)



Fuente: SIIPO, DNP. Elaboración propia

El avance de la RRI se mide a través de varios indicadores. En el Pilar 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, están incluidos los temas de tierra y dentro de estos, hay ocho indicadores relacionados con los municipios PDET. Entre ellos, hay un avance del 100% en 3 de estos a fecha del 31 de diciembre de 2023. Entre los demás, hay varios que iniciaron en 2023 y deben finalizar en 2031. En el Pilar 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras, que incluye el desarrollo de la infraestructura de riegos y drenaje para los municipios PDET ha avanzado un 66,67% y se espera que se finalice en el año 2026.

Cuadro 3-41. Avance de la Reforma Rural Integral en los indicadores que incluyen a las subregiones PDET 2023

Pilar 1.1. Ordenamiento Social de la propiedad rural y uso del suelo			
Indicador	**Avance**	**Inicio**	**Fin**
Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento	100%	2017	2021
Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa	100%	2017	2018
Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos	100%	2017	2018
Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos.	50%	2018	2031
Número de Zonificaciones Ambientales Participativas formuladas en Subregiones y municipios PDET	8,82%	2023	2031
Número de hectáreas que ingresan a la Frontera Agrícola a partir de la franja de estabilización, en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental.	0,00%	2023	2031
Número de instrumentos de ordenamiento y planificación de Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA, formulados y/o actualizados, incorporando el Plan de Zonificación Ambiental	0,00%	2023	2031
Porcentaje de asistencias técnicas ejecutadas para la implementación del Plan de Zonificación Ambiental	0,00%	2023	2031

Pilar 1.2. Infraestructura y adecuación de tierras			
Indicador	**Avance**	**Inicio**	**Fin**
Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	66,67%	2021	2026

Fuente: SIIPO, DNP, elaboración Fedesarrollo

Según las cifras del Ministerio de Agricultura, al 17 de febrero de 2024, se han gestionado 1.107.420 hectáreas de tierra en el gobierno de Gustavo Petro, divididas de la siguiente manera:

Cuadro 3-42. Las cifras de la gestión de tierras en el gobierno de Gustavo Petro 2024

Gestión	Hectáreas		
Compra			157.19
Donación		6.128,96	
Procesos agrarios para alimentar el Fondo de Tierras	Recuperación de baldíos	61.469	100.049
	Extinción a favor de la nación	11.320	
Administración de tierras de la Nación	Desline	8.715	
	Clarificación de bienes baldíos	18.545	
Formalización - Títulos expedidos Gobierno Gustavo Petro	Campesino	186.322	807.815
	Indígenas	572.743	
	Comunidades Negras	39.026	
	Víctima	8.370	
	Asociación	1.061	
	EDP	293	
Destinación bienes del Fondo de reparación de Víctimas	Venta o proceso de venta ANT*	1.163	
Crédito para compra (Finagro)*			2.180
Restitución de tierras	Hectáreas con orden de restitución***	74.041	
	Entrega material (restituidas o compensadas)		23.389
Gestión SAE para la reforma agraria**	Venta o transferencia ANT	25.401	
	Otros	16.795	42.197

Fuente: Ministerio de Agricultura. Elaboración Propia

Se tiene en cuenta las compras de pequeños y medianos productos.

**25.401 ya están contadas en las tierras compradas por la ANT.

***Hectáreas con orden de restitución identificadas en fallos judiciales de restitución de tierras - ruta étnica e individual.

Adicionalmente, según el informe trimestral del Instituto Kroc, sobre el Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo Final, publicado el 1 de enero de 2024, se evalúa el avance del acuerdo a través de una metodología creada por ellos. Como parte de ese análisis, el Instituto también evalúa el avance de la Reforma Rural Integral, en donde presentan los siguientes resultados:

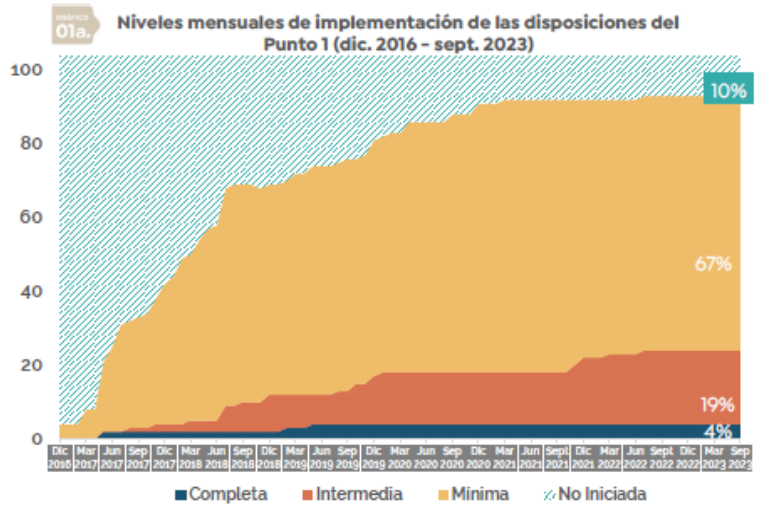
Cuadro 3-43. Principales avances y pendientes de la Reforma Rural Integral 2024

	Principales avances desde 2016 Compromisos a nivel intermedio y completo	Principales pendientes a septiembre de 2023 Compromisos no iniciados o apenas iniciados
Acceso a Tierras	Conformación del Fondo que administra más de un millón de hectáreas (2017)	Acelerar la adjudicación de tierras a través del Fondo de Tierras
	Publicación de los lineamientos y criterios para el Subsidio Integral de Tierras (SIAT)	Implementar otras medidas para garantizar el acceso a tierra y descongestionar los procesos agrarios rezagados
	Adopción del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad y el Plan de Zonificación Ambiental (2021)	Dotar el Fondo de Tierras, con fuentes diversas, como la recuperación de bienes baldíos indebidamente apropiados
	Apertura de oferta para la conformación del registro de Inmuebles Rurales e iniciar la implementación del Subsidio Integral de tierras (2023)	Implementar los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)
	Creación de indicadores de seguimiento para el Plan de Zonificación Ambiental (2023)	Hacer extensiva a zonas PDET las convocatorias para la conformación del Registro de Inmuebles Rurales para la viabilización del Subsidio Integral de Tierras
		Creación de mecanismos de asistencia técnica y capital semilla para personas beneficiarias de medida de acceso a tierras
PDET	42.3% de las iniciativas PDET cuentan con ruta de implementación. La ART amplió el universo de iniciativas hasta 33.007 al adicionar 199 iniciativas Jiw-Nukak al PATR Macarena-Guaviare (2023)	Definir la utilidad del instrumento de Hoja de Ruta diseñado en el cuatrienio 2018-2022 para la priorización de las iniciativas PDET.
	Inicio de la construcción de la Hoja de Ruta del Pacífico Medio (2023) y priorización de 2.759 iniciativas PDET en encuentros subregionales liderados por la ART (2023)	Implementación estrategias pedagógicas para la comprensión del sistema público de seguimiento a iniciativas y proyectos PDET.
		Fortalecer el sistema de información Central PDET para que la ciudadanía pueda realizar control efectivo a su implementación.
Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	15 de 16 Planes Nacional aprobados (2022)	Adoptar el Plan Nacional de Salud Rural
		Creación del mecanismo de regulación y supervisión del servicio de extensión agropecuaria
		Establecer el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición

Fuente: Instituto Kroc, elaboración Fedesarrollo

A corte de septiembre de 2023, se registró un 4% de indicadores completados, mientras que un 10% no había iniciado su ejecución. La mayor parte de los indicadores se encuentra en un avance mínimo y se ha mantenido así desde 2017 (ver Gráfica 3.25). Adicionalmente, uno de los puntos pendientes que visualiza el Instituto Kroc, es el relacionado con el sistema de información central PDET, ya que no hay un control efectivo.

Gráfica 3.25. Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de la Reforma Rural Integral 2023



Fuente: Instituto Kroc

4.4. A propósito de los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI

Según la información reportada por el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el primer trimestre de 2024, existe un gran atraso en la implementación de la mayoría de los Planes Sectoriales nacionales de la RRI. El Plan Nacional que reportó un mayor avance fue el de la conectividad rural con el 40,33%, seguido de cerca por la electrificación rural y el plan de protección social. Mientras que, el plan sectorial relacionado con el tema de tierras, la formalización de tierras ha alcanzado un avance del 25,63% (ver la sección respectiva). Los planes más rezagados son el de riego y drenaje, y el de zonificación ambiental, con un 9,64% y un 6,37%, respectivamente. (Cuadros 3-44 y 3-45).

Cuadro 3-44. Avance en los Planes Nacionales Sectoriales a 2024

Planes Nacionales Sectoriales	Avance
Agua Potable y Saneamiento	18,5%
Economía Solidaria	32,3%

Comercialización Rural	27,3%
Conectividad Rural	40,3%
Electrificación Rural	39,3%
Salud Rural	15,4%
Vías para la Integración	20,8%
Protección Social	39,5%
Riego y Drenaje	9,6%
Generación de Ingresos	36,6%
Educación Rural	29,2%
Alimentación	29,6%
Vivienda Rural	18,9%
Formalización de tierras	25,6%
Zonificación Ambiental	6,3%
Asistencia Técnica	26,7%

Fuente: SIIPO – DNP, elaboración Fedesarrollo.

Por otro lado, el Plan de Riego y Drenaje, cuenta con 11 indicadores, de los cuales 4 son específicos para municipios PDET. En estos se observa algún avance en el indicador de Área con proyectos de adecuación intrapredial finalizados, fuera de distritos en municipios PDET (ver Cuadro 3-45). En los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), los cuales son iniciativas que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan parcialmente recursos públicos con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado en el sector rural, enfocadas en incentivar la generación de ingresos o excedentes de producción, para contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país. (ADR), a corte de 2023, no se observó un avance significativo en este Plan Sectorial.

Cuadro 3-45. Avance del Plan Nacional Sectorial, Riego y Drenaje 2023

Nombre	Entregadas	Fecha de actualización
Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo plan	0 hectáreas.	30-jun-23
Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	0 hectáreas.	30-jun-23
Área con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios PDET	90 hectáreas. Se avanza en la ejecución de (5) PIDAR para construir 785 hectáreas	30-jun-23
Área con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios NO PDET	0 hectáreas. Se avanza en la ejecución de ocho (8) PIDAR para construir 323,48 hectáreas	30-jun-23

Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados	0 hectáreas. Se elaboraron cuatro (4) diseños genéricos de sistemas de riego para explotaciones agrícolas de 0,5 hectáreas	30-jun-23
Área con estudios de Preinversión (identificación, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados)	935 hectáreas	30-jun-23
Área con nuevos distritos de pequeña escala construidos en municipios PDET (Incluye adecuación intrapredial)	0 hectáreas.	30-jun-23
Área con nuevos distritos de pequeña escala construidos en municipios NO PDET (Incluye adecuación intrapredial)	0 hectáreas.	30-jun-23
Área con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET	0 hectáreas.	30-jun-23
Área con distritos de riego de pequeña escala con rehabilitación iniciada en municipios NO PDET	0 hectáreas. Se avanza en las obras de rehabilitación de los distritos de riego de pequeña escala.	30-jun-23
Número de asociaciones de usuarios de distritos de riego capacitadas	58 asociaciones de usuarios capacitadas	30-sep-23

Fuente: SIIPO – DNP, elaboración Fedesarrollo

Los 16 planes nacionales sectoriales de la RRI tienen el objetivo de contribuir a la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, y son una pieza fundamental de la RRI.
A pesar de algunos avances en áreas como la conectividad rural y la electrificación, otros sectores como el riego y drenaje presentan retrasos significativos. El análisis del Pilar 1, enfocado en el ordenamiento social de la propiedad rural, muestra que la mayoría de las iniciativas se concentran en la administración del uso del suelo y la gestión catastral. La falta de actualización catastral y la baja utilización de servicios productivos y crédito en las subregiones PDET reflejan la necesidad de un catastro multipropósito eficaz, el cual es crucial para la planificación territorial y el desarrollo sostenible.

4.5 Iniciativas provenientes de las comunidades.

Este acápite se concentra en el llamado Pilar 1 de las iniciativas definidas con el aporte de las comunidades y que se trataron de forma general en el primer capítulo. Este pilar corresponde al ordenamiento social de la propiedad rural. Dentro del total de iniciativas tiene una participación del 10% que corresponde a 3.316 de estas.

La mayoría de este pilar se encuentra en las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca y Putumayo, con 389 y 369 iniciativas, respectivamente (ver Cuadro 3-46 y Cuadro 3-47). Por otro lado, el pilar se divide en 4 estrategias:

1) Administración, uso del suelo y gestión catastral (multipropósito)
2) Acceso a la tierra

3) Formalización

4) Restitución de tierras

La mayoría de las iniciativas que se priorizan corresponden a la primera estrategia, con el 56,7% del total de las iniciativas del pilar 1, y con mayor concentración en las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca y Putumayo; el acceso a la tierra es la segunda estrategia en orden de importancia (23,6%), mientras que la restitución de tierras corresponde a la estrategia con un menor alcance, alcanzando un 4,1% del total de las iniciativas del pilar 1 (ver Cuadro 3-46, Cuadro 3-47 y Gráfica 3.26).

Desde la perspectiva del proceso de convertir las iniciativas en proyectos, en el pilar 1, hay 1.423 iniciativas con Ruta de Implementación Activa (RIA)[85], al 31 de enero de 2024, equivalente al 42,9% del total de las iniciativas del pilar y de las cuales, están distribuidas principalmente en las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca y Montes de María. Por otro lado, las iniciativas en Hoja de Ruta son 592 para el mismo periodo y equivalen al 17,9% del total de las iniciativas del pilar, y están distribuidas principalmente en las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca y Sierra Nevada – Perijá. Los diálogos regionales para el pilar 1, se concentran en Alto Patía y Norte del Cauca; mientras que existen más iniciativas priorizadas por el mecanismo especial de consulta, MEC en Putumayo, al igual que las iniciativas Estratégicas[86] (Cuadro 3-46).

[85] En las entrevistas hechas con funcionarios públicos se nos advirtió que esta categoría RIA se activa con gestiones muy iniciales de la concreción de un proyecto, y que sería conveniente que reflejaran un mayor avance como la definición de los recursos asignados, la aprobación de diseños u obtención de permisos y licencias. Con lo cual, el avance puede ser menor de lo que refleja esta cifra.

[86] Con el fin de priorizar las iniciativas se han desarrollado varios mecanismos. Hay iniciativas identificadas dentro de los PDET que dan la posibilidad de transformar las regiones de una manera más radical y profunda. Dentro de la conceptualización PDET se mencionan las iniciativas detonantes. que se refieren a proyectos o acciones que tienen un alto impacto transformador en una región específica. De otra parte, están las iniciativas dinamizadoras que están enfocadas a activar el potencial económico y social de una región. También existe el camino de priorizar las iniciativas por medio de los encuentros subregionales que son espacios de diálogo y concertación entre diferentes actores: comunidades étnicas, autoridades locales, organizaciones, instituciones y entidades gubernamentales. En los encuentros se discuten y priorizan las iniciativas, se identifican necesidades y se establecen estrategias para su implementación. Por último, existe la posibilidad de priorizar a través de los denominados encuentros MEC del Mecanismo Especial de Consulta (MEC) que son instancias que aseguran que las voces y perspectivas de los pueblos y comunidades étnicas sean consideradas en todas las etapas del proceso.

Cuadro 3-46. Número de Iniciativas del Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo enero 2024

Subregión PDET	Iniciativas Pilar 1	Iniciativas de Administración, uso del suelo y gestión catastral	Iniciativas de Acceso a la tierra	Iniciativas de Formalización	Iniciativas de Restitución de tierras	Iniciativas con Ruta de Implementación Activa (31 enero 2024)	En hoja de ruta	Diálogos regionales	MEC Priorizadas	Estratégicas
Alto Patía y Norte del Cauca	389	238	88	55	8	162	86	49	1	94
Arauca	217	100	79	33	5	98	12	12	4	20
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	228	128	52	38	10	112	45	33	5	49
Catatumbo	110	61	21	23	5	56	23	20	6	37
Chocó	153	116	9	24	4	70	27	31	3	40
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	290	171	69	41	9	119	59	18	0	59
Macarena Guaviare*	247	144	49	34	13	68	57	36	19	71
Montes de María	309	164	77	55	13	142	56	32	1	68
Pacífico Medio	46	36	4	5	1	26	20	2	0	20
Pacífico y Frontera Nariñense	110	80	10	15	5	43	15	4	20	30
Putumayo	369	173	130	51	15	140	48	19	99	123
Sierra Nevada - Perijá	303	181	52	53	17	139	64	37	8	84
Sur de Bolívar	104	67	18	15	4	34	27	18	0	37
Sur de Córdoba	143	83	30	21	9	71	19	14	3	25
Sur del Tolima	124	62	36	21	5	88	15	15	2	21
Urabá Antioqueño	174	75	52	35	12	55	19	15	5	24
Total	**3.316**	**1.879**	**776**	**519**	**135**	**1.423**	**592**	**355**	**176**	**802**

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

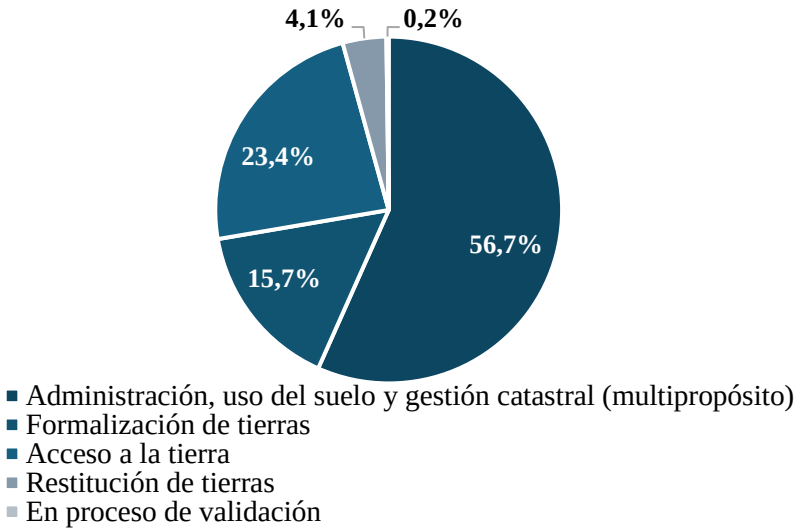
Cuadro 3-47. Iniciativas del Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (%) 2024

Subregión PDET	Iniciativas Pilar 1	Iniciativas de Administración, uso del suelo y gestión catastral	Iniciativas de Acceso a la tierra	Iniciativas de Formalización	Iniciativas de Restitución de tierras	Iniciativas con Ruta de Implementación Activa (31 enero 2024)	En hoja de ruta	Diálogos regionales	MEC Priorizadas	Estratégicas
Alto Patía y Norte del Cauca	389	61,2%	22,6%	14,1%	2,1%	41,6%	22,1%	12,6%	0,3%	24,2%
Arauca	217	46,1%	36,4%	15,2%	2,3%	45,2%	5,5%	5,5%	1,8%	9,2%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	228	56,1%	22,8%	16,7%	4,4%	49,1%	19,7%	14,5%	2,2%	21,5%
Catatumbo	110	55,5%	19,1%	20,9%	4,5%	50,9%	20,9%	18,2%	5,5%	33,6%
Chocó	153	75,8%	5,9%	15,7%	2,6%	45,8%	17,6%	20,3%	2,0%	26,1%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	290	59,0%	23,8%	14,1%	3,1%	41,0%	20,3%	6,2%	0,0%	20,3%
Macarena Guaviare*	247	58,3%	19,8%	13,8%	5,3%	27,5%	23,1%	14,6%	7,7%	28,7%
Montes de María	309	53,1%	24,9%	17,8%	4,2%	46,0%	18,1%	10,4%	0,3%	22,0%
Pacífico Medio	46	78,3%	8,7%	10,9%	2,2%	56,5%	43,5%	4,3%	0,0%	43,5%
Pacífico y Frontera Nariñense	110	72,7%	9,1%	13,6%	4,5%	39,1%	13,6%	3,6%	18,2%	27,3%
Putumayo	369	46,9%	35,2%	13,8%	4,1%	37,9%	13,0%	5,1%	26,8%	33,3%
Sierra Nevada - Perijá	303	59,7%	17,2%	17,5%	5,6%	45,9%	21,1%	12,2%	2,6%	27,7%
Sur de Bolívar	104	64,4%	17,3%	14,4%	3,8%	32,7%	26,0%	17,3%	0,0%	35,6%
Sur de Córdoba	143	58,0%	21,0%	14,7%	6,3%	49,7%	13,3%	9,8%	2,1%	17,5%
Sur del Tolima	124	50,0%	29,0%	16,9%	4,0%	71,0%	12,1%	12,1%	1,6%	16,9%
Urabá Antioqueño	174	43,1%	29,9%	20,1%	6,9%	31,6%	10,9%	8,6%	2,9%	13,8%
Total	**3316**	**56,7%**	**23,4%**	**15,7%**	**4,1%**	**42,9%**	**17,9%**	**10,7%**	**5,3%**	**24,2%**

*La subregión de Macarena Guaviare cuenta con 7 iniciativas, en la estrategia “En Proceso de Validación”.

Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

Gráfica 3.26. Distribución porcentual de las estrategias del pilar 1. 2024



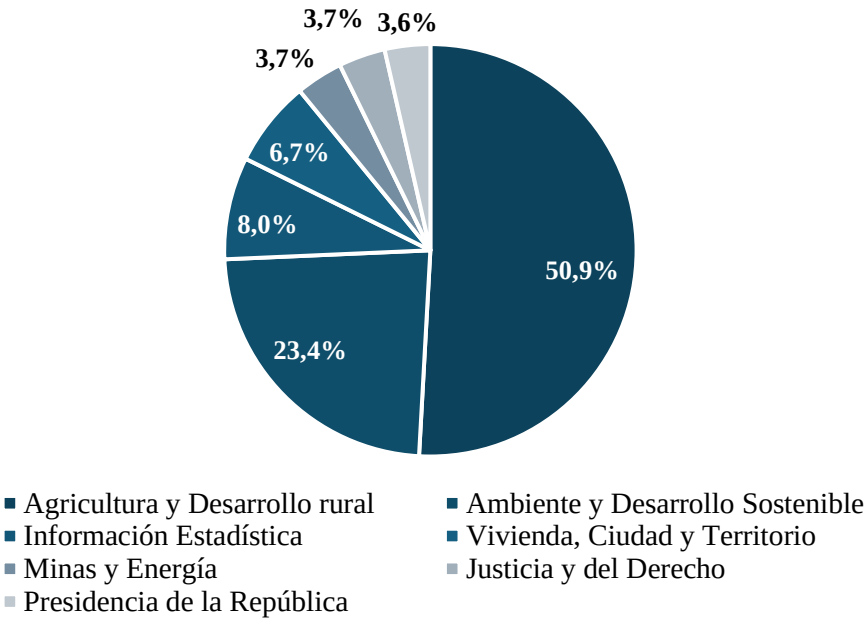
Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

4.6. Proyectos de inversión de recurso públicos registrados en la categoría sector MGA

El sector MGA, corresponde al catálogo desarrollado por el DNP en el marco de la Metodología General Ajustada- MGA, la cual "es una aplicación informática que sigue un orden lógico para el registro de la información más relevante resultado del proceso de formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública." (Departamento Nacional de Planeación, s.f.). En este sentido, los Productos MGA son los bienes o servicios generados desde el Estado Colombiano que se encuentran estandarizados en el catálogo de productos del DNP y se asocian a todos los proyectos de inversión del Estado colombiano, por lo cual se constituyen en un lenguaje común en la inversión de recursos públicos. (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

El principal sector MGA para la mayoría de las subregional es Agricultura y Desarrollo Rural, con el 50,9% de los proyectos mientras que, el que corresponde a las subregiones de Pacífico Medio y Chocó es Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el 23,4%, ver la siguiente gráfica.

Gráfica 3.27. Distribución porcentual del sector MGA en el pilar 1.



Fuente: ART, elaboración Fedesarrollo

4.7. Catastro

El catastro multipropósito, CM, es ejecutado principalmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entidad responsable de la producción y gestión de información geográfica y catastral en el país. El IGAC trabaja en coordinación con otros organismos nacionales, regionales y locales para asegurar la implementación y actualización del catastro multipropósito, adaptándolo a las necesidades específicas de cada subregión y contribuyendo así al desarrollo sostenible y equitativo del país.

Aunque el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) ha avanzado en la formación y actualización catastral, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 aún están lejos de alcanzarse.

En el marco de los esfuerzos de formalización y actualización catastral con enfoque multipropósito, se incluye una sección dedicada a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Según la Resolución 333 de 2021[87], se especifican las actividades relacionadas con la ejecución de proyectos de catastro multipropósito. Estos proyectos están diseñados para integrarse con las iniciativas detalladas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), proporcionando datos cruciales para facilitar la implementación de proyectos prioritarios identificados en los municipios que forman parte de los PDET.

Según la Agencia de Renovación Territorial (ART), con los datos de actualización del catastro urbano y rural, con corte al 2022, se registran solo 68 municipios con actualización en el catastro urbano y 55 de lo

[87] Disponible en: https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/resolucion_333_de_2021.pdf

rural, los cuales corresponden al 12% y 11%, respectivamente, respecto de los que se encuentran actualizados a nivel nacional.

El Informe de Gestión Anual 2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) permite una mayor precisión de la información de la ART. El primer aspecto, es que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se reconoció que la ausencia de un catastro actualizado y multipropósito ha agudizado las disparidades regionales y la distribución inequitativa de los beneficios económicos. El catastro multipropósito rural-urbano, que integra aspectos físicos, jurídicos y económicos, se presenta como una herramienta central para asegurar la propiedad inmueble, optimizar la gestión fiscal y fortalecer la planificación y el ordenamiento territorial. Además, facilita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), apoyando la formulación de políticas públicas y la eficiencia en la asignación de recursos. También es crucial para la reforma rural integral porque promueve el uso adecuado del suelo y la formalización de la propiedad.

El PND (2022-2026) definió, como ya se mencionó, que el IGAC debe cumplir para 2026 una meta de geoactualizar, dentro del CM, un 70% del área geo total, la cual corresponde a 10.609.506 predios. La meta expresada en municipios es de 598. Para las subregiones PDET la meta es de 91,4% de su área total.

Al primero de enero de 2023, los avances obtenidos para los procesos de formación y actualización catastral, que se lideran desde el IGAC con el apoyo de los gestores catastrales[88], entidades del orden nacional y gobiernos territoriales, representan el 9,63% del territorio nacional, correspondiente a 10.939.271 hectáreas, con una contribución del IGAC de 7,79% y de otros gestores del 1,84% (ver Cuadro 3-48).

Los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tienen el 1,61% de catastro actualizado en su territorio. En términos nacionales, 123 municipios en total tienen catastro multipropósito. Para los municipios PDET la meta es 91,36%, pero solo se ha avanzado un 1,8%.

[88] El IGAC expidió la Resolución 1040 de 2023 que tiene como propósito "establecer el régimen de la gestión catastral con enfoque multipropósito para la adopción del modelo de gestión y operación catastral, definir las condiciones de habilitación y deshabilitación de gestores catastrales, regular los procesos de la gestión catastral, determinar las especificaciones técnicas de la base de datos, la adopción de la guía, la elaboración de planes de calidad en la formación y actualización catastral y conformar la Instancia Técnica Asesora para la Gestión Catastral". Además de su carácter regulatorio, la nueva norma endureció y modificó los requisitos de los gestores catastrales.

Cuadro 3-48. Actualización catastral según gestor catastral al 1 de enero de 2023

Concepto	IGAC	Otros gestores	Total	Área país (%)	Avance Meta PND (%)	Meta PND (%)
Área Geo del país con catastro multipropósito formado o actualizado	7,79% 8.848.945 (ha)	1,8% 2.090.326 (ha)	9,6% 10.939.271 (ha)	9,6%	13,7%	70,0%
Área Geo de municipios PDET con catastro multipropósito formado o actualizado	0,31% 122.046 (ha)	1,3% 505.342 (ha)	1,6% 627.387 (ha)	0,6%	1,8%	91,3%
Municipios del país con catastro multipropósito formado o actualizado	47	76	123	-	20,6%	598

Fuente: IGAC, elaboración Fedesarrollo

4.7.1. Priorización de intervención catastral de municipios del país en 2023

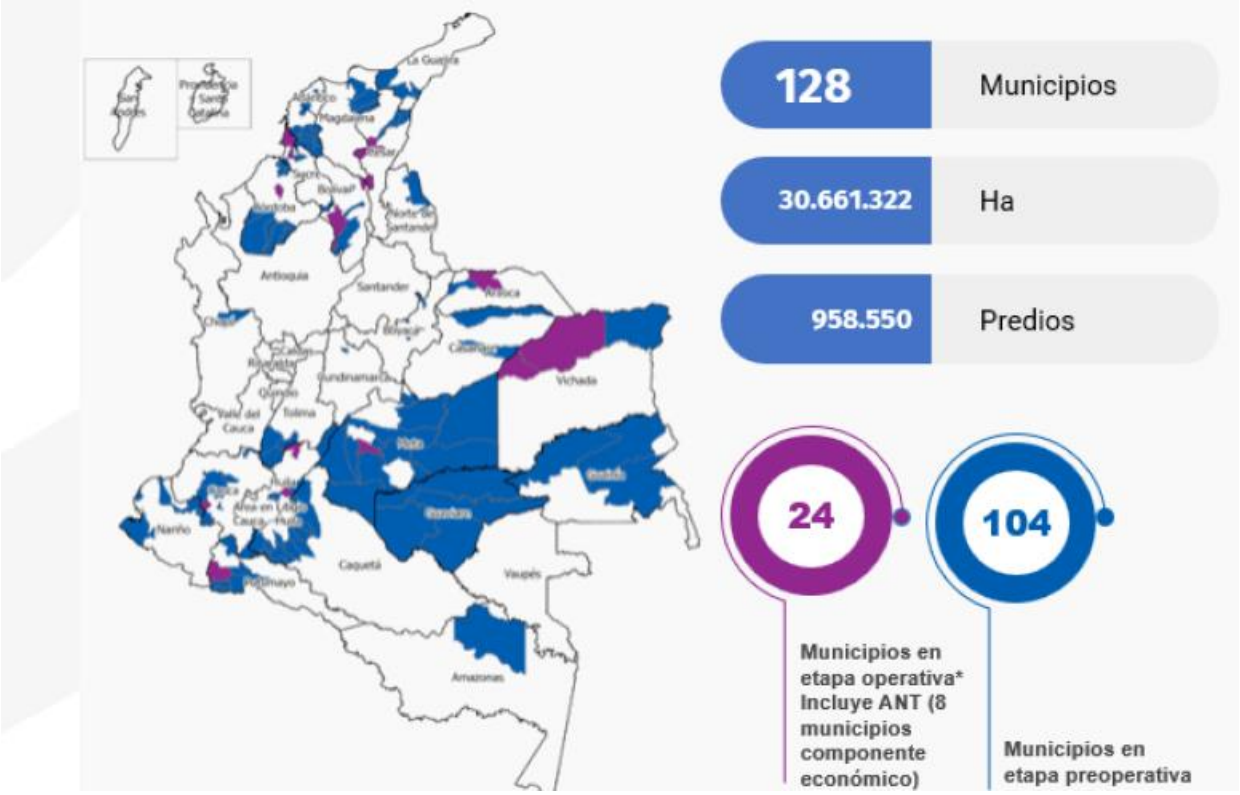
La Dirección de Gestión Catastral del IGAC desarrolló un Plan de Intervención Catastral para el año 2023. Este plan incluyó la selección estratégica de 660 municipios para trabajar durante el periodo 2023-2026, eligiendo aquellos con relevancia en diversas áreas como zonas PDET, áreas ambientales, territorios étnicos y sectores de la reforma rural integral, con 495 de estos municipios gestionados por el IGAC.

Para 2023, el IGAC priorizó 128 municipios, principalmente en áreas PDET y bajo políticas de seguridad y reconciliación rural, con un enfoque en la administración del uso del suelo y la gestión catastral. Aunque se han logrado avances en la formalización catastral y la intervención de predios, los esfuerzos han sido insuficientes para alcanzar las metas iniciales.

4.7.2. Intervención catastral 2023

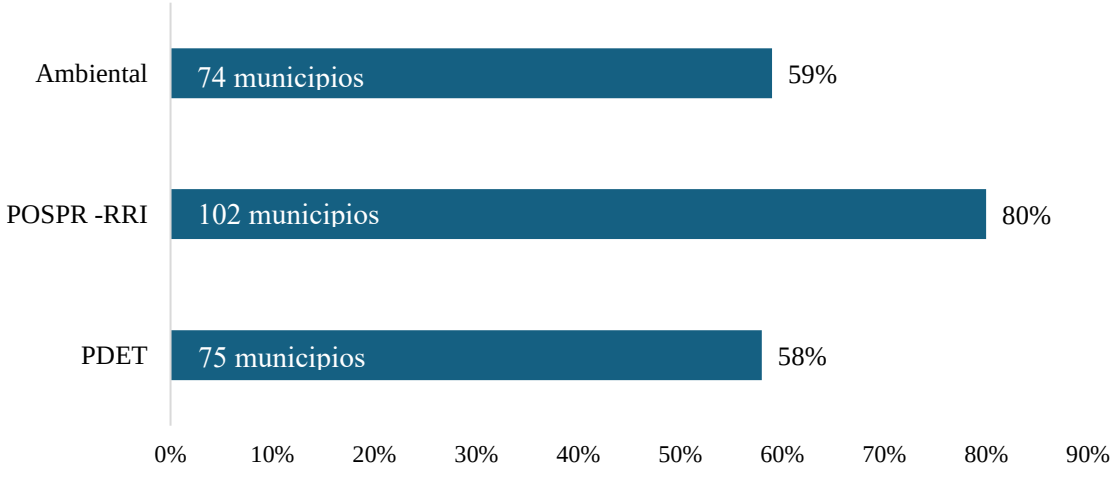
En la Gráfica 3.28 y Gráfica 3.29 se observa que los 128 municipios mencionados fueron programados para la intervención catastral de 2023, cubriendo un área de 30.661.322 hectáreas en 958.550 predios. De estos municipios, 24 estaban en una etapa operativa y 104 en etapa pre-operativa. La priorización incluyó 74 municipios bajo la política de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), 102 en la política de Posconflicto, Seguridad y Reconciliación Rural Integral (POSPR - RRI), y 75 en temas ambientales. La intervención incluyó zonas claves para la Reforma Rural Integral, las áreas PDET y lugares definidos por políticas públicas ambientales. Adicionalmente, el mapa de Colombia muestra la distribución geo de estas intervenciones con varios municipios resaltados, indicando áreas de enfoque prioritario.

Gráfica 3.28. Programación de intervención catastral 2023



Fuente: IGAC

Gráfica 3.29. Priorización de la intervención catastral 2023



Fuente**:** IGAC, elaboración Fedesarrollo

De los 24 municipios que alcanzaron la etapa operativa en 2023, nueve hacen parte de las subregiones PDET Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca, Macarena – Guaviare, Montes de María, Sierra Nevada del Perijá y

Sur del Tolima. Adicionalmente, de los 24 municipios, 16 entraron en vigor en enero de 2024 y 9 de estos (56,25%) hacen parte de las subregiones PDET (ver Cuadro 3-49).

El Instituto Kroc había señalado en uno de sus reportes que el Gobierno se había comprometido a presentar para aprobación de los pueblos étnicos, la metodología sobre el uso de método indirectos para el levantamiento de la información catastral. Esto finalmente sucedió en septiembre de 2023 y se logró protocolizar el Instrumento Normativo de Catastro Multipropósito para territorios indígenas[89].

Cuadro 3-49. Intervención de municipios en etapa operativa 2023

Vigencia enero 2024	Municipio	Departamento	Operador	Financiación	Alcance	Municipio PDET	Subregión PDET
Entra en vigencia en enero 2024	Arauquita	Arauca	Directo	Biocarbono	Urbano y rural	Si	Arauca
	Ataco	Tolima	ANT	PGN - Fondo Colombia Paz	Rural	Si	Sur del Tolima
	Fonseca	La Guajira	ANT	PGN - Fondo Colombia Paz	Rural	Si	Sierra Nevada - Perijá
	Puerto Lleras	Meta	ANT	PGN - Fondo Colombia Paz	Rural	Si	Macarena - Guaviare
	San Jacinto	Bolívar	ANT	PGN - Fondo Colombia Paz	Rural	Si	Montes de María
	Balboa	Cauca	IGAC - DT CAUCA	GRD	Urbano y rural	Si	Alto Patía y Norte del Cauca
	Córdoba	Bolívar	ANT	PGN	Rural	Si	Montes de María
	El Guamo	Bolívar	ANT	PGN	Rural	Si	Montes de María
	Rioblanco	Tolima	ANT	PGN	Rural	Si	Sur del Tolima
	Aipe	Huila	ARBITRIUM	PGN	Urbano y rural	No	-
	Gigante	Huila	ARBITRIUM	PGN	Urbano y rural	No	-
	La Primavera	Vichada	ARBITRIUM	PGN	Urbano y rural	No	-
	San Juan de Arama	Meta	Directo	AFD	Urbano y rural	No	-
	Santa Rosalía	Vichada	Directo	AFD	Urbano y rural	No	-
	San Carlos	Córdoba	Directo	Municipio	Urbano y rural	No	-
	Fuente de Oro	Meta	ANT	PGN - Fondo Colombia Paz	Rural	No	-
No entra en vigencia en enero 2024	San Onofre	Sucre	SERESCO	Banco Mundial	Urbano y rural	Si	Montes de María
	Tolú Viejo	Sucre	SERESCO	Banco Mundial	Urbano y rural	Si	Montes de María
	Orito	Putumayo	IGAC - DT NARIÑO	GRD	Urbano y rural	Si	Putumayo
	El Peñón	Bolívar	SERESCO	Banco Mundial	Urbano y rural	No	-
	Montecristo	Bolívar	SERESCO	Banco Mundial	Urbano y rural	No	-
	Astrea	Cesar	SERESCO	Banco Mundial	Urbano y rural	No	-
	El Paso	Cesar	SERESCO	Banco Mundial	Urbano y rural	No	-
	Tamalameque	Cesar	SERESCO	Banco Mundial	Urbano y rural	No	-

Fuente: IGAC, elaboración Fedesarrollo

[89] Kroc (2023). Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, julio - septiembre de 2023.

4.8. Restitución de tierras

Uno de los temas más sensibles en la problemática de tierras en Colombia es el de su restitución, en el entendido que el conflicto armado propició su despojo. Las medidas de reparación, contempladas en la Ley 1448 de 2011, en su componente de tierras parten de los procesos de restitución, entendida esta como el derecho que tienen las víctimas a que le devuelvan su predio cuando este fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado. Esos procesos requieren de un andamiaje mixto a nivel administrativo y judicial específico que se materializó mediante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Art. 103), las Salas de Restitución de Tierras y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Según los datos de ese entonces se proyectaba que la URT recibiría 360.000 mil reclamaciones (DNP, 2011, p. 29)[90]. Como producto de estas reclamaciones, se proyectaba que unos 215.000 casos serían objeto de restitución, 85.000 aproximadamente serían objeto de compensación y cerca de 60.000 solicitudes serían rechazadas por corresponder a "a zonas no adjudicables o a reclamaciones de tenedores que están por fuera de la ley" (p. 30).

En 2021, De Justicia publicó un libro muy crítico en relación con el desarrollo de esa política[91]. Encontró en su análisis que, durante diez años pasados desde el comienzo de dicha política, los jueces y magistrados de la Jurisdicción Especial de Restitución de Tierras emitieron 6.422 sentencias en las que se ordena (o niega) la restitución de 12.130 peticiones. Para De Justicia esas cifras mostraban "el contraste entre expectativas y realidad genera muchas inquietudes sobre por qué el progreso en la restitución de tierras ha sido tan limitado si se compara con las estimaciones iniciales".

Con la extensión hasta 2031 de la vigencia de la Ley de restitución de tierras no ha cambiado la situación de forma sustancial. Aunque es cierto que el IGAC, que desempeña un papel central en la atención de solicitudes judiciales asociadas con la restitución de tierras y actúa como una entidad técnica del SNARIV, ha hecho un esfuerzo y a 31 de diciembre de 2023 atendió un total de 7.511 solicitudes de información, asociadas con la política de reparación de víctimas y restitución de tierras por parte de la URT y de la rama judicial, con un avance del 87,93% frente al total de solicitudes recibidas por la entidad (8.542)[92].

[90] DNP (2011). Documento Conpes 3712.
[91] Acosta. A.; Sánchez, N. (2021). ¿Barreras insuperables? Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras. Documentos De Justicia No. 75.
[92]En total, se gestionaron 8.542 solicitudes para 16.905 predios, con 7.511 atendidas y 1.031 pendientes. De estas, la suspensión de trámites alcanzó un 100% de solicitudes atendidas, mientras que el área de peritajes mostró el mayor número de solicitudes pendientes con 680.

Cuadro 3-50. Solicitudes y requerimientos en materia de reparación a víctimas y restitución de tierras 2023

Entidad	Compromiso		Estado				
			Solicitudes	No. Predios	Solicitudes atendidas	No. Predios	Solicitudes pendientes
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras	Suministro de información catastral cartografía		1.927	8.329	1.753	7.801	174
Rama Judicial	Suministro de información		1.094	1.739	917	1.467	177
	Peritajes	Verificación topo	2.243	2.811	1.563	1.961	680
	Suspensión de trámites		3.278	4.026	3.278	4.026	0
Total solicitudes			**8.542**	**16.905**	**7.511**	**15.255**	**1.031**

Fuente: IGAC, elaboración Fedesarrollo

Sin embargo, la diligencia del IGAC al parecer no ha sido suficiente. De acuerdo con las cifras recientes los avances en restitución son muy pobres. Apenas se han restituido 665.000 hectáreas, lo que representa un escaso 10,5% de la meta inicial de restituir 6,5 millones de hectáreas[93].

Con el gobierno actual, y comparando los últimos 17 meses del Gobierno Duque con los primeros 17 meses del Gobierno Petro, la situación es preocupante. Se han restituido 71.000 hectáreas, en comparación con las 161.000 hectáreas restituidas durante el período similar en el mandato anterior. En términos de hectáreas, la disminución en el número de las restituidas, durante el primer año y medio del Gobierno Petro respecto al último período del Gobierno Duque, es del 55%. En términos de sentencias proferidas, esto corresponde a un total de 9.842, discriminadas por años en la Gráfica 3.30. Según la Fundación Forjando Futuro, a este ritmo, para cumplir la meta de resolver 300.000 casos, tendrían que pasar 109 años.

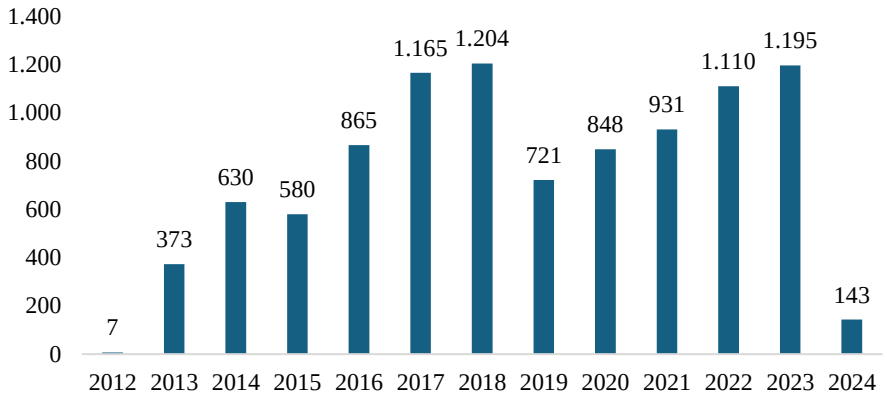
Aunque no fue posible contar con información reciente sobre los municipios PDET, el informe de empalme de 2022 de ART mostró que, a 31 de julio del 2022, se emitieron 7.322 fallos, mediante los cuales se resolvieron 13.260 solicitudes de restitución, correspondientes a 557.176 hectáreas con orden de compensación y/o restitución, (192.075 hectáreas en ruta individual y 365.101 ruta étnica), beneficiando a 83.667 víctimas de despojo y desplazamiento forzado, que hacen parte de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Del total de las sentencias, 3.053 se profirieron en 97 municipios PDET, mediante las cuales se resolvieron 5.183 solicitudes de restitución de 286.922 hectáreas, con orden de compensación y/o restitución, (71.070 hectáreas en ruta individual y 215.852 ruta étnica), beneficiando a 42.850 víctimas de despojo y desplazamiento forzado, que hacen parte de comunidades campesinas,

[93] Comunicado de prensa de la Fundación Forjando futuro de fecha 24 de abril de 2004: La restitución de tierras sigue estancada.

indígenas y afrodescendientes[94]. Este resultado es interesante porque muestra que hasta ese momento un poco más del 50% de las hectáreas restituidas estaban en municipios PDET.

Según ese informe, hasta diciembre de 2022, se tenía un cumplimiento de más de 10.645 órdenes a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, URT. De estas órdenes, atendieron 10.498 (4.781 en municipios PDET) a través de la implementación de 5.788 proyectos productivos familiares. De estos proyectos, 2.780 se encontraban ubicados en 61 municipios PDET. Las principales líneas productivas de estos proyectos fueron: ganadería, café, porcicultura, cereales y tubérculos.

Gráfica 3.30. Cantidad de sentencias por año



Fuente: Fundación Forjando Futuros, elaboración Fedesarrollo.

La restitución de tierras, crucial para reparar el despojo causado por el conflicto armado, ha avanzado lentamente, con una notable disminución en el número de hectáreas restituidas bajo el gobierno 2022-2026 en comparación con el anterior. A pesar de los esfuerzos del IGAC y otras entidades, la complejidad de la tenencia de tierras y la baja utilización de servicios productivos continúan siendo barreras significativas para el desarrollo rural sostenible en las subregiones PDET.

[94] ART (2022). Informe de empalme. Plan estratégico institucional 2018-2022.

5. Conclusiones y retos y oportunidades para la inversión privada en las subregiones PDET

Conclusiones

La primera parte de este capítulo mostró que la problemática de tierras en los territorios PDET es compleja y multifacética. En primer lugar, hay que destacar que los territorios PDET son heterogéneos en su composición social y económica, aunque existen algunos rasgos comunes entre ellos. Por ejemplo, el examen efectuado con información hasta 2014, muestra una desigual distribución de la tierra, una tenencia precaria y la falta de titulación y formalización de tierras que lleva a que exista una alta incertidumbre en los derechos de propiedad. Así mismo, en algunas subregiones PDET es elevada la presencia de grupos étnicos, una característica que tiene implicaciones no solo en las políticas públicas sino también en las decisiones de los inversionistas que quieran hacer presencia en esas regiones.

Es así como en las subregiones PDET, el patrón común es la preponderancia de las UPA de pequeño tamaño. En algunas (Pacífico, Bajo Cauca, Pacífico y Frontera Nariñense) predomina el microfundio entre 0 y 1 hectáreas, mientras que en otras como en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, el Sur de Bolívar y Montes de María, las UPA de mediano tamaño tienen mayor presencia. La excepción clara es la subregión de la Macarena-Guaviare donde predominan las UPA de más de 50 hectáreas.

En las subregiones PDET, predomina lo que se ha denominado el modelo dual. Este se caracteriza por la presencia de muchas UPA de pequeño tamaño con poca tierra, y pocas UPA con mucha tierra. En esas condiciones, si se dejan por fuera las subregiones PDET con elevada presencia de comunidades étnicas, el índice de Gini es alto, en la mayoría de ellas (mayor a 0,5), con excepciones notables como Arauca. La pequeña propiedad no necesita solo de más tierras sino también de servicios productivos y, de proyectos productivos.

De otra parte, la tenencia de la tierra en los PDET no es uniforme. La presencia de los grupos étnicos es mayoritaria. La proporción de UPA de los grupos étnicos domina en Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, y Chocó. Es importante también, pero en menor proporción, el caso de Sierra-Nevada Perijá y Alto Patía con un número importante de UPA de comunidades indígenas. Esto hace que los derechos de propiedad en esas subregiones en particular sean definidos como colectivos y requieran desarrollos ad hoc para la provisión de crédito y de otros servicios productivos.

Así mismo, se observa en las subregiones PDET baja utilización de capital físico, un gran atraso en la utilización de servicios productivos (riego, asistencia técnica), así como de crédito. En cuanto a la utilización de la tierra en las Subregiones PDET, se distribuye equitativamente entre la agricultura, la actividad pecuaria y los bosques. Si se separa entre las UPAS de población no étnica y las de población étnicas, es claro que en estas últimas predomina el bosque, lo cual también se observa al diferenciar por subregiones, donde aquellas donde preponderan las UPA étnicas, el uso de la tierra se da sobre todo en bosques.

La agricultura en las subregiones PDET sigue un patrón similar al observado en el nivel nacional. La diferencia más grande se encuentra en que la producción de papa es casi inexistente en los municipios PDET,

debido a que la mayoría de ellos están en tierras bajas, poco propicias para ese cultivo. De otro lado, son relativamente más importantes los cultivos de cacao y la yuca en los PDET que en los NO PDET.

La segunda parte del capítulo se concentró en el desarrollo de los PDET como solución a esa problemática. Al respecto, en general la debilidad más significativa es el rezago en la implementación de la Reforma Rural Integral, tanto en general como específicamente en los territorios PDET. Eso significa que no está funcionando el mecanismo de acceso a la tierra, y que hay problemas con la calidad de la información sobre compra de tierras y distribución de títulos de propiedad. Así mismo, hay lentitud en la ejecución de los proyectos, falta de transparencia en el uso de los recursos y poca articulación entre las políticas nacionales y locales en relación con la tierra.

Al respecto, se observa que los dos objetivos que tienen los PDET (el desarrollo territorial y la reconciliación) están entrando en conflicto. La principal dificultad que afrontan es la incapacidad de estructurar proyectos concretos, debido a la premisa de la permanente consulta y retroalimentación de las comunidades. El diagnóstico del actual gobierno es que, en el anterior, las comunidades no participaron en el proceso de convertir las iniciativas en proyectos y en su seguimiento e implementación, y en que, por ende, hay que reconstruir la relación de confianza con ellas. Pero existe el peligro de que se pretenda reiniciar el ejercicio a partir de cero y de que, al no contar con hojas de ruta y techos presupuestales, se llegue a la misma dificultad que impida la concreción y priorización de los proyectos de inversión.

Es cierto que el factor diferenciador de los PDET es su capacidad de materializar las necesidades y metas definidas por la comunidad rural en pactos (municipales o comunitarios) que posteriormente forman planes de acción de largo plazo para la implementación de diferentes políticas nacionales. Sin embargo, esas necesidades deben resolverse con proyectos concretos, en el marco de los planes nacionales sectoriales de la RRI, que garanticen la presencia de las entidades nacionales (agencias y ministerios) y todos los actores locales, incluyendo a las empresas en el territorio, a los que ha sido difícil llegar.

Retos y oportunidades para la inversión privada

El rezago en resolver el problema de los derechos de propiedad en los territorios PDET puede ser un obstáculo significativo para la inversión privada en estas regiones. Sin la definición de la titularidad de los predios y la formalización de la propiedad, se afecta la seguridad jurídica y la confianza de los inversionistas y con ello, la planificación y ejecución de proyectos productivos y de conectividad. Sin títulos de propiedad claros y legalmente reconocidos, los proyectos de inversión enfrentan riesgos elevados, incluyendo la posibilidad de disputas legales y reclamaciones de tierras por parte de diferentes grupos.

Así mismo, esa situación estimula la presencia de conflictos por la tierra, que involucran tanto a comunidades campesinas como a comunidades étnicas (indígenas y afrodescendientes), y puede complicar la ejecución de proyectos de inversión. Estos conflictos, que han sido históricos, no solo retrasan los proyectos, sino que también pueden escalar en violencia, afectando la seguridad y estabilidad en las regiones.

De otra parte, la mala información, los elevados costos de transacción y la falta de coordinación entre diferentes entidades gubernamentales complican aún más la formalización de tierras y la resolución de conflictos. Esto aumenta los costos y tiempos de los proyectos, desincentivando a los inversionistas privados que buscan un entorno estable y predecible.

Así las cosas, la inseguridad en los derechos de propiedad limita las inversiones en infraestructura y proyectos productivos, lo que a su vez restringe el desarrollo económico de las regiones PDET. Sin garantías sobre la propiedad de la tierra, tanto los pequeños agricultores como los grandes inversionistas son reacios a invertir en mejoras que podrían aumentar la productividad y generar empleo.

De otro lado, la información del CNA (2014) mostró la importancia de la presencia de los grupos étnicos dentro de las UPA de las regiones PDET. El primer aspecto que hay que tener en cuenta es cualquier proyecto de inversión debe respetar que las comunidades étnicas tienen derechos sobre sus territorios ancestrales. Los conflictos sobre la propiedad de la tierra y el uso del territorio pueden surgir si no se gestionan adecuadamente los intereses de las comunidades.

Hay que hacer un énfasis en la lentitud del proceso de restitución de tierras en este gobierno, como se mostró en el capítulo. El desplazamiento forzado, resultado del conflicto armado, ha dejado a muchas personas sin sus tierras originales. Los esfuerzos de retorno de estas poblaciones desplazadas a menudo se ven complicados por la ocupación ilegal de tierras y la falta de documentación adecuada, lo que obstaculiza el restablecimiento de sus derechos de propiedad.

Oportunidades

El actual gobierno ha precisado en diferentes escenarios su voluntad de superar los rezagos en la implementación de la Reforma Rural Integral. En el PND estableció mecanismos para enlazar de manera armónica el Plan Marco de Implementación (PMI) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI) con las entidades del orden nacional responsables de la implementación, por medio de la identificación de rezagos y el establecimiento de metas. Asimismo, el PND estableció que los PNRRI deben priorizar la inclusión de las iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), así como las medidas previstas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes de Retorno y Reubicación.

El proceso de actualización catastral contemplado en el Catastro Multipropósito (CM) está ganando *momentum* después de un rezago en su implementación durante sus primeros años. En el capítulo se muestra la situación en las subregiones PDET. En particular, se avanzó sobre el protocolo para implementarlo en territorios con presencia de comunidades indígenas. El CM permitirá no solo mejores políticas públicas, sino también la organización del mercado de tierras en las subregiones PDET y con ello una mayor inversión en esos territorios.

Como se infiere del análisis cualitativo la implementación de herramientas como el catastro multipropósito y los planes nacionales sectoriales de la reforma rural integral pueden mejorar significativamente la organización territorial y fomentar la inversión.

La jurisdicción agraria, de otra parte, entra en sus últimos trámites en el Congreso. En general, ofrece un marco más seguro, claro y eficiente para la gestión de tierras en Colombia, lo que puede aumentar significativamente la atracción de inversiones privadas en las regiones rurales y PDET.

La jurisdicción mejora la seguridad jurídica al resolver disputas de tierras de manera más eficiente y efectiva. Algo que es crucial para los inversionistas privados, ya que la incertidumbre sobre la propiedad de la tierra puede ser un gran obstáculo para la inversión. Con un sistema judicial especializado, se puede esperar una

reducción en el tiempo y costos asociados con las disputas legales sobre tierras. También facilita la titulación y formalización de tierras, proporcionando a los inversionistas la certeza de que las propiedades están correctamente registradas y libres de conflictos legales.

Lo anterior es fundamental para atraer inversiones a largo plazo en proyectos agrícolas, industriales y de infraestructura. En la medida en que se reduce la incertidumbre sobre la tenencia de la tierra es posible acceder a financiamiento y créditos que requieren garantías claras sobre la propiedad de la tierra.

Así mismo, según las declaraciones del nuevo ministro del Interior hay un gran interés revitalizar los PDET y en coordinarlos con los nuevos planes de desarrollo territorial de las alcaldías y gobernaciones que se formarán en 2024[95]. Además, se planea una actualización de los PATR que no solo sea una rendición de cuentas, sino un proceso participativo que involucre a los actores locales para priorizar proyectos de desarrollo. Abordar estos desafíos requiere un enfoque integral que combine esfuerzos de formalización de tierras, resolución de conflictos y fortalecimiento institucional.

Para el inversionista privado el fortalecimiento de los PDET trae muchas oportunidades debido a su necesidad de desarrollo y a las diversas iniciativas gubernamentales para fomentar la inversión (incentivos fiscales, obras por impuestos, reducción de tramites). Al respecto, existen posibilidades en el desarrollo de la infraestructura tradicional (carreteras y servicios públicos), pero también inversiones en energía solar y eólica que pueden proporcionar una fuente sostenible de energía que reduzca la dependencia de combustibles fósiles, en territorios ideales para la generación de energías renovables como los PDET, que faciliten el desarrollo de proyectos agrícolas y agroindustriales.

En algunas regiones se ha mostrado que cultivos como la palma africana son una alternativa viable a los cultivos ilícitos, con apoyo de organizaciones como USAID. Esto no solo ayuda a reducir la dependencia de las economías ilícitas, sino que también fomenta un desarrollo económico más sostenible.

En efecto, en el sector rural hay también oportunidades para la inversión privada en proyectos agroindustriales en las regiones PDET que son ricas en recursos naturales y tienen un gran potencial en la agricultura como se mostró en la sección respectiva de este capítulo. Se pueden hacer inversiones en tecnología agrícola, procesamiento de alimentos y exportaciones agrícolas. Así mismo, se pueden promover prácticas agrícolas sostenibles para aprovechar el potencial agrícola de estas regiones, generando productos de alto valor agregado y mercados especializados.

En relación con las posibilidades de inversiones privadas en territorios PDET con elevada presencia de comunidades étnicas, hay que decir que estas pueden tener éxito en la medida en se alineen con los valores y necesidades de esas comunidades. Proyectos en turismo sostenible, agricultura orgánica y energías renovables pueden beneficiar tanto a los inversionistas como a las comunidades locales. Las empresas pueden formar alianzas estratégicas con comunidades étnicas, aprovechando su conocimiento del territorio y sus prácticas tradicionales sostenibles. Estas alianzas pueden facilitar la aceptación y el éxito de los proyectos de inversión. Inversiones que incluyan componentes de responsabilidad social corporativa, como

[95] Véase, por ejemplo, en Infobae del 11 de junio de 2024: "Juan Fernando Cristo, el nuevo ministro del Interior de Petro, se reunió con gobernadores de la Federación Nacional de Departamentos: ¿qué pasó?

programas de desarrollo comunitario, educación y salud, pueden ganar la confianza y el apoyo de las comunidades étnicas, facilitando la implementación de los proyectos.

Capítulo 4 Región Pacífico PDET[96]

Una vez caracterizado el universo PDET del país, y estudiados los aspectos relacionados con la geografía económica, los determinantes de la inversión privada, el emprendimiento y la problemática relacionada con la propiedad de la tierra, el acceso y uso del suelo, y la Reforma Rural Integral RRI, incluida en el Acuerdo de Paz de 2016, se aborda en este capítulo el tema de las oportunidades y los obstáculos a la inversión privada en la subregión Pacífico Medio PDET.

Entrar en el detalle de una de las subregiones que enfrenta grandes desafíos en términos del cierre de brechas del desarrollo con el resto del país, permite conocer el tamaño del reto de lo acordado en 2016, en términos institucionales, de planeación participativa de la transformación territorial, y de requerimientos de recursos financieros y de gestión. Este capítulo comienza con una caracterización de los departamentos del Pacífico colombiano, seguido de la de las subregiones PDET del litoral, como un elemento del contexto de lo que constituye el análisis de las oportunidades y retos de la inversión privada en el Pacífico Medio. Continúa con el análisis más específico de una de las subregiones PDET, el Pacífico Medio, que incluye los municipios de Timbiquí, López de Micay y Guapi, en el departamento del Cauca, y Buenaventura, en el departamento del Valle del Cauca. Finalmente, se realiza un análisis más detallado del Distrito Especial Portuario, Ecoturístico y Biodiverso de Buenaventura y se concluye[97].

1. Caracterización del Pacífico

La región Pacífico abarca cuatro departamentos: Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó, con un total de 178 municipios y 10 provincias. Este territorio constituye el corredor occidental del país, limitando con Panamá al noroccidente y Ecuador al suroccidente. Según las proyecciones de población del DANE para 2023, la población del pacífico colombiano es de 8.490.782 personas.

El departamento con mayor población es el Valle del Cauca con 4.638.029 habitantes, seguido por Nariño, con 1.699.570; Cauca, con 1.558.045; y Chocó, con 595.138 habitantes. Respecto de la ruralidad, Cauca es el departamento con mayor proporción de población rural, con el 64,5% de su población en zonas rurales, seguido por Chocó, con el 56,8% y Nariño, con el 56,1%. En contraste, el Valle del Cauca tiene solo un 14,4% de su población en zonas rurales.

La región Pacífico presenta una diversidad étnica y cultural notable. Geográficamente, es la zona que tiene la mayor influencia afro en el país. Los habitantes NARP (negros, afro, raizales y palenqueros, según categoría censal de autorreconocimiento del DANE) conforman aproximadamente el 90% de la población regional y se asientan en alguna medida, fuera de los mayores núcleos urbanos, en territorios colectivos a

[96] Responsable del capítulo Astrid Martínez Ortiz. Asistente Sofía Barrios Cortes.

[97] El análisis cualitativo, construido con base en entrevistas estructuradas y la realización de un taller en Buenaventura es un elemento fundamental de las conclusiones. Agradecimientos especiales a las directoras de las Cámaras de Comercio de Buenaventura y Cauca, y de ProPacífico, y a todas las personas que nos iluminaron con su experiencia y reflexiones sobre la región.

lo largo de los cuatro departamentos. Por otro lado, la población indígena representa alrededor del 6% del total de habitantes en la región (DANE, 2024).

La diversidad ambiental es otra característica distintiva de la región, que engloba 9 biomas diferentes. Esta variedad ofrece oportunidades para una gestión y aprovechamiento sostenible del entorno.

Otras características de la región, destacadas en los diagnósticos de diferentes planes nacionales de desarrollo, a través del tiempo, son la persistencia del conflicto armado, la incidencia de delitos como la extorsión y el secuestro, la pobreza y las deficiencias en la cobertura de servicios públicos y sociales (educación y salud). En este contexto, la presencia de diversos actores armados ilegales resulta del conflicto interno y del desarrollo de economías ilícitas como el narcotráfico, la minería ilícita y la deforestación.

Existen grandes disparidades socioeconómicas entre los distintos departamentos que componen la región. Por ejemplo, mientras que el Valle del Cauca goza de un mayor nivel de calidad de vida, en Cauca, Nariño y Chocó ocurre lo contrario. Por ejemplo, en 2021, Chocó fue el departamento con la tasa de mortalidad infantil por desnutrición más elevada del país, con 89 niños de cada 1000 nacidos vivos, que, además, es una tasa que ha venido aumentando: en 2019, esta tasa fue de 51 niños. En ese mismo año, Cauca y Nariño reportaron tasas de 5,0 y 3,2 niños, respectivamente, mientras que el Valle registró una tasa de 2,6 (inferior al promedio nacional de 6 niños).

La falta de capital humano es otra de las dificultades que enfrenta la región. El 54,6% de las personas del Pacífico tienen un bajo logro educativo. Las brechas son más pronunciadas entre lo rural y lo urbano; en las zonas de cabeceras de estos departamentos, el bajo logro educativo es del 37,2%, mientras que en las zonas rurales es del 71,5%. Al analizar la tasa de analfabetismo en la región, se encuentra que Chocó presenta la tasa de analfabetismo más alta del Pacífico (21,9%), siendo el doble de los departamentos de Nariño (10,4%) y Cauca (9,5%), tres veces el promedio nacional (7,7%) y casi 4 veces el promedio del Valle del Cauca (5,9).

La deserción e inasistencia escolar son problemas significativos en la región. Una menor proporción de estudiantes culminan el grado décimo y el once en Chocó, Cauca y Valle del Cauca, en comparación con el promedio nacional (3,8%). En 2021, Chocó tuvo una tasa de deserción casi el doble con 6,0%, siendo el tercer departamento con mayor deserción después de Amazonas y Putumayo. Cauca registró una tasa de 5,6%, mientras que en el Valle del Cauca fue de 4,72%. Nariño mejoró este indicador para 2021, con una deserción de educación media de 3,36%.

La pobreza monetaria en Cauca, Nariño y Chocó ha sido superior al promedio nacional y no ha disminuido al mismo ritmo que en el resto del país. Esta medida es el doble en las zonas rurales que en las urbanas. Además, el 30,4% de la población del Pacífico se clasificó como multidimensionalmente pobre, en 2022. Las principales causas son la falta de empleo formal, el bajo logro educativo y la deficiencia en el servicio de acueducto.

Las ineficiencias en la cobertura del acueducto y alcantarillado son otra característica de las brechas de la Región Pacífico. En 2022, Chocó reportó que el 62,5% de la población no tiene acceso a fuente de agua mejorada, y de estos, el 72% se concentra en centros poblados rurales. En Cauca y Nariño los indicadores muestran una alta proporción de población rural sin acceso a agua potable, con 37,6% y 40,1%, respectivamente.

Varias políticas públicas han sido implementadas para el desarrollo del Pacífico colombiano. Entre ellas, el CONPES 258998 de 1992 que postuló el Plan Pacífico, una estrategia de desarrollo sostenible para la costa pacífica. El CONPES 3192 de 2002: "Plan Colombia: alternativas energéticas en el Pacífico, la Orinoquía y la Amazonía" que buscó aumentar la cobertura eléctrica para mejorar la productividad y calidad de vida. El CONPES 3491 de 2007 que definió cinco estrategias: seguridad democrática, reducción de la pobreza, crecimiento sostenido, gestión ambiental sostenible y dimensiones especiales del desarrollo.

En 2015, el CONPES 3847 lanzó el "Plan Todos Somos Pazcífico"[99], con el objetivo principal de cerrar las brechas en la región Pacífico y sus franjas (Litoral y Andina). Este plan se enfocó en estrategias para mejorar el acceso a servicios de acueducto y saneamiento básico, especialmente en los municipios de Buenaventura, Quibdó, Guapi y Tumaco, áreas identificadas por su importancia estratégica y su condición de vulnerabilidad.

Para ese mismo momento, 51 municipios del Pacífico estaban siendo incluidos en los Programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET), con el fin de estabilizar y transformar las áreas más afectadas por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. De hecho, fue la región del país con más municipios PDET[100].

La justificación para la intensificación de inversiones y proyectos estratégicos en la región pacífico en especial en Chocó, Nariño y Cauca, en comparación con las Subregiones más desarrolladas de Colombia y Bogotá, se fundamenta en sus notables brechas en los indicadores económicos y sociales.

98 Su objetivo fue fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales de los departamentos y municipios del Pacífico colombiano, de las organizaciones comunitarias locales y de las ONG en la provisión de servicios básicos y en el manejo de los recursos naturales renovables con criterio de sostenibilidad. Esta iniciativa de desarrollo fue financiada a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutada entre 1994 y 2007 con recursos que ascendieron a los USD 34 millones.

99 Ver este y otros planes e iniciativas de desarrollo para la región en el anexo 4.1.

100 La Región Amazonia cuenta con 29 municipios PDET, la Región Andina tiene 37, la Región Caribe cuenta con 41 y la Región Orinoquía con 12.

2. Región Pacífico PDET y el litoral PDET

Las disparidades socioeconómicas en la región Pacífico han llevado a que esta zona cuente con el mayor número de municipios clasificados como PDET, en comparación con otras subregiones del país: de 178 municipios, 51 son PDET: En detalle, en los cuatro departamentos que conforman esta región, se distribuyen los municipios PDET de la siguiente manera: Cauca con 20, Chocó con 12, Nariño con 16 y Valle del Cauca con 3, sumando un total de 51 municipios. De estos, 29 están ubicados en el litoral del pacífico, esto significa que más de la mitad de los municipios en el litoral[101] son PDET y se dividen en tres subregiones PDET específicas: Chocó, Pacífico Medio y Pacífico Frontera Nariñense.

Estas tres subregiones han mostrado rezagos significativos, incluso en comparación con otras subregiones PDET y el país en general. Un indicador de esto es que los índices de pobreza multidimensional de Chocó y Pacífico Frontera Nariñense han disminuido, pero no al mismo ritmo que en el resto del país e incluso que el promedio de los PDET. Por otro lado, el Pacífico Medio es posiblemente la subregión con mayor progreso de las tres; su índice de pobreza multidimensional ha mejorado, aunque aún presenta grandes brechas en la cobertura de educación y calidad de servicios públicos. A continuación, se ofrece una caracterización socioeconómica más detallada de estas tres subregiones del litoral Pacífico.

2.1. Geografía económica

La subregión Chocó cuenta con 14 municipios PDET, de los cuales 12 pertenecen al departamento de Chocó, mientras que los 2 restantes hacen parte del departamento de Antioquia. Por su parte, Pacífico y Frontera Nariñense tiene 11 territorios PDET, todos pertenecientes al departamento de Nariño. Pacífico Medio tiene 4 municipios PDET: Guapi, López de Micay y Timbiquí, pertenecientes al departamento del Cauca, y Buenaventura, ubicado en el Valle del Cauca.

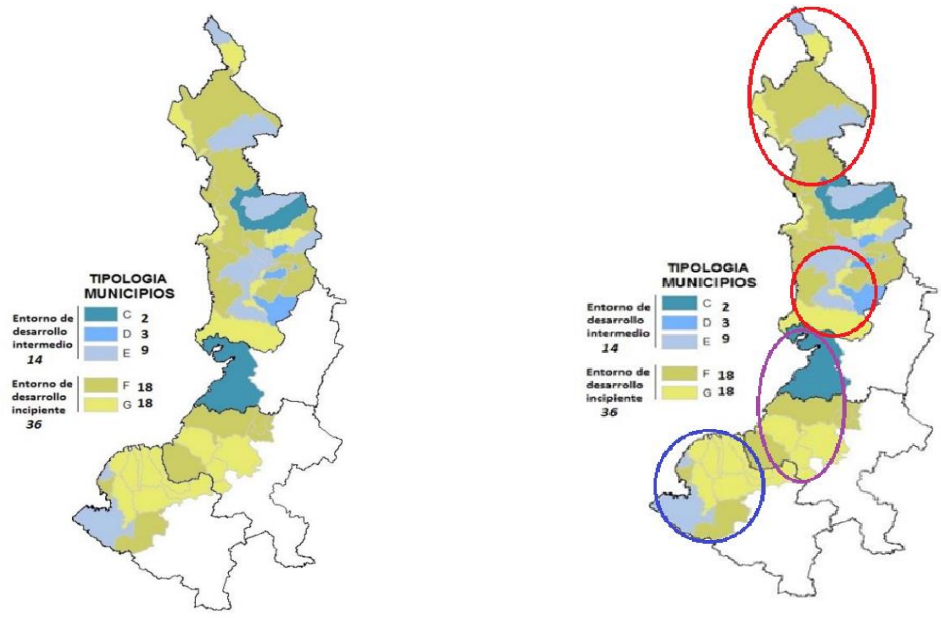
El Litoral es una región de brechas. Además de los grandes rezagos que el Pacífico tiene frente al país, el diagnóstico al interior de la región revela importantes diferencias sociales, productivas y de conectividad. En 2014, el DNP, realizó un ejercicio de brechas socioeconómicas del Pacífico con la metodología de identificación de entornos de desarrollo y brechas[102]. Como resultado publicó el siguiente mapa (Panel A), al cual se le agregó el mapa seleccionando las tres subregiones PDET del Litoral.

[101] El litoral Pacífico, comprende 50 municipios, 2 distritos, 169 territorios colectivos de comunidades negras y 168 resguardos indígenas, localizados en los departamentos del Valle del Cauca, Cauca y Nariño y todos los municipios del Chocó (ART, 2024).

[102] Este análisis de brechas tiene como unidad de análisis a los municipios y tiene en cuenta diez indicadores en cinco sectores. En el sector educación se analiza la cobertura neta en educación media, los resultados de las pruebas SABER 11 en matemáticas y la tasa de analfabetismo en mayores quince años. En salud se tienen en cuenta la tasa de mortalidad infantil y la tasa de cobertura vacunación contra difteria, tos ferina y tétanos (DPT). En el sector agua se tiene en cuenta la tasa de cobertura de acueducto. En vivienda se tuvo en cuenta el déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo. Por último, en la parte institucional se analizan los ingresos fiscales sobre el ingreso total y el ingreso tributario per cápita.

Mapa 4-1. Tipos de municipios en litoral pacífico de Colombia: 2014

Panel A. Panel B.



Fuente DNP.

El DNP mostró que, dentro del Litoral Pacífico, 14 municipios tienen un entorno de desarrollo intermedio[103]. Lo anterior implica que sus condiciones económicas, ambientales, de seguridad, de urbanismo, y de capacidad institucional son inferiores a los que tienen los setenta municipios de entorno de desarrollo robusto en el país. A su vez, existen 36 municipios de entorno de desarrollo incipiente en el litoral, lo que significa que, en comparación con los demás municipios de Colombia, presentan peores condiciones en calidad de vida, capacidad económica y desempeño institucional. (CONPES 3847, DNP, 2015)

Al analizar este mapa, se observa que las tres subregiones PDET del Litoral están principalmente compuestas por municipios incipientes. No obstante, la subregión Pacífico Medio (representada en color morado) muestra que, por un lado, la mitad de la subregión cuenta con municipios incipientes[104], mientras que la otra mitad presenta un desarrollo intermedio. Dentro de los municipios con desarrollo intermedio[105] se encontró a Buenaventura.

[103] Estos son: Buenaventura, Quibdó, Tumaco, Acandí, Carmen del Darién, Medio Atrato, Bagadó, Istmina, Andagoya y Condoto, Riosucio, Ipiales, Sipí.

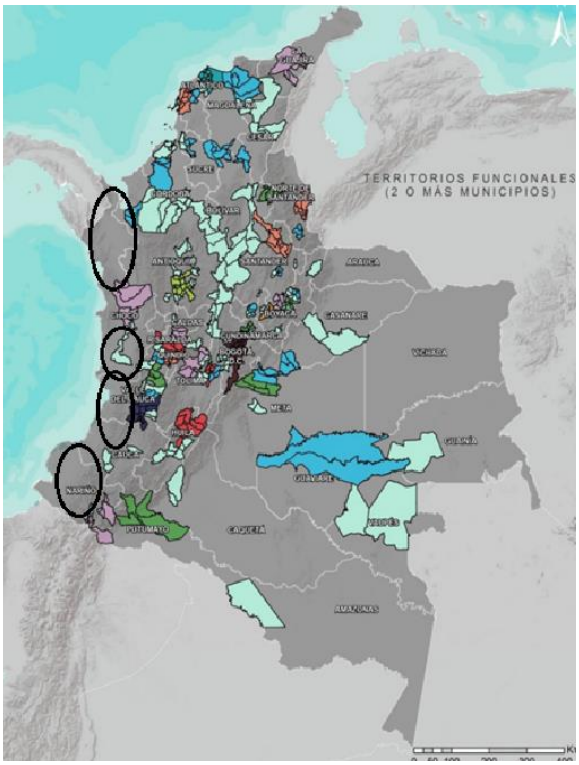
[104] Son municipios apartados o desconectados de los mercados, con participación muy pequeña en el PIB nacional y con economías poco especializadas. Su baja conexión a los grandes centros urbanos y la mayor dispersión de la población hace que se caractericen por ser localidades rurales. La capacidad de gerenciar el desarrollo desde las instituciones locales requiere impulso para lograr transformaciones de indicadores sociales y superar en muchos casos flagelos relacionados con el conflicto armado.

[105] En general, son ciudades intermedias con relevancia en la economía departamental, principalmente, capitales departamentales y municipios que históricamente han operado como centralidad regional. Su calidad de vida presenta mediciones modestas concentrando el grupo de municipios que generan brechas en indicadores sociales. La institucionalidad local requiere esfuerzos principalmente en la capacidad de atracción de inversiones y de generación de recursos propios

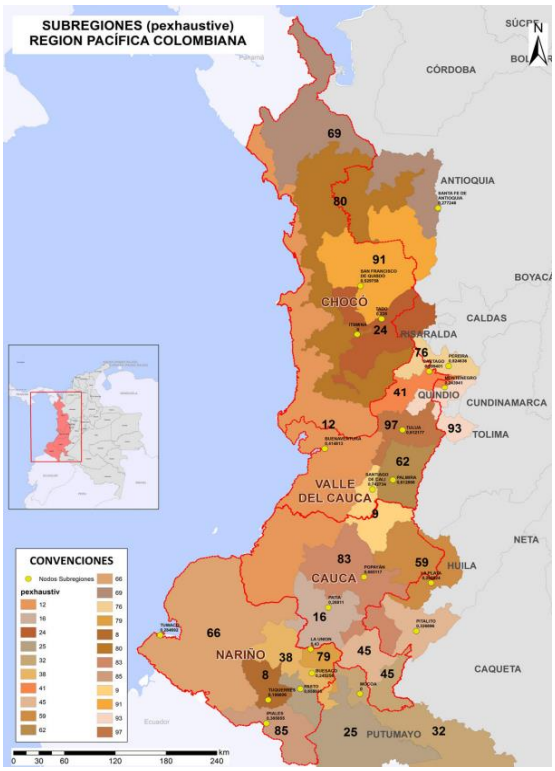
En el litoral PDET, solo existe un territorio funcional ubicado en el Chocó, que comprende los municipios de Murindó, Bojayá, Carmen del Darién, Medio San Juan y Condoto. En términos prácticos, cuando se habla de Territorios Funcionales (TF), se refiere a que el mercado laboral se extiende más allá de los límites político-administrativos. Esto significa que una importante proporción de la fuerza de trabajo que reside en un municipio se traslada diariamente a otro para trabajar. (ver Mapa 4-2, Panel A).

Mapa 4-2. Territorios y subregiones funcionales en el Pacífico: 2018

Panel A. Territorios funcionales



Panel B. Subregiones funcionales en el Pacífico



Fuente: Metodología para la focalización funcional de las inversiones territoriales en Colombia, RIMISP.

En el Pacífico, se identifican 22 subregiones funcionales que se caracterizan por relaciones más amplias, que abarcan no solo conmutaciones laborales, sino también lo que comparten de las subzonas hidrográficas, clústeres económicos agropecuarios y no agropecuarios, así como bienes y servicios públicos y sociales de salud y educación (ver Mapa 4-2, Panel B). Además, dentro de estas subregiones funcionales, se encuentran 22 nodos subregionales. Uno de estos nodos es Buenaventura, que forma parte de la Subregión Pacífico Medio y está clasificado como PDET. Tumaco, igualmente es nodo subregional en la subregión Pacífico y Frontera Nariñense y también es PDET.

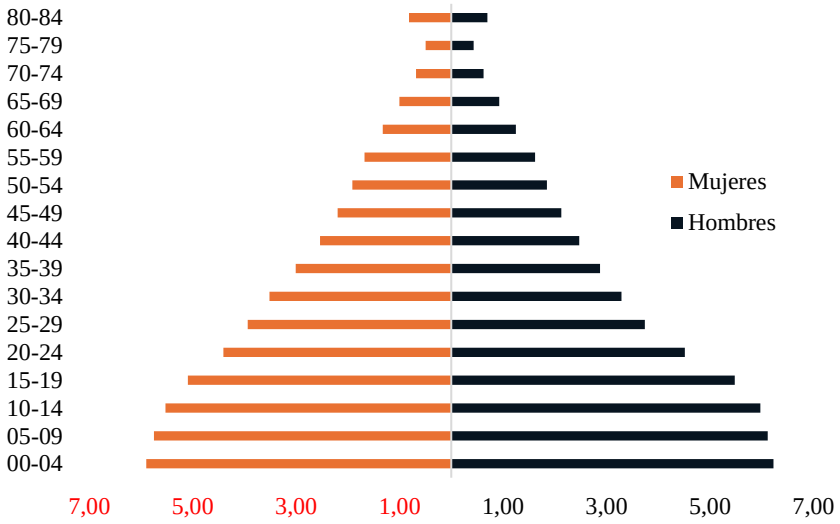
Buenaventura es una zona PDET y un nodo dinamizador central en la subregión del Pacífico Medio. Hasta el momento, de las tres subregiones PDET en el Pacífico, esta es la que presenta los mejores indicadores de infraestructura y un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) más bajo. Además, cuenta con una zona

portuaria importante para el comercio exterior del país, que la posiciona estratégicamente[106]. Es la subregión con mayor valor agregado y muestra el índice más bajo de informalidad de la tierra, a pesar de tener el segundo mayor coeficiente de Gini[107]. La mitad de la región está compuesta por municipios incipientes, mientras que la otra mitad muestra un desarrollo intermedio. En contraste, las otras dos subregiones están en su mayoría compuestas por municipios incipientes.

2.2. Demografía

La población total en estas tres subregiones es de 1.080.985 habitantes, siendo Pacífico y Frontera Nariñense la más poblada, con 467.074 habitantes. La estructura demográfica de estas áreas revela que el 37,8% de la población tiene entre 0 y 29 años, lo cual puede constituir un bono demográfico que apalanque el desarrollo económico (ver Gráfica 4.1).

Gráfica 4.1. Pirámide poblacional en Pacífico PDET: CENSO 2018



Fuente: Terridata, DANE Censo 2018, elaboración Fedesarrollo.

Asimismo, esta subregión tiene la mayor proporción de habitantes en zonas rurales, con aproximadamente el 68,3%, seguida por Chocó, con un 66,7%. Por otro lado, Pacífico Medio tiene mayor proporción de población urbana con 52,0%. En términos de la población étnica (NARP, indígena, Rom) los tres departamentos se caracterizan por tener la mayor participación de esta población en esta categoría: en el Chocó, el 95,8%; en el Pacífico y Frontera Nariñense, el 94,7% y en Pacífico Medio, el 90,8%.

[106] Buenaventura representa la zona portuaria más relevante del Pacífico, al menos hasta que finalice la construcción del Puerto de Antioquia. Por el Caribe, este puerto ocupó el tercer lugar en movilización de carga, solo superado por Santa Marta y Cartagena.
[107] En el capítulo 3, se explicó que donde hay grandes extensiones bajo propiedad colectiva, el índice Gini debe ser complementado con otras medidas para poder explicar la concentración de la tierra.

Cuadro 4-1. Población de las subregiones en la región pacífico: CENSO 2018

Subregión	Población								
	Urbano	Urbano (%)	Rural	Rural (%)	Hombres	Hombres (%)	Mujeres	Mujeres (%)	Total
Chocó	76.292	33,3%	152.557	66,7%	116.777	51,0%	112.072	49,0%	228.849
Pacífico Medio	260.791	67,7%	124.271	32,3%	184.881	48,0%	200.161	52,0%	385.062
Pacífico y Frontera Nariñense	148.191	31,7%	318.883	68,3%	232.472	49,8%	234.602	50,2%	467.074

Fuente: DANE, CENSO 2018, elaboración Fedesarrollo

2.3. Indicadores socioeconómicos

2.3.1. Pobreza

En el litoral del Pacífico, las brechas de pobreza no se redujeron al mismo ritmo que en el promedio nacional o en las otras subregiones PDET.

En 2005, el 69,3% de la población en Colombia vivía en situación de pobreza multidimensional, mientras que para 2018, esta cifra había descendido al 40,8%, lo que representa una disminución de 28,5 puntos porcentuales.

Los municipios que ahora conforman las subregiones PDET tenían un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del 81,3% en 2005. Este indicador se redujo en 27,7 puntos porcentuales, y se ubicó en 53,6% en 2018. Sin embargo, los IPM de las subregiones PDET del Pacífico disminuyeron en menor medida. Chocó redujo su IPM en 23 puntos porcentuales, el Pacífico Frontera Nariñense en 19 puntos y el Pacífico Medio en 18 puntos.

Al desglosar por variable del IPM en el Pacífico, se observa que las tres subregiones tuvieron avances en todos los componentes, con la excepción del componente de inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos y sin acceso a fuente de agua mejorada.

Cuadro 4-2. IPM en Pacífico PDET en 2005 y 2018 (cifras en porcentaje)

Variables	Chocó		Pacífico Medio		Pacífico y Frontera Nariñense	
	2005	2018	2005	2018	2005	2018
Analfabetismo	47,4	26,60	42,60	24,70	48,90	29,5
Bajo logro educativo	88,8	70,9	78,9	65,80	91,40	74,1
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	40,1	8,5	34,3	10,60	45,20	6,7
Barreras de acceso a servicios de salud	21,2	5,8	15,8	4,4	22,6	5,3
Tasa de dependencia	71,6	53,8	70,4	54,1	71,8	53,4
Hacinamiento crítico	24,5	13,2	27,3	11,9	35,5	12,1
Inadecuada eliminación de excretas	76,7	67,1	**61**	**62,2**	**84,7**	**84,1**
Inasistencia escolar	29,9	9	18,5	7,8	25,9	10
Material inadecuado de paredes exteriores	28,6	19	21,8	18,5	**28,5**	**29**
Material inadecuado de pisos	**7,2**	**8,8**	1,8	1,7	**3,4**	**3,7**
Rezago escolar	46,5	32,5	41,3	34	51,2	36,1
Sin acceso a fuente de agua mejorada	78,6	75,1	**67**	**67**	**82,5**	**83,4**
Sin aseguramiento en salud	61,7	21,9	68,9	28,4	66,7	25,1
Trabajo infantil	7,4	2,7	4,3	2,4	7,3	3,7
Trabajo informal	98,5	93,4	97,2	92,9	98,9	95,7

Fuente: DANE, CENSO 2005, 2018, elaboración Fedesarrollo

2.3.2. Otros indicadores socioeconómicos en municipios del litoral

Varios indicadores ofrecen una visión detallada de la geografía, la actividad económica, las métricas institucionales y de gestión, y los indicadores sociales de los municipios que forman parte del litoral y están categorizados como PDET. Buenaventura y Tumaco, en particular, se destacan como nodos dinamizadores en sus respectivas subregiones.

El siguiente cuadro, ilustra cómo Buenaventura supera notablemente a sus vecinos en varios aspectos centrales. Por ejemplo, en términos de acceso a banda ancha, que mide el porcentaje de hogares con acceso a internet fijo, Buenaventura no solo supera el promedio de los municipios PDET, sino también a Tumaco. Además, en 2021, Buenaventura registró un valor agregado superior no solo al de sus vecinos, dentro de su subregión PDET, sino también a Tumaco y Medio Atrato, el municipio PDET más grande de Chocó, en términos de población.

En el aspecto empresarial, se destaca Buenaventura, al tener una mayor cantidad de empresas por km² en comparación con Tumaco y el promedio PDET. Respecto de los ingresos municipales, en 2021, Buenaventura duplicó los ingresos municipales de Tumaco. En cuanto a la tasa de dependencia, que mide el número de personas dependientes por miembro ocupado en los hogares y el nivel educativo de esa persona ocupada, Buenaventura muestra también la menor tasa, comparada con el promedio PDET, Tumaco y Medio Atrato.

En resumen, aunque tanto Buenaventura como Tumaco son clasificados como nodos dinamizadores y forman parte del programa PDET, los indicadores específicos demuestran que Buenaventura tiene estadísticas generalmente más favorables, lo que potencia su atractivo para futuras inversiones[108].

[108] La importancia relativa de las variables, construidas a partir de estos indicadores, en el modelo que busca establecer los determinantes de la inversión privada en los municipios PDET, revelará que lo relacionado con la seguridad (extorsión, secuestro y otros), es un gran reto para el Pacífico. Ver Cuadro 4-9.

Cuadro 4-3. Indicadores para municipios PDET del Litoral Pacífico

Variables de geografía económica	Promedio nacional	Municipios PDET	Buenaventura	Guapi	Timbiquí	López de Micay	Tumaco	Medio Atrato (Chocó)
Nodo dinamizador	197,0	31,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0
Tiempo de viaje	1,9	2,1	0,0			8,2	0,0	1,2
Tamaño Territorio Funcional	2,8	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	5,0
Categoría Territorio Funcional	5,1	5,4	3,0	5,0	6,0	6,0	4,0	4,0
Porcentaje población rural	0,6	0,6	0,2	0,5	0,8	0,9	0,7	0,9
Densidad poblacional	162,3	37,1	45,4	9,6	13,0	5,6	67,1	5,8
Banda ancha	5,7	4,1	8,8	1,2	0,4	0,8	5,2	0,3
Transporte aéreo según categoría	3,8	6,5	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	0,0
Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales	10,1	9,5	51,4	0,4	0,3	0,9	16,7	0,0
ICAA	3,3	3,4	4,0	4,0	4,0		1,0	
Variables actividad económica	**Promedio Nacional**	**Municipios PDET**	**Buenaventura**	**Guapi**	**Timbiquí**	**López de Micay**	**Tumaco**	**Medio Atrato (Chocó)**
VA municipal MM$COP (2021)	962,10	571,90	4769,70	214,90	171,20	109,30	2068,43	59,90
Valor agregado per cápita (Mill. $)	20,60	15,10	15,50	7,80	6,60	5,90	8,16	5,60
Valor agregado sin extractivas per cápita	16,40	11,50	14,10	7,00	4,40	5,60	7,37	3,00
Valor agregado actividades primarias 2021	0,30	0,30	0,00	0,10	0,30	0,20	0,13	0,50
Valor agregado actividades secundarias 2021	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,08	0,00
Valor agregado actividades terciarias 2021	0,60	0,60	0,90	0,80	0,70	0,70	0,79	0,50

Municipios petroleros o mineros	336,00	72,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00
Conteo de empresas por km2	0,90	0,10	0,20	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00
Variables institucionales y de gestión	**Promedio Nacional**	**Municipios PDET**	**Buenaventura**	**Guapi**	**Timbiquí**	**López de Micay**	**Tumaco**	**Medio Atrato (Chocó)**
Ingresos municipales (millones de pesos corrientes. $)	94.240	77.862	712.503	45.945	47.455	37.428	381.863	31.240
Participación de recursos propios en la inversión	0,10	0,10	0,20	0,10	0,10	0,10	0,08	0,20
Participación de ingresos por regalías	0,00	0,10	0,00	0,00	0,10	0,10	0,00	0,20
Participación de SGP	0,60	0,70	0,70	0,70	0,60	0,50	0,85	0,40
MDM Puntaje Total	51,40	46,60	60,80	35,10	36,60	49,70	44,97	64,40
MDM Puntaje Gestión	51,50	46,60	61,30	36,10	37,60	49,20	44,77	64,30
MDM Puntaje Resultado	68,10	64,90	65,40	61,90	62,50	64,30	60,60	51,70
Variables poblacionales y sociales	**Promedio Nacional**	**Municipios PDET**	**Buenaventura**	**Guapi**	**Timbiquí**	**López de Micay**	**Tumaco**	**Medio Atrato (Chocó)**
Población total por municipio (2018)	43.011,0	37.835	308.188	27.616	26.100	18.580	253.637	10.672,
Porcentaje población étnica	14	31,1	0,7	0,8	0,8	0,7	0,491253248	0,8
Tasa de dependencia	41,1	44,5	43,5	48,1	54,9	70	43,9	46,4
Indicador de analfabetismo en el total del municipio	17,4	21,1	14,1	28,8	28,4	27,3	19,5	35,3
Indicador de analfabetismo en las cabeceras municipales	11,9	15,8	11,4	23,6	19,6	15,8	14,5	18,1
Indicador de analfabetismo en los centros	21,7	25,9	26,5	36	32,2	29,1	24,9	37,3

poblados y el rural disperso								
Medida de pobreza multidimensional de fuente censal en el total del municipio	41,8	53,7	41	68,9	72,4	81,2	53,7	76,6
Medida de pobreza multidimensional de fuente censal en las cabeceras municipales	27,7	41,5	35,6	60,5	60,3	53,1	45,8	61,7
Medida de pobreza multidimensional de fuente censal en los centros poblados y el rural disperso	51,1	63,6	67,4	79,9	77,2	84,9	63,3	78
Variables Seguridad y conflicto	**Promedio Nacional**	**Municipios PDET en AT**	**Buenaventura**	**Guapi**	**Timbiquí**	**López de Micay**	**Tumaco**	**Medio Atrato (Chocó)**
Promedio de Homicidios por10mil_habitantes	90,4	81,5	78,8	88,1	95	94,8	76,6	94
Promedio de Hurtos por10mil_habitantes	89,9	93,6	82,3	99,1	99,1	99	92,1	98,2
Cultivos ilícitos (hectáreas): 2022	231.111	215.904,	1.301	1.558	2.896	1.656,	20.719	-

Fuente: ICM, RIMISP, MADR, OEC, DNP, DANE, elaboración Fedesarrollo

2.4. Indicadores económicos

Además de las brechas sociales, el Pacífico también presenta brechas en el ámbito económico. A pesar de su riqueza en recursos naturales y su potencial para el desarrollo económico, la región enfrenta desafíos significativos en términos de crecimiento económico, acceso a oportunidades laborales y desarrollo empresarial. Estas disparidades económicas se reflejan en indicadores como el ingreso per cápita, la productividad laboral y la diversificación económica, donde el Pacífico sigue rezagado en comparación con otras subregiones del país. Esta realidad se extiende a sus subregiones PDET, que enfrentan desafíos económicos aún más pronunciados que la región en su conjunto.

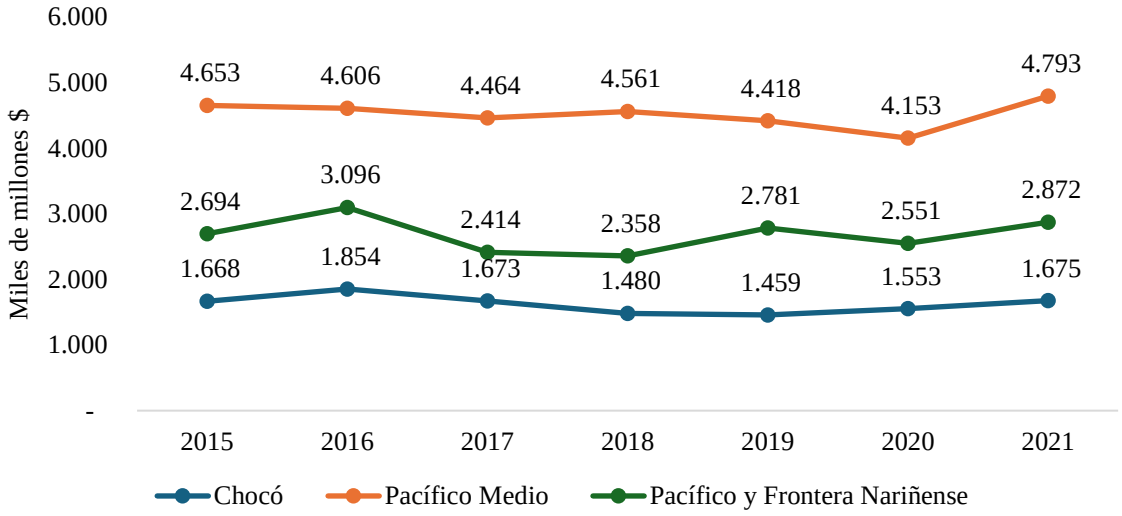
2.4.1. Actividad económica

Al analizar la actividad económica de las subregiones PDET del litoral del Pacífico colombiano, se observa que el Pacífico Medio registró un nivel de valor agregado significativamente superior al de las otras dos subregiones, Chocó y Pacífico y Frontera Nariñense, durante el periodo de 2015 a 2021. En concreto, en 2021, el Pacífico Medio alcanzó un valor agregado de $4.793 mil millones, mientras que Pacífico Frontera y Nariñense y Chocó reportaron valores de $2.872 mil millones y $1.675 mil millones, respectivamente.

Sin embargo, las tasas de crecimiento del valor agregado en estas subregiones muestran una situación menos alentadora. Tanto el Pacífico Medio como Chocó exhiben tasas de crecimiento casi nulas, con un 0,7% y 0,5%, respectivamente, entre 2015 y 2021. Estas cifras se situaron lejos del nivel nacional, la ciudad de Cali y el departamento del Valle del Cauca, donde el crecimiento del valor agregado ha sido del 2,74%, 2,64% y 2,73%, respectivamente. En contraste, el Pacífico Frontera Nariñense ha registrado una tasa de crecimiento promedio anual del 2%, una cifra más cercana al promedio nacional.

En términos de valor agregado per cápita, en 2021, Pacífico Medio fue la subregión con el mayor valor agregado per cápita, alcanzando los $7.1 millones. Pacífico y Frontera Nariñense evidenciaron un valor de $4.6 millones, mientras que Chocó registró $6.1 millones. Es importante señalar que estos valores son inferiores tanto al promedio de todas las subregiones PDET, que es de $14,2 millones, como al nacional, que alcanza los $21,1 millones.

Gráfica 4.2. Valor agregado de las subregiones PDET (en términos constantes a precios de 2018)



Fuente: DANE, elaboración Fedesarrollo

Al desagregar por municipios dentro de estas subregiones PDET se tiene que en Chocó PDET, el municipio de Carmen del Darién ha sido el territorio con mayor tasa de crecimiento promedio anual del valor agregado, alcanzando un 15,1% (ver Cuadro 4-4). En contraste, el municipio de Unguía ha experimentado durante varios años tasas de crecimiento negativas. En relación con los municipios pertenecientes a Antioquia, se

observa que Murindó y Vigía del Fuerte han registrado tasas de crecimiento promedio del 3,9% y 8,0%, respectivamente.

Cuadro 4-4. Valor agregado en los municipios de la subregión Chocó entre 2015 – 2021. (mil millones de pesos en términos constantes a precios 2018)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Tasa de crecimiento promedio anual
Chocó	**1668**	**1854**	**1673**	**1480**	**1459**	**1553**	**1675**	**0,5%**
Acandí	127	208	74	53	61	64	63	-1,8%
Bojayá	50	47	64	50	51	48	51	1,8%
Carmen de Darién	120	180	190	186	124	175	226	15,1%
Condoto	73	140	158	102	121	123	77	8,5%
El litoral del San Juan	36	38	36	37	47	45	52	6,8%
Istmina	462	459	474	339	284	294	385	-1,3%
Medio Atrato	85	94	66	69	42	60	55	-3,4%
Medio San Juan	46	47	44	45	41	39	43	-1,0%
Murindó	39	38	40	39	47	43	48	3,9%
Nóvita	81	76	54	39	48	47	84	6,0%
Riosucio	302	304	298	333	379	426	389	4,7%
Sipí	41	36	15	14	20	12	22	1,5%
Unguía	149	127	95	104	116	100	91	-7,0%
Vigía del Fuerte	56	60	64	69	78	77	89	8,0%

Fuente. DANE, elaboración Fedesarrollo

En Pacífico Medio, el municipio con mayor valor agregado reportado es Buenaventura, y es el tercer municipio con mayor tasa de crecimiento de esta subregión. Guapi, es el segundo municipio con mayor valor agregado, y la tasa de crecimiento promedio entre 2015 y 2021 ha sido de 3,7%. Timbiquí por su parte presenta una tasa promedio de crecimiento del valor agregado negativa de 4,1%.

Cuadro 4-5. Valor agregado en los municipios de la subregión Pacífico Medio entre 2015 – 2021. (mil millones de pesos en términos constantes a precios 2018)

Subregión	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Tasa de crecimiento promedio anual
Pacífico Medio	**4653**	**4606**	**4464**	**4561**	**4418**	**4153**	**4793**	**0,7%**
Buenaventura	4144	3993	4019	4179	4010	3763	4342	1,0%
Guapi	209	328	241	158	162	147	196	3,7%
López de Micay	70	73	70	108	93	94	99	7,7%
Timbiquí	230	212	133	117	152	149	156	-4,1%

Fuente. DANE, elaboración Fedesarrollo

Finalmente, en Pacífico Frontera Nariñense el municipio de Roberto Payán muestra la tasa promedio de crecimiento en su valor agregado más alta con 19,2%. Es relevante señalar que este municipio se distingue por la marcada presencia de la actividad minera, especialmente de extracción de oro, la cual constituye una parte significativa de su economía[109]. De otra parte, Magüí, Barbacoas, y El Charco han sido los municipios menos dinámicos de esta subregión en los últimos años, mostrando tasas de crecimiento negativas con 11,5%, 2,4% y 1,5%, respectivamente.

Cuadro 4-6. Valor agregado en los municipios de la subregión Pacífico Frontera Nariñense entre 2015 – 2021. (miles de millones en términos constantes a precios 2018)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Tasa de crecimiento promedio anual
Pacífico y Frontera Nariñense	**2694**	**3096**	**2414**	**2358**	**2781**	**2551**	**2872**	**2,1%**
Barbacoas	317	353	295	246	283	244	259	-2,4%
El Charco	146	167	132	131	130	150	126	-1,5%
Francisco Pizarro	48	54	61	54	44	40	46	0,1%
La Tola	28	32	31	27	26	25	27	-0,2%
Magüí	154	177	100	67	69	69	62	-11,5%
Mosquera	37	35	36	37	36	34	38	0,6%
Olaya Herrera	77	87	91	86	90	77	86	2,3%

[109] Plan de desarrollo municipal Roberto Payán (2020 – 2023)

Ricaurte	67	66	73	81	84	77	97	6,9%
Roberto Payán	105	105	61	53	50	43	124	19,2%
Tumaco	1546	1770	1443	1525	1858	1674	1883	4,4%
Santa Bárbara	170	249	92	52	111	118	125	10,9%

Fuente: DANE, elaboración Fedesarrollo

La caracterización socioeconómica del litoral PDET del Pacífico muestra que esta área es la más rezagada tanto en el nivel nacional como en el regional. Las tres subregiones del litoral (Chocó, Pacífico Medio y Pacífico Frontera Nariñense) presentan rezagos significativos, con una reducción lenta en las brechas de pobreza multidimensional entre 2005 y 2018, especialmente en la cobertura y calidad de los servicios públicos.

A pesar de su riqueza y potencial, el litoral enfrenta grandes desafíos económicos. Las subregiones PDET muestran rezagos en su ingreso per cápita, productividad laboral y diversificación económica.

Demográficamente, el litoral PDET tiene una alta proporción de jóvenes, con el 37,8% de la población entre 0 y 19 años, lo que puede representar un bono demográfico para el desarrollo económico si se abordan adecuadamente los desafíos existentes.

2.4.2. Las tierras[110]

Según el Censo Nacional Agropecuario (CNA) del 2014, para las subregiones PDET del litoral del pacífico, existen 81.219 Unidades de Producción Agropecuaria, UPA, de las cuales 7.986 son de tenencia individual y 73.233 corresponden a tenencia colectiva (resguardos y propiedades colectivas). Al realizar un análisis que excluye las UPA de comunidades étnicas, omitiendo así los registros de tenencia colectiva asociados a consejos comunitarios y resguardos indígenas, se pone el foco en las UPA de tenencia individual. Estas suman 7.986 unidades, lo que equivale al 0,35% del total de las 2.3 millones de UPA registradas en el nivel nacional y al 3,12% del total de las 256.341 UPA identificadas en las subregiones PDET. De este conjunto, la subregión Pacífico y Frontera Nariñense cuenta con la mayor cantidad, con un total de 6.031 UPA individuales, mientras que el Chocó tiene 1.490 UPA en esta categoría.

Entre las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) de tenencia individual en las subregiones PDET del litoral, es notable la dominancia de aquellas con extensiones menores a 5 hectáreas, las cuales constituyen el 71,3% del total. Esta característica es particularmente marcada en el Pacífico Medio y en la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, donde la mayoría de las UPA tienen entre 0 y 1 hectáreas. En contraste, en la subregión del Chocó, son más comunes las UPA que abarcan de 1 a 5 hectáreas, señalando una ligera tendencia hacia tamaños un poco mayores en comparación con las otras subregiones. Este patrón de pequeñas unidades agrícolas de tenencia individual es un factor importante para considerar en el desarrollo agrario y las políticas de intervención en la región, aunque la mayoría de las UPA en estas subregiones corresponden a tenencias comunes (ver Cuadro 4-7).

[110] Información tomada del análisis contenido en el Capítulo 3 de este documento

Cuadro 4-7. Participación del número de UPA (de tenencia individual) por tamaño (ha) y por región PDET del litoral Pacífico (%): 2014

Subregión PDET	0-1	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500-1.000	Más de 1.000
Chocó	27,3%	42,3%	8,3%	14,6%	3,8%	2,3%	0,5%	0,8%
Pacífico Medio	45,8%	32,5%	8,8%	8,6%	0,9%	0,2%	0,2%	3,0%
Pacífico y Frontera Nariñense	42,8%	36,2%	11,0%	8,0%	0,8%	0,7%	0,1%	0,4%
Total Subregiones Pacífico	**40,1%**	**31,2%**	**10,4%**	**9,3%**	**1,4%**	**1,0%**	**0,2%**	**0,6%**
Total Subregiones PDET	**25,3%**	**26,3%**	**12,2%**	**23,5%**	**6,7%**	**5,2%**	**0,5%**	**0,4%**

Fuente: DANE – CNA, elaboración Fedesarrollo (Capítulo 3 de este documento)

En relación con el tamaño promedio de las UPA comunitarias en distintas subregiones se observa que, en el litoral PDET, el tamaño promedio de las UPA es de 73,7 hectáreas, ubicándose en el rango de 50-100 hectáreas. La mayoría de las UPA, sin embargo, son bastante menores, concentrándose en el rango de 1-5 hectáreas, con un total de 25.904 unidades.

En la subregión Chocó, el tamaño promedio alcanza las 170,7 hectáreas, situándose en el rango de 100-500 hectáreas. Al igual que en el Pacífico PDET, el rango más común para las UPA es de 1-5 hectáreas, con 5,215 unidades. En el Pacífico Medio, el tamaño promedio es de 50,5 hectáreas, también dentro del rango de 50-100 hectáreas. La concentración más alta de UPA se encuentra en el rango de 1-5 hectáreas, con 8.742 unidades. Para el Pacífico y Frontera Nariñense, el tamaño promedio de las UPA es de 42,8 hectáreas, clasificándose dentro del rango de 10-50 hectáreas. El rango de 1-5 hectáreas es nuevamente donde se encuentra el mayor número de UPAS, con un total de 11.947 unidades.

Ahora, en las subregiones PDET del litoral del Pacífico, la propiedad de la tierra se encuentra altamente concentrada, con un índice Gini de 0,76, superando el promedio nacional de 0,72. Específicamente, la subregión del Pacífico Frontera Nariñense registra el Gini más elevado con 0,89, lo que indica una desigualdad alta en la distribución de la propiedad de la tierra, sin incluir los predios de propiedad colectiva[111].

[111] Se requiere una medida apropiada del Gini de tierras para los territorios colectivos, tal y como se afirma en el capítulo 3. Hasta ahora, no es posible concluir sobre la distribución y los derechos de propiedad al interior de las subregiones PDET que tienen porciones importantes de tierra en los territorios colectivos de la población NARP e indígena.

En cuanto a la informalidad de la propiedad, que se refiere a predios identificados con mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral y predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, el litoral PDET muestra una tasa de informalidad del 54%, igualando el promedio nacional. En contraste, la subregión Pacífico Medio presenta una tasa de informalidad más baja, con un 20%, lo cual puede tener su explicación en la importancia de los territorios de propiedad comunitaria en la parte rural del municipio

Cuadro 4-8. Índice de informalidad y Gini en el litoral Pacífico PDET: 2022 (cifras en porcentaje)

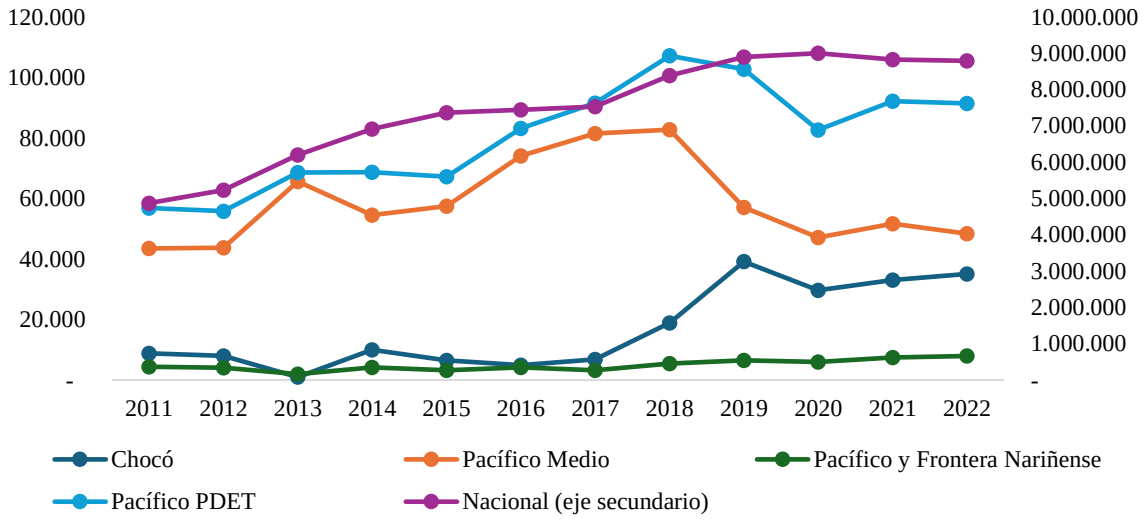
Subregión	Informalidad	Gini de tierras
Chocó	0,47	0,61
Pacífico Medio	0,20	0,76
Pacífico y Frontera Nariñense	0,84	0,89
Promedio	**0,54**	**0,76**
Nacional	**0,54**	**0,72**

Fuente: UPRA, elaboración Fedesarrollo

El recaudo del impuesto predial también es un indicador que refleja la dinámica de tierras en el Pacífico. Si el catastro actualiza los valores de los predios, el recaudo aumenta. La siguiente gráfica muestra que subregiones como Chocó y Pacífico y Frontera Nariñense han experimentado una tendencia al alza en el recaudo desde 2020. Por otro lado, el Pacífico Medio ha mostrado una tendencia a la baja en el recaudo de este impuesto. Sin embargo, al considerar todo el litoral Pacífico PDET, entre 2016 y 2022, la tasa de crecimiento del recaudo de este indicador ha sido del 5,4%, casi el doble de la tasa nacional, que ha sido del 2,4% (ver Gráfica 4.3, eje secundario). Las acciones de los últimos años del IGAC incluyen la entrega de caracterizaciones territoriales geográficas a 40 municipios PDET, el desarrollo de cartografía urbana para 19 municipios, cartografía rural para 66 municipios, la validación de productos cartográficos en 14 municipios y la instalación de 26 estaciones de operación continua[112].

[112] Disponible en: https://www.igac.gov.co/noticias/del-mapa-la-realidad-territorial-el-compromiso-inquebrantable-del-igac-con-la-construccion-de-paz

Gráfica 4.3. Recaudo del impuesto predial (en términos constantes a precios de 2018) (Recaudo nacional en el eje secundario)



Fuente: DNP, elaboración Fedesarrollo

En las subregiones PDET del litoral del Pacífico, la mayoría de las UPA son de tenencia colectiva, sumando 73.233 de un total de 81.219 UPA. Las UPA de tenencia individual, que son 7.986 en total, se distribuyen principalmente en la subregión Pacífico y Frontera Nariñense (6.031). Predominan las pequeñas extensiones, especialmente en el Pacífico Medio y en Pacífico y Frontera Nariñense, donde la mayoría de las UPA individuales tienen entre 0 y 1 hectáreas. Por otro lado, en el Chocó, las UPA de 1 a 5 hectáreas son más frecuentes. Respecto de la informalidad, el litoral PDET presenta un 54% de informalidad en la propiedad, alineado con el promedio nacional, pero en el Pacífico Medio el indicador es notablemente más bajo, con un 20%, atribuido, en parte, a la predominancia de las propiedades comunitarias.

A pesar de la alta informalidad de la propiedad en el litoral, entre 2016 y 2022, se registró un notable aumento del 5,4% en el recaudo del impuesto predial, duplicando la tasa nacional.

2.4.3. Infraestructura

Las brechas en infraestructura impactan el desarrollo socioeconómico del Pacífico PDET. Esta área, al igual que otras Subregiones PDET y la región Pacífico en general, enfrenta carencias en comparación con el promedio nacional. Estas se reflejan en el acceso limitado a servicios básicos como internet, agua potable y sistemas de alcantarillado.

El acceso a internet en el Pacífico PDET es limitado, con un índice de conectividad[113] del 14,4%, por debajo del promedio nacional del 17%. Dentro de esta región, Chocó registra la menor tasa de conectividad, con apenas un 8,5%. En Pacífico y Frontera Nariñense, la tasa es del 9,4%, mientras que en Pacífico medio es la más alta con un 25,5%. Sin embargo, la conectividad en Pacífico Medio ha disminuido en comparación con el año 2018, cuando era del 26,3% (ART, 2022).

En cuanto a los servicios de acueducto y alcantarillado, en la subregión PDET Chocó, la cobertura de alcantarillado[114] aumentó de 58,5% en 2018 a 75,3% en 2021. En Pacífico medio, pasó de 39,7% en 2018 a 64,5%, mientras que en Pacífico y Frontera Nariñense disminuyó de 55,8% a 49,8%. El promedio nacional para esta cobertura es del 65%. En cuanto a la cobertura en aseo[115], Chocó aumentó de 71,9% en 2018 a 83,0%, Pacífico Medio de 53,5% a 66,4%, y Pacífico y Frontera Nariñense de 57,3% a 53,5%. En el nivel nacional, la cobertura en servicio de aseo fue del 66%. A pesar de estos avances de las subregiones Chocó y Pacífico Medio, la calidad sigue siendo un gran desafío, ya que generalmente, los habitantes de estas subregiones experimentan cuatro horas o menos de servicio continuo de estos servicios (ART, 2022).

La infraestructura de salud en el Pacífico colombiano enfrenta limitaciones significativas que tienen un impacto directo sobre las condiciones de vida de sus habitantes. La escasez de centros médicos adecuadamente equipados y de personal capacitado es una realidad que complica la atención de salud.

En el departamento del Chocó, se observa una distribución limitada de servicios de salud, con apenas cinco instituciones disponibles, ninguna es nivel 3, y solo una es de nivel 2 y se encuentra en Quibdó. Las otras cuatro, todas de nivel 1, están ubicadas en El Carmen de Atrato, Condoto, Istmina y Tadó. Esta configuración pone en relieve la falta de infraestructura crítica necesaria para atender emergencias y condiciones de salud complejas.

En el Cauca, la situación es ligeramente mejor, con un centro de salud de nivel 3 y dos de nivel 2 ubicados en Popayán y Santander de Quilichao. A esto se suman 24 prestadores de salud de nivel 1, distribuidos en el departamento, proporcionando un nivel básico de atención médica.

En el Valle del Cauca, se cuenta con una estructura más robusta, con 43 prestadores de nivel 1, 8 de nivel 2 y un centro de nivel 3 en Cali, la capital departamental. Esto sugiere una mayor capacidad para ofrecer servicios especializados y responder a necesidades médicas diversas.

Nariño presenta una alta cantidad de prestadores de nivel 1, con 76 en total, junto con 4 de nivel 2 y uno de nivel 3 en Pasto.

Comparativamente, Bogotá cuenta con 9 prestadores de salud de nivel 3, indicativo de una concentración alta de servicios médicos especializados y de alta complejidad. Esta cifra, considerablemente mayor que en cualquier departamento del Pacífico.

[113] Proporción de hogares con suscripción de internet fijo, mide el porcentaje de hogares que tienen acceso a internet a través de una conexión fija en una subregión específica.
[114] Cobertura en alcantarillado: proporción de hogares con servicio de alcantarillado, mide el porcentaje de hogares que están conectados a un sistema de alcantarillado en una subregión específica.
[115] Cobertura de aseo: proporción de hogares con servicio de aseo, mide el porcentaje de hogares que tienen acceso a servicios de recolección y manejo de residuos sólidos en una subregión específica.

La persistente brecha en infraestructura y servicios públicos entre los PDET del Pacífico y los indicadores nacionales limita significativamente la inversión y el desarrollo económico de la subregión. Estas deficiencias en conectividad, acceso a agua potable y energía, así como en infraestructura de salud, impiden la creación de un entorno favorable para el emprendimiento y el crecimiento económico sostenible. Sin una mejora sustancial en estas áreas, la región continuará enfrentando desafíos que restringen su potencial de desarrollo.

2.4.4. Determinantes de la inversión privada en el litoral PDET

Los determinantes de la inversión privada en un municipio o en una región se agrupan en las siguientes categorías:

- Geografía económica: ubicación, recursos naturales, recursos humanos, población, conexiones rural-urbanas
- Capital humano: calificación y competencias
- Perfil productivo, coeficientes de localización o de especialización productiva relativa
- Conectividad de transporte modal e intermodal y conectividad digital
- Aspectos institucionales: desempeño de las entidades públicas en todos los niveles del gobierno, pesos y contrapesos, política pública para atraer y retener la inversión privada, provisión de bienes públicos, regulación y supervisión, seguridad jurídica, transparencia, fallas de coordinación, entre otros.

En el capítulo de emprendimiento se hizo el análisis general de las restricciones a la inversión y de las oportunidades que pueden atraerla a determinadas subregiones. Allí se construyó una gran base de datos para 196 variables tipo corte transversal, que incluye indicadores de capital humano, ingresos fiscales, infraestructura, conectividad, tejido productivo, seguridad física, conflictividad y otras variables institucionales y sociales. Se construyó una tabla de correlación de variables con el proxy que resultó más apropiado para la actividad productiva (participación de los ingresos obtenidos por los municipios por concepto de ICA en el total de los ingresos corrientes locales). Se compararon los municipios PDET con los demás municipios del país. A partir de la matriz de correlación, se escogieron variables que coherentes con el método de diagnóstico del crecimiento de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).
Mediante un análisis econométrico similar a ese ejercicio, aplicado a los municipios PDET de la región Pacífico de Colombia, se tiene que, al considerar una amplia gama de indicadores sociales, de tierras, de seguridad y económicos, se identifican al menos siete indicadores que ejercen un impacto notable en la actividad privada, medida en términos de ingresos generados por los sectores de industria y comercio con respecto a los Ingresos Corrientes. El siguiente cuadro presenta estos indicadores, junto con su importancia relativa en el modelo:

Cuadro 4-9. Importancia relativa de los factores siguiendo el método de Lindeman et al (1980) para Pacífico PDET y total de municipios PDET y total municipios del país.

Variable	Importancia relativa en Pacífico PDET	Importancia relativa en municipios PDET	Importancia relativa en todos los municipios
Categoría territorio funcional	0.1722	0.1404	0.1507
Penetración de banda ancha	0.0792	0.0882	NS
Indicador de tasa de dependencia económica en el total del municipio	0.0234	NS	0.0556
Promedio tasa de extorsiones y secuestro por 100.000 habitantes	0.1022	0.0287	0.0454
Tasa de hurtos a comercio por 100.000 habitantes	0.1097	NS	NS
Dummy municipio minería o petróleo	0.0095	0.0182	0.0462
Valor agregado sin extractivas sobre área km2	0.3180	NS	NS
Conteo de empresas por km2	0.1853	NS	NS
Indicador de analfabetismo en el total del municipio	NS	NS	NS
Estandarizada: Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre	NS	0.4624	0.4674
Participación actividades secundarias en VA municipal	NS	0.1007	0.1762
Estandarizada: Transporte aéreo según categoría de aeropuerto	NS	0.0438	NS
Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria	NS	0.1179	NS

Fuente: Elaboración Fedesarrollo. Donde aparece NS, léase no significativo

Los resultados del modelo muestran que, en el Pacífico PDET, las variables que tienen mayor impacto sobre la actividad privada son, en su orden: el valor económico generado por actividades distintas a las extractivas, las variables relacionadas con la seguridad (tasa de extorsiones y secuestro por 100.000 habitantes y tasa de

hurtos a comercio por 100.000 habitantes), la cantidad de empresas en la región y si el municipio es un territorio funcional, atrae más inversión que el que no lo es.

Es importante destacar que el mismo análisis se extendió a todo el universo de los PDET, donde los resultados muestran algunas diferencias significativas. En este contexto más amplio, las variables con mayor importancia relativa difieren. Se observa que las métricas que reflejan la interconexión entre municipios, particularmente en términos de movimiento de carga, emergen como factores predominantes. Esto señala la relevancia de mejorar la infraestructura vial para facilitar el intercambio de bienes y aumentar la productividad municipal[116].

Además, en contraste con los resultados del análisis específico para el Pacífico PDET, las variables relacionadas con la seguridad ocupan un lugar menos destacado en este modelo ampliado, ubicándose en el penúltimo lugar en términos de importancia relativa. Esto sugiere que, si bien la seguridad es una de las variables importantes a tener en cuenta en el análisis de los obstáculos a la inversión privada en los municipios y subregiones PDET, algunas otras variables como la infraestructura de transporte y la conectividad intermunicipal pueden tener un impacto aún mayor en la actividad económica y la atracción de inversión privada en las demás subregiones PDET.

Llama la atención que la variable que mide la participación de las actividades secundarias en el valor agregado municipal, que es importante para explicar la inversión privada en los demás municipios PDET y en el total de los municipios del país, no aparece entre los determinantes de la inversión privada en Pacífico Medio PDET. En cambio, la variable valor agregado sin actividades no extractivas es importante es esta subregión, pero no lo es en las otras dos categorías. Esto puede explicarse debido al peso relativo de la actividad portuaria en el PDET Pacífico Medio dentro del valor agregado de su municipio más grande: Buenaventura.

2.5. Indicadores de conflicto, corrupción y seguridad

En cuanto a la seguridad en las subregiones PDET del litoral, se observan brechas significativas en indicadores centrales. En términos de la tasa de extorsiones y secuestros por cada 100.000 habitantes, Chocó registra la cifra más alta con 79,4, superando el promedio nacional que es de 69,1. Por otro lado, en lo que respecta a la tasa de hurtos por cada 10.000 habitantes, el litoral PDET presenta un promedio de 95,3, una cifra que también supera el promedio nacional de 89,8.

Cuadro 4-10. Indicadores de seguridad en litoral Pacífico

Subregión	Promedio de Tasa de homicidios por 10.000 habitantes	Promedio de Estandarizada: Promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes	Promedio de Tasa de hurtos por 10.000 habitantes	Promedio de Tasa de hurtos a comercio por 100.000 habitantes
Chocó	89,3	79,4	98,3	10,8
Pacífico Medio	89,2	55,8	94,8	15,5

[116] Los resultados detallados de este ejercicio se encuentran en el capítulo 2 sobre emprendimiento

Pacífico y Frontera Nariñense	81,5	62,2	98,1	7,6
Litoral PDET	86,3	64,5	95,3	19,1
Promedio PDET	82,7	60,2	93,8	31,2
Nacional	90,4	69,1	89,8	45,8

Fuente: Índice de Ciudades Modernas DNP, elaboración Fedesarrollo.

La perspectiva de la seguridad no fue incluida en este estudio de las oportunidades y retos de la inversión privada en los municipios PDET. Es una dimensión importante de los determinantes de la inversión privada, y en algunos casos puede llevar a la decisión de no invertir. Para entender sus características e impactos es necesario abordar esa perspectiva con la participación de expertos en una siguiente etapa de la investigación[117].

3. Un enfoque detallado en el Pacífico Medio: PDET

3.1. Geografía económica

Los municipios que componen la subregión PDET de Pacífico Medio son Guapi, López de Micay, Timbiquí y Buenaventura. De estos municipios, Buenaventura es el único que entra en la categoría de nodo dinamizador, lo cual significa que se trata de un territorio que tiene interconexión con otros, y la ciudadanía acude a este para trabajar, estudiar y realizar distintas actividades económicas que son claves para la subregión, como se explica en el capítulo 2. Todos pertenecen a la misma subregión funcional, la cual está compuesta por 9 municipios más: Bahía Solano, Bajo Baudó, El Litoral del San Juan, Juradó, Nuquí, Calima, Dagua, La Cumbre y Restrepo.

[117] Según algunos, entre los factores que generan inseguridad en la región y que limitan la inversión y el desarrollo se encuentran: el narcotráfico, la corrupción y la presencia de grupos armados organizados. Este panorama se ve agravado por las deficiencias en la capacidad institucional para atender las necesidades básicas de los habitantes, y un nivel educativo limitado. Todos estos elementos han facilitado el auge del crimen organizado, que ha extendido su influencia a los medios marítimos y fluviales, vitales para la comunicación y el comercio, así como a las áreas urbanas de la región. En este sentido, es fundamental reconocer la complejidad geográfica del litoral pacífico, donde la dependencia de los medios marítimos es crucial para la supervivencia de la población, especialmente porque carece de infraestructura terrestre adecuada para la comunicación y la movilidad. Según López (2020), una estrategia de seguridad multidimensional para la región debe incluir, imperativamente, la creación de conciencia sobre la importancia del litoral marítimo del país. No se puede ignorar el hecho de que el Pacífico y su conexión con el mundo son una oportunidad geopolítica que Colombia como país tiene, aunque hasta ahora han sido los agentes generadores de violencia quienes han sabido aprovechar esta región para sus actividades ilícitas.
Garantizar condiciones de seguridad en la región es solo el primer paso en el camino hacia el desarrollo territorial. López (2020) sugiere que la estrategia de seguridad debe abarcar desde aspectos educativos y culturales hasta medidas de seguridad concretas. Siguiendo sus recomendaciones, es crucial organizar y estandarizar las rutas de navegación marítimo-fluviales a través de la Dirección General Marítima (DIMAR), con el fin de optimizar los tiempos de tránsito entre poblaciones y mejorar la seguridad de la navegación. Además, es vital establecer puntos de control estratégicos en las zonas costeras y fluviales, que permitan un control y monitoreo efectivo de la navegación y proporcionen soporte logístico a las unidades desplegadas. La implementación de tecnologías avanzadas, como drones, radios de comunicación y sistemas de alarma en las embarcaciones, es esencial para lograr estos objetivos.

López de Micay y Timbiquí son municipios cuya categoría de ruralidad es 4, es decir, un bajo porcentaje de su población se encuentra en centros urbanos, mientras que Guapi tiene categoría 3, cuya población se distribuye por mitades en el centro urbano y en su área rural; Buenaventura es tipo 1, al concentrar la mayoría de su población en un centro urbano y ser el único municipio de la subregión que hace parte del sistema de ciudades como nodo regional o mayor[118].

Cuadro 4-11. Caracterización poblacional de la subregión PDET Pacífico Medio: CENSO 2018

Municipio	Población Total	Población urbana	Población rural	Area_Km2	Densidad poblacional[119]
Guapi	27.616	13.932	13.684	101,93	270,92
López De Micay	18.580	1.875	16.705	514,81	36,09
Timbiquí	26.100	6.266	19.834	200,70	130,04
Buenaventura	308.188	235.064	73.124	743,88	414,30

Fuente: Censo Nacional 2018, DANE, Elaboración Fedesarrollo

Buenaventura, es el municipio que cuenta con mayor área y densidad poblacional, concentrada en el centro urbano, mientras que López de Micay, tiene una población concentrada en el área rural y la densidad poblacional más baja de la subregión. Por su parte, Guapi, es el municipio con menor área en kilómetros cuadrados, sin embargo, tiene la segunda mayor densidad poblacional de la subregión y Timbiquí tiene más del 75% de su población en el área rural con una densidad poblacional de 130 habitantes por kilómetro cuadrado.

En todos los municipios de la subregión, la mayor parte de la población (58%) se concentra en los rangos etarios de 0 a 28 años, con poca participación de personas mayores de 60 años. En López de Micay y Timbiquí, el 49,6% son mujeres, en Guapi 50,5% y en Buenaventura 52,4%.

En la subregión PDET Pacífico Medio la mayoría de la población se identifica como perteneciente a un grupo étnico, mayoritariamente negra, mulata o afrocolombiana, en porcentajes cercanos entre el 81 y el 98%. En Timbiquí, la población indígena llega al 17,9%.

[118] Un nodo regional o mayor se refiere a ciudades que son capitales de departamentos y cuentan con una población superior a 200.000 habitantes. Estas ciudades desempeñan un papel crucial como centros de desarrollo regional y departamental, ofreciendo servicios especializados a amplias áreas territoriales. Además, fomentan la conexión a nivel internacional y facilitan la integración con otras subregiones de Colombia, funcionando como enlaces estratégicos en la red de desarrollo del país.
[119] La densidad poblacional se mide en habitantes por kilómetro cuadrado.

Cuadro 4-12. Población étnica subregión PDET Pacífico Medio (porcentaje)

Municipio	Población étnica total	Indígena	Gitana o Rrom	Raizal	Palenquera	Negra, mulata o afrocolombiana
Guapi	99,1	1,1	-	0,0	0,0	97,7
López De Micay	99,1	6,8	-	0,0	0,1	92,3
Timbiquí	99,4	17,9	0,0	0,1	0,0	81,4
Buenaventura	88,8	2,1	0,0	0,0	0,0	86,7
Nacional	12,4	4,3	0,0	0,1	0,0	6,7

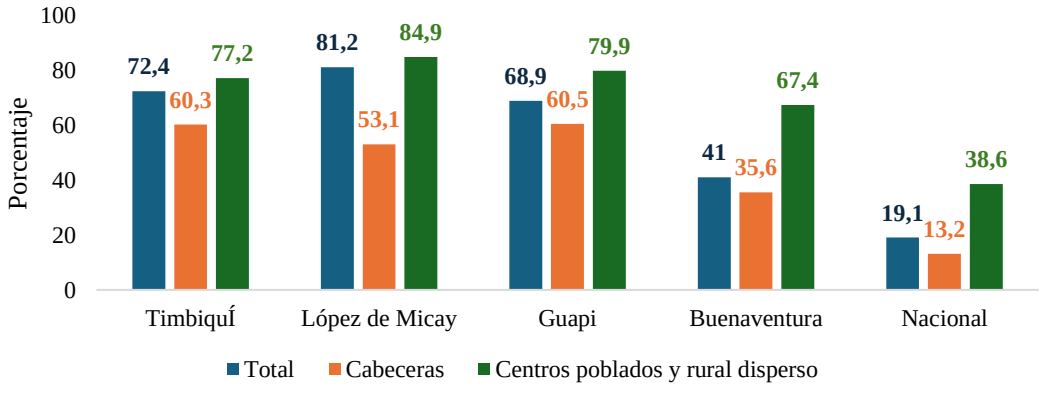
Fuente: Terridata, DNP.

3.2. Indicadores socioeconómicos

En la Subregión del Pacífico Medio, Buenaventura presenta el menor índice de pobreza multidimensional con un IPM de 41. Sin embargo, este valor es el doble del promedio nacional, que es de 19,1. La disparidad se acentúa aún más al compararlo con municipios como López de Micay, que tiene un IPM de 81,2, lo que representa 4,2 veces el índice nacional y el doble del de Buenaventura. Timbiquí muestra una situación similar con un IPM de 72,4, casi 4 veces el promedio nacional y casi el doble del de Buenaventura. Por su parte, Guapi registra un IPM más bajo en comparación con estos dos municipios, pero sigue siendo significativamente alto con 68,9.

Las diferencias en el ámbito rural también son notables. En el nivel nacional, el 38,6% de las personas en centros rurales dispersos fueron identificadas como multidimensionalmente pobres. En Buenaventura, este porcentaje se eleva al 67,4%, en Timbiquí al 77,2%, en Guapi al 79,9% y en López de Micay a 84,9%, es decir, más del doble del promedio nacional.

Gráfica 4.4. Índice de pobreza multidimensional en Pacífico Medio: 2018



Fuente: DANE

Al analizar el Índice de Pobreza Multidimensional desglosado por componentes, se pueden identificar las principales brechas entre los indicadores de los municipios del Pacífico Medio y los del país.

En Buenaventura, el desempeño es peor que el nacional en cuanto al desempleo de larga duración y la inadecuada eliminación de excretas.

Por otro lado, en Guapi, las brechas más notables respecto del promedio nacional se observan en la inadecuada eliminación de excretas, con un preocupante 82,2% de la población afectada, en comparación con el 11% a nivel nacional. Además, este municipio también presenta una alta diferencia en el acceso a una fuente de agua mejorada.

En el caso de López de Micay y Timbiquí, las brechas más amplias en relación con el nivel nacional se ubican en la falta de acceso a una fuente de agua mejorada, el desempleo de larga duración, la inadecuada eliminación de excretas y el bajo logro educativo. En la siguiente tabla se evidencian las brechas, en donde el color rojo indica una brecha muy significativa con respecto del nivel nacional[120].

En cuanto a las barreras de acceso a servicios de salud, en todos los municipios el resultado es mejor que en el país, al igual que cuentan con un mejor manejo de los pisos. Buenaventura muestra mejor desempeño además en el indicador de barreras a los servicios de cuidado de la primera infancia, rezago escolar y trabajo infantil.

Cuadro 4-13. Brechas del IPM de Pacífico Medio con respecto del IPM del nivel nacional

Componente	Buenaventura	Guapi	López	Timbiquí
Analfabetismo	4,1	18,8	17,3	18,4
Bajo logro educativo	3,8	22,7	32,9	25,6
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	-3,2	2,6	8,7	1,1
Barreras de acceso a servicios de salud	-1,7	-4,8	0	-0,6
Desempleo de larga duración	31,4	36	57,9	42,8
Hacinamiento crítico	1,9	1,3	3,8	7,4
Inadecuada eliminación de excretas	20,8	70,6	46,5	64,5
Inasistencia escolar	2,1	5,1	6,7	4,8
Material inadecuado de paredes exteriores	13,0	29,4	2	18,6
Material inadecuado de pisos	-5,2	-4,4	-4,5	-3,8
Rezago escolar	-3,2	6	12,7	10,7
Sin acceso a fuente de agua mejorada	14,6	67	72,9	66,5
Sin aseguramiento en salud	11,2	19,8	23,6	15
Trabajo infantil	-0,7	1,3	0,2	0,9
Trabajo informal	15,9	20,7	22,2	21,8

Fuente: DANE, Censo 2018, elaboración Fedesarrollo

[120] Estas cifras se calculan mediante la resta absoluta entre el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del componente del nivel nacional y el IPM del componente específico del municipio en cuestión.

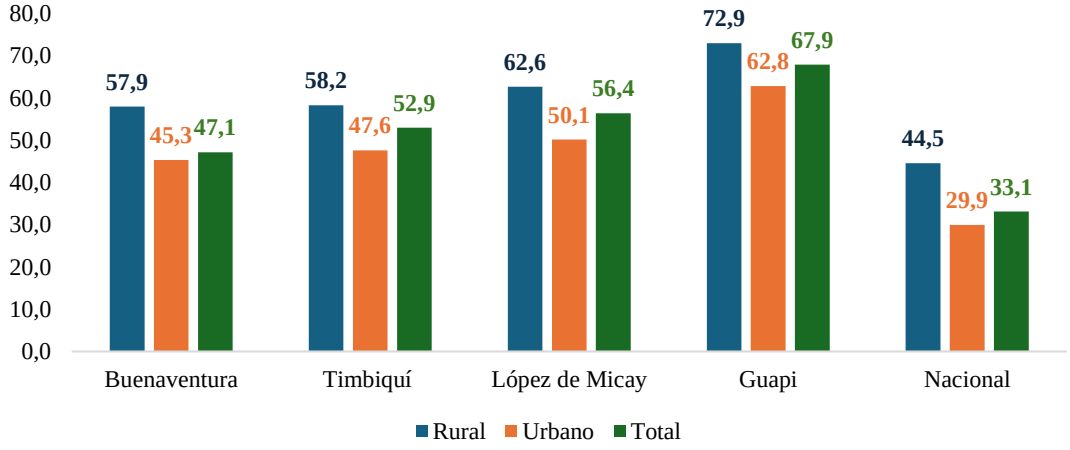
Las últimas cifras proporcionadas por el DANE en relación con la pobreza a nivel municipal datan del año 2018. No obstante, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha avanzado en la actualización de esta información, presentando datos para el año 2023[121], enfocándose en la pobreza multidimensional. Esta medición se basa exclusivamente en la población registrada en la base de datos del SISBEN.

Bajo esta premisa y según las proyecciones de población para 2023, Buenaventura cuenta con 324.130 habitantes, de los cuales 322.823 están inscritos en el SISBEN. Dentro de este grupo, el 47,1% ha sido clasificado en situación de pobreza multidimensional por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En Guapi, con una población de 27,616 habitantes, 16,900 están registrados en el SISBEN y un significativo 72,9% de estos se encuentra en situación de pobreza multidimensional según los criterios establecidos para 2023.

En Timbiquí, de sus 26.100 habitantes, 10.766 figuran en el SISBEN y, según las estadísticas del DNP, el 58,2% de estos se encuentra en pobreza multidimensional. Finalmente, López de Micay, con una población total de 18.580 habitantes, tiene 5.829 registrados en el SISBEN, de los cuales el 62,6% enfrenta la pobreza multidimensional.

Este enfoque diferenciado no impide observar que los índices de pobreza multidimensional en el Pacífico Medio post pandemia siguen siendo muy altos, superando las medias nacionales en varias dimensiones. En Guapi, por ejemplo, los niveles de pobreza multidimensional siguen siendo casi el doble del promedio nacional. Además, se sigue evidenciando una brecha significativa entre las zonas rurales y urbanas, siendo el área rural de Guapi uno de los territorios con mayor índice de pobreza multidimensional.

Gráfica 4.5. Índice de pobreza multidimensional en Pacífico Medio: 2023



Fuente: DNP, 2023

[121] Disponible en https://registrosocial.dnp.gov.co/Estadisticas Hay que advertir que las metodologías empleadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para medir la pobreza no son directamente comparables debido a diferencias en las muestras de población. Mientras el DNP se centra en la población registrada en el SISBEN para sus análisis, el DANE utiliza los datos obtenidos del Censo poblacional de 2018.

Educación

En cuanto al indicador del capital humano, no hay datos de matrícula acreditada de educación superior para Guapi, Timbiquí ni López de Micay, y el indicador para Buenaventura es de una cobertura de apenas 9,9%. En cuanto a la cobertura de la educación superior por municipio entre 2012 y 2022, hay varios años sin información para estos municipios[122]. En Guapi, este indicador según el Ministerio de Educación fue de 2,53% en 2012 y de 0,03% en 2022; en López de Micay, fue de 2,46% en 2012, de 0,05% en 2021 y de 0,26% en 2022; en Timbiquí fue de 0,58% en 2012 y de 0,12% en 2022, todos mostraron una involución de un indicador, de por sí, casi nulo. En Buenaventura, los indicadores son de 17,51% en 2012, de 25,55% en 2016 y de apenas 20, 86% en 2022. Se puede concluir que es el municipio que mejor está en este tema en el Pacífico Medio, pero está lejos del indicador para otros municipios del mismo departamento del Valle del Cauca como Buga y Cali, que muestra en 2022 coberturas de educación superior de 73,07% y 65,78%, respectivamente. El rubro de cobertura de educación superior, para el total nacional, en ese año, estaba en 54,92%, más del doble del de Buenaventura.

La disponibilidad de trabajo calificado es central para atraer inversión a cualquier territorio; en el Pacífico Medio, el rezago es grande frente a otros municipios cercanos, y reducir la brecha requiere un esfuerzo grande público y privado durante un tiempo prolongado.

En lo que respecta a la educación en la primera infancia, las cifras también son motivo de preocupación. En Timbiquí, en 2021, la tasa de cobertura fue de apenas 6,7%, y aunque en Buenaventura alcanzó el 30,8%, sigue siendo baja en comparación con Cali, donde la cobertura fue del 62,9%. En el nivel nacional, la cobertura en educación para la infancia fue de 43,3% en el mismo año. Estos datos destacan la urgencia de enfocar recursos y estrategias en la mejora de la infraestructura educativa y en programas que fomenten la inclusión y retención escolar desde los niveles más tempranos, lo cual es crucial para el desarrollo de habilidades y competencias necesarias para los niveles educativos subsiguientes y, por ende, para el progreso socioeconómico general de la Subregión.

Cuadro 4-14. Indicadores de infancia subregión PDET Pacífico Medio PDET: 2021

Municipio	Cobertura en salud	Cobertura en vacunación pentavalente	Tasa de mortalidad infantil	Tasa de cobertura educación infancia[123]
Guapi	88,2	96,9	77,4	11,7
López De Micay	61,5	73,9	49,2	7,7
Timbiquí	83,6	86,0	71,0	6,7
Buenaventura	95,3	77,4	75,2	30,9

Fuente: Medición del Desempeño Municipal, elaboración Fedesarrollo

[122] Lo que no se entiende. Un llamado al DANE sería hacer un esfuerzo para mejorar la continuidad y oportunidad de la información municipal. Que no se amplíen las brechas entre municipios del país por la falta de información completa y veraz. Sin ella, es muy difícil el ejercicio del buen diseño de las políticas públicas.

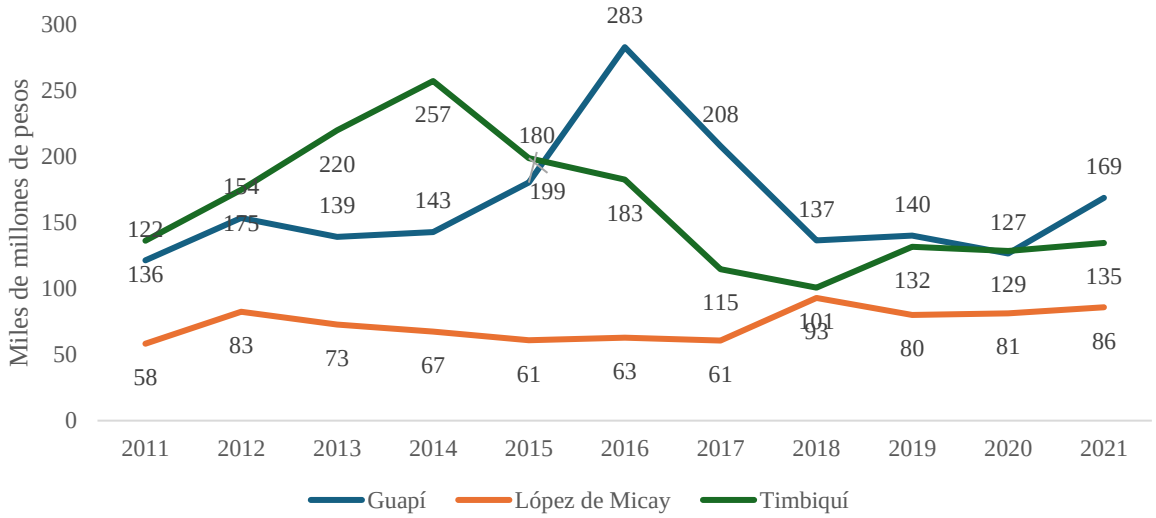
[123] Una cobertura del 100% significa que no hay niños de esa franja de edad que estén excluidos del sistema educativo en ese nivel inicial, asegurando que todos tengan acceso a las oportunidades de aprendizaje fundamentales desde temprana edad.

3.3. Indicadores económicos

3.3.1. Actividad económica

Existen marcadas diferencias en la actividad económica entre estos municipios. Por un lado, el valor agregado alcanzado por Buenaventura en el 2021 fue de $3.750 mil millones, mientras que los otros municipios no superaron los $169.000 millones, en el mismo año.

Gráfica 4.6. Valor agregado para la subregión PDET Pacífico Medio entre 2011 – 2021. (precios constantes 2015)



Fuente. DANE, elaboración Fedesarrollo

En términos per cápita también es notoria la diferencia. Por un lado, en 2021, Buenaventura presentó un valor agregado per cápita anual de $12,3 millones, mientras que los otros tres municipios no superaron los $6,2 millones, siendo López de Micay el más rezagado con $4,6 millones, es decir, tres veces menos que Buenaventura.

En los municipios de López de Micay, Guapi y Buenaventura, la actividad agrícola se centra en la producción de caña. En 2022, López de Micay produjo 27.728 toneladas, Guapi alcanzó las 18.620 toneladas y Buenaventura registró 2.664 toneladas. Por su parte, en Timbiquí, la principal producción agrícola es el coco, con una producción de 26.570 toneladas en 2022, lo que representa el 32,7% de la producción nacional de este cultivo.

Cuadro 4-15. Cultivos en Pacífico Medio PDET: 2022

Cultivo	Área sembrada (ha)				Producción (t)			
	Buenaventura	Guapi	López	Timbiquí	Buenaventura	Guapi	López	Timbiquí
Banano	534	371	358	75	2.076	5.490	1.869	150
Borojó	776	31	10		1.382	160	64	
Cacao	135	69	25	156	29	33	9	47
Caña	272	268	749	420	**2.664**	**18.620**	**27.728**	13.120
Coco	212	829	557	4.000	264	3.895	3.350	**26.576**
Plátano	200	291	384	133	465	3.705	1.742	266

Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

En términos de rendimientos agrícolas medidos en toneladas por hectárea, Guapi supera el promedio nacional en los cultivos de banano, borojó, caña y plátano. López de Micay presenta rendimientos superiores al promedio nacional en borojó y coco, mientras que Timbiquí destaca en el cultivo de coco.

Cuadro 4-16. Rendimiento (tonelada por hectárea) en Pacífico Medio PDET

Cultivo	Buenaventura	Guapi	López	Timbiquí	Nacional
Banano	4	15	5,5	2	13,6
Borojó	2	5,5	8		3,9
Cacao	0,25	0,5	0,35	0,3	0,56
Caña	12	70	40	32	43,7
Coco	2	5	6,4	8	6,1
Plátano	3	13	5,2	2	7,8

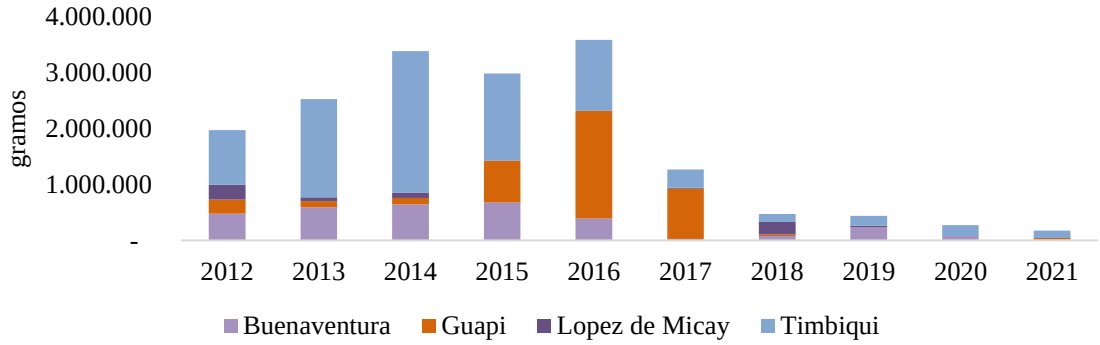
Fuente: EVA, elaboración Fedesarrollo

Timbiquí también es el principal productor de oro en la subregión, registrando una producción de 135.000 gramos en el año 2021, mientras que Guapi ocupó el segundo lugar con 23.855 gramos en el mismo período.

La producción de oro ha experimentado, según las cifras oficiales, una notable disminución en la subregión, a pesar de que en el nivel nacional las exportaciones pasaron de 68,9 toneladas anuales en 2020 a 79,4 toneladas en 2021 y que el precio internacional subió de 1.770 dólares la onza en 2020 a 1.800 en 2022 (ANM, 2023)[124] como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

[124] Y continuó subiendo: USD 1.992,1 la onza en mayo de 2023 y a USD 2.325 en abril de 2024.

Gráfica 4.7. Producción de oro en Pacífico Medio PDET: 2012 - 2021



Fuente: Agencia Nacional De Minería

Sin embargo, la cifras habría que depurarlas bien, en el caso del oro. Los analistas proponen cifras de entre 60 y 80% para la producción ilícita de oro en Colombia. En los últimos años parece haber aumentado la presencia de grupos armados organizados en este sector, ante la aparente caída de la demanda y precio de la cocaína en el mercado internacional. El oro se puede transportar por modos como el aéreo que comportan menores riesgos de interdicción, con la ventaja de que cantidades más pequeñas del producto, tienen mayor valor en el mercado internacional

La producción de oro de aluvión en la subregión del litoral Pacífico se remonta a la colonia. En la actualidad es una actividad importante para las comunidades locales y se acompaña en ocasiones de la elaboración artesanal de joyas y filigrana; también la posesión de pequeñas cantidades de minerales metálicos es una práctica de ahorro de los hogares. Sin embargo, los métodos de la extracción del oro que realiza la minería artesanal y de pequeña escala se hace de manera rudimentaria mediante la utilización de dragas y mercurio para separar el metal de otros minerales, con un impacto indeseable, ambiental y sobre la salud humana. Detrás de esta minería operan grupos al margen de la ley que generan violencia y maltrato a la población. Ese origen dificulta las posibilidades de que la actividad contribuya al desarrollo de la región mediante la exportación certificada de la producción del oro. Y, de otro lado, es necesario garantizar que la minería bien hecha no entre en conflicto con la protección de la biodiversidad de la región Pacífico, que puede apoyar la generación de otros ingresos, mediante reconocimientos de la gestión de la biodiversidad y sus servicios ambientales, como el Programa Nacional de pagos por servicios ambientales[125].

En los últimos años, el Pacífico Medio ha experimentado un aumento considerable en su popularidad como destino turístico. Cada municipio tiene sus propios atractivos turísticos: en Buenaventura, estos incluyen el

[125] También llamados ecosistémicos para incluir servicios producidas artificialmente como los derivados del sistema de tratamiento de aguas que evita la contaminación de los ríos. Estos “beneficios que el ser humano obtiene de los ecosistemas” puede ser objeto de transacciones entre los propietarios de predios o títulos que al explotarlos genere impactos ambientales, y los de la comunidad o el interés general. Los pagos pueden surgir de programas gubernamentales para inducir la protección de los bosques o el desistir de adelantar actividades contaminantes o pagos voluntarios de ONG, empresas o ciudadanos dispuestos a pagar por la conservación de los servicios ambientales por parte de los propietarios de predios dispuestos a cambiar su uso. Fondo Acción-Fundepúblico-WCS, 2017)

Parque Nacional Uramba Bahía Málaga, el avistamiento de ballenas en las playas de Juanchaco, Ladrilleros y La Barra, San Cipriano, un pequeño pueblo a orillas del río Escalarete, y el Archipiélago de Malpelo. En Guapi, los puntos de interés son la Isla Gorgona, que en el pasado albergaba una prisión, pero ahora es un escenario natural turístico, la playa y la bahía de Guapi, y la Isla de la Herradura ubicada en el río Saija.

De hecho, algo para mencionar en este punto es que Parques Naturales ha tomado la iniciativa de entregar la administración de la Isla Gorgona a las comunidades locales. La comunidad de Gorgona ha demostrado tener las capacidades necesarias para administrar y fortalecer su turismo. Trabajar de la mano con la comunidad ha sido exitoso, ya que son ellos quienes conocen su entorno y las necesidades de los turistas que visitan la isla, lo que hace viable que tomen la responsabilidad de su administración.

La gastronomía, las tradiciones culturales, en particular las musicales, son otra fuente de turismo en Guapi y Timbiquí, y el ecoturismo en López de Micay. En Guapi se ha desarrollado también la joyería de filigrana como oferta artesanal turística del municipio[126]. Las limitaciones para el crecimiento del turismo en los municipios del litoral pacífico del Cauca se centran en la carencia de la conectividad vial, lo que encarece los productos y los flujos de visitantes que deben usar la vía marítima para llegar allí, con el consiguiente encarecimiento en términos de precio y tiempo de viaje. En la reciente Toma del Pacífico por parte del gobierno nacional, fue incluida, una vez más la carretera al mar como promesa del sector público, al igual que una planta procesadora de coco y la construcción de una hidroeléctrica aprovechando el caudal del río Micay, entre otros proyectos.

El Pacífico Medio tiene un gran potencial turístico, resaltado por actividades como el avistamiento de ballenas, la belleza natural de la Isla Gorgona, y la joyería de filigrana, complementadas por la cultura y gastronomía local. Para incrementar el flujo de visitantes y potenciar estos atractivos, es crucial mejorar la conectividad vial y fortalecer la seguridad en la región. Adicionalmente, es fundamental fomentar y establecer la región como un destino turístico sostenible que proteja y valorice las características ambientales y culturales únicas del área.

En cuanto a la afluencia de visitantes extranjeros no residentes, se observa un crecimiento notable para Buenaventura, pasando de 1.354 en 2015 a 12.397 en 2023. También se observa una recuperación significativa después de la pandemia de COVID-19 en este municipio, con un aumento de 806 visitantes en 2021, a 5.255 en 2022[127].

Cuadro 4-17. Visitantes no residentes entre 2015 y 2023 en Pacífico Medio PDET

Municipio	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Buenaventura	1.354	1.202	1.549	1.426	1.283	435	806	5.255	**12.397**
Guapi		6		4	5	4	16	24	13
Timbiquí		7	4	2	1		2	10	10
López				1			12	14	5

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), elaboración Fedesarrollo

[126] Menciones de la Cámara de Comercio de Cauca en la entrevista estructurada que se hizo con su directora.
[127] Estas cifras parecen no incluir la afluencia de extranjeros a Guapi-la isla Gorgona que aparece en las entrevistas con la Cámara de Comercio del Cauca y con la oficina de PDET de Buenaventura.

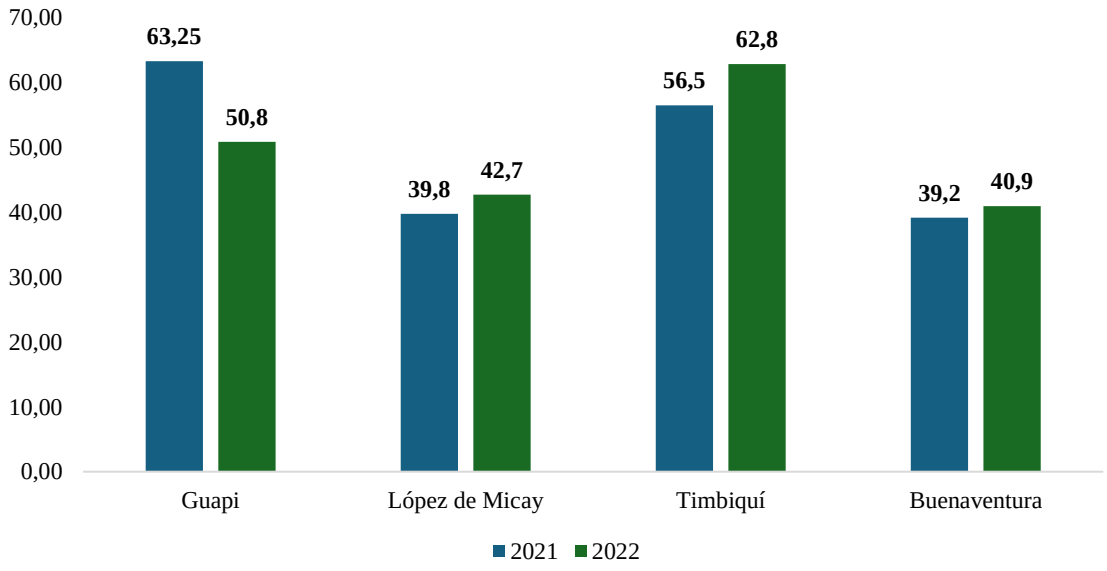
3.3.2. Desempeño Fiscal en Pacífico Medio PDET

En 2022, Timbiquí destacó como el municipio con el mejor Índice de Desempeño Fiscal (IDF) en la subregión Pacífico Medio. Según el DNP, este indicador evalúa la sostenibilidad financiera de los entes territoriales, considerando aspectos como la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la gestión financiera.

Durante ese año, tanto Buenaventura, López de Micay y Timbiquí mostraron mejoras en el IDF en comparación con 2021, mientras que Guapi experimentó una caída anual del índice en 13 puntos porcentuales. En términos de calificación, Guapi, López y Buenaventura se encuentran en la categoría de Riesgo (>=40 y <60), mientras que Timbiquí está clasificado como Vulnerable (>=60 y <70).

Al analizar los componentes del índice, se observa que Buenaventura es el municipio con menor dependencia de las transferencias y tiene la capacidad más alta de ejecución de la inversión (94,4%). Por otro lado, Guapi es el municipio con mayor dependencia de las transferencias, mientras que Timbiquí presenta la menor capacidad de ejecución de la inversión (79,3%).

Gráfica 4.8. Índice de Desempeño Fiscal en Pacífico Medio PDET



Fuente: DNP

El siguiente cuadro muestra los ingresos fiscales de municipios PDET del Pacífico Medio para los años 2015 hasta 2022. Los datos están segmentados por diferentes categorías de ingresos: ingresos corrientes, regalías, ingresos de capital, predial, e impuesto de industria y comercio. A continuación, se presentan algunas conclusiones:

- Ingresos corrientes: Buenaventura muestra una tendencia fluctuante en sus ingresos corrientes con un pico en 2018 y una caída significativa en 2020, seguida de una recuperación en 2022. Los otros municipios (Guapi, López de Micay, Timbiquí) muestran en general un aumento constante en sus ingresos corrientes, a lo largo de los años.
- Ingresos de capital: Buenaventura tiene ingresos de capital[128] significativamente más altos en comparación con los otros municipios, con un patrón de crecimiento desde 2015, aunque muestra una ligera disminución en 2020 antes de recuperarse en 2021.
  Guapi, López de Micay, Timbiquí presentan ingresos menores y fluctuantes, aunque generalmente mantienen una tendencia creciente o estable.
- Predial: Buenaventura muestra un notable aumento en los ingresos prediales desde 2018, posiblemente reflejando un incremento en la base imponible o mejoras en la gestión del recaudo. Guapi y López de Micay también muestran incrementos, aunque en menor escala.
  Timbiquí exhibe un descenso significativo en 2021 después de un pico en 2018.
- Impuesto Industria y Comercio: Buenaventura muestra un crecimiento en el recaudo de este impuesto hasta 2019, seguido de una estabilización. Guapi, López de Micay, y Timbiquí tienen cifras mucho más bajas, con variaciones considerables entre años. Esto podría reflejar la escala de la actividad económica industrial y comercial en estos municipios.

En términos generales, Buenaventura, muestra cifras mayores, en todas las categorías, y un crecimiento notable en los ingresos de capital y en el impuesto de industria y comercio, lo cual es indicativo de su papel como motor económico en la Subregión. Municipios más pequeños como López de Micay y Timbiquí, aunque muestran crecimiento, tienen cifras mucho más modestas, lo que puede representar desafíos en términos de desarrollo sostenible y capacidad de auto-financiación.

Cuadro 4-18. Ingresos fiscales en municipios PDET del Pacífico Medio: 2015 – 2022 (miles de millones de $ constantes a precios de 2018)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ingresos corrientes	Buenaventura	153.177	157.045	166.495	159.485	133.631	121.809	130.996	146.408
	Guapi	2.709	2.905	2.811	5.507	6.202	5.064	-	7.375
	López de Micay	2.994	2.342	2.362	2.750	7.356	5.308	11.267	5.614
	Timbiquí	5.769	4.947	4.746	8.212	8.121	5.314	9.949	7.925
Ingresos de capital (incluye regalías)	Buenaventura	469.548	366.111	418.190	386.786	391.539	416.914	468.456	466.370
	Guapi	27.001	24.221	30.402	33.625	24.674	29.142	-	30.588
	López de Micay	17.529	13.102	19.934	13.295	16.309	15.182	25.190	28.447

[128] Incluye regalías

	Timbiquí	39.428	25.135	27.564	21.376	32.598	28.509	25.222	35.988
Predial	Buenaventura	56.451	73.835	80.309	75.812	46.980	43.359	39.258	44.001
	Guapi	39	66	104	1.737	1.834	205	-	856
	López de Micay	14	190	18	27	4.352	1.279	6.566	364
	Timbiquí	1.010	9	1.063	5.184	3.923	2.254	5.859	3.159
Impuesto Industria y Comercio	Buenaventura	45.016	45.906	46.279	38.039	44.036	44.517	45.416	57.635
	Guapi	139	125	144	261	265	219	-	413
	López de Micay	15	160	26	17	15	11	28	54
	Timbiquí	49	140	42	55	47	34	135	152

Fuente: DNP, elaboración Fedesarrollo

En síntesis, el Pacífico Medio PDET tiene dificultades adicionales a las de otras subregiones PDET, a pesar de que varios indicadores muestran mejor desempeño como son los de sus recursos naturales, ingresos fiscales o cobertura de la educación. Sería necesario profundizar en los aspectos relacionados con la seguridad y las instituciones formales e informales del universo heterogéneo de los municipios PDET, que quedaron por fuera del alcance de este primer estudio, para entender en detalle las causas de los hallazgos de los capítulos anteriores. En particular, el litoral Pacífico parece tener retos específicos en estos aspectos que inciden en su capacidad de atraer inversiones que contribuyan al desarrollo humano de estos territorios.

En el capítulo de emprendimiento, por ejemplo, en la Gráfica 2.2 se ordenan los puntajes de los factores de las subregiones PDET, o atributos para atraer inversión (estimados) y se relacionan con la variable (observada) de presencia de la inversión privada, y se señala que:

> "El Pacífico Medio es el que presenta una mayor brecha entre la participación ´estimada´ del sector privado y la observada. Es decir, de acuerdo con factores subyacentes, la participación de la inversión en la subregión debería ser similar a la de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño".

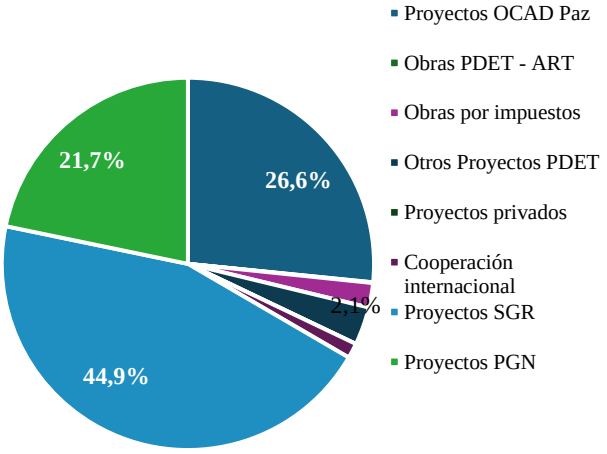
Para entender esa brecha, es necesario continuar con el examen propuesto.

3.3.3. Un análisis de las fuentes de ingresos en la subregión Pacífico Medio PDET

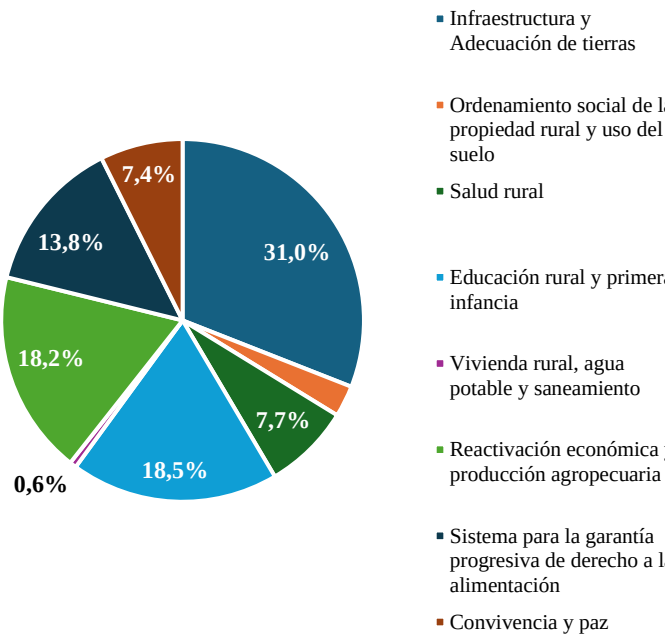
En el Pacífico Medio, se han aprobado 168 proyectos por parte de la Agencia de la Renovación del Territorio, ART, por un valor de $692.044 millones[129]. Del total de proyectos, 113 han sido terminados, 49 están en ejecución, y 6 ya han sido estructurados y cuentan con fuente de financiación. La mayor fuente de financiación de los proyectos ha sido el Sistema General de Regalías, SGR, y el pilar con mayor inversión en la subregión ha sido Infraestructura y adecuación de tierras. Es relevante señalar que, a pesar de estas cifras, el Pacífico Medio tiene la menor cantidad de proyectos[130] aprobados en comparación con otras subregiones PDET, siendo Urabá Antioqueño la siguiente subregión con menos proyectos, con un total de 251.

Gráfica 4.9. Fuente de financiación de proyectos en la subregión Pacífico Medio PDET: 2014 - 2026

Panel A. Fuentes



Panel B. Recursos por cada pilar: 2014 -2026



Fuente: ART

[129] Información consultada en abril de 2024 en la página oficial de la Agencia de Renovación de Territorio.

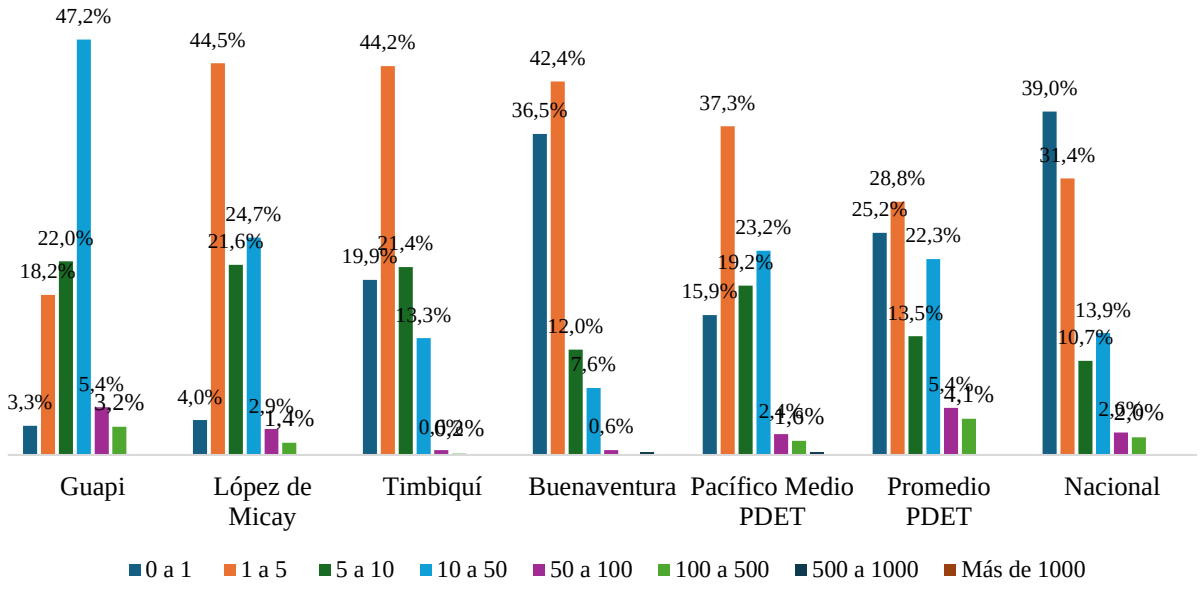
[130] Alto Patía y Norte del Cauca lidera con 834 proyectos. Le sigue Putumayo con 703 proyectos y el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 616. La región Macarena - Guaviare cuenta con 569 proyectos, la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño tienen 534. Sierra Nevada - Perijá registra 507 proyectos, seguido por el Pacífico y Frontera Nariñense con 404 proyectos. El Catatumbo cuenta con 385 proyectos y los Montes de María con 358. Chocó y Arauca están casi a la par con 313 y 311 proyectos, respectivamente, igual que el Sur de Bolívar y Sur de Córdoba con 311 y 309. Finalmente, el Sur del Tolima tiene 259 proyectos y el Urabá Antioqueño 251.

El Pacífico Medio registra la menor cantidad de proyectos aprobados en comparación con otras subregiones PDET. La principal fuente de financiación ha sido el Sistema General de Regalías (SGR). Además, la participación de la inversión privada en el Pacífico Medio, a través del mecanismo de obras por impuestos, ha sido mínima, financiando solo el 2,1% de estos proyectos, un porcentaje muy bajo en comparación con los de otras subregiones PDET.

3.3.4. Las tierras[131]

La Gráfica 4.10 muestra la distribución de las dimensiones de las UPA en Pacífico Medio, PM. Guapi muestra una mayor participación de UPA en el rango de 10 a 15 hectáreas, con respecto del resto de los municipios, y por encima del promedio nacional. Por otro lado, en los demás municipios del PM, el rango de 1 a 5 hectáreas predomina, con un comportamiento similar a los resultados del promedio de la subregión PDET. Mientras que, en la media nacional, la mayor participación corresponde al rango de 0 a 1 hectáreas.

Gráfica 4.10. Distribución de UPA según municipios del Pacífico Medio PDET 2014



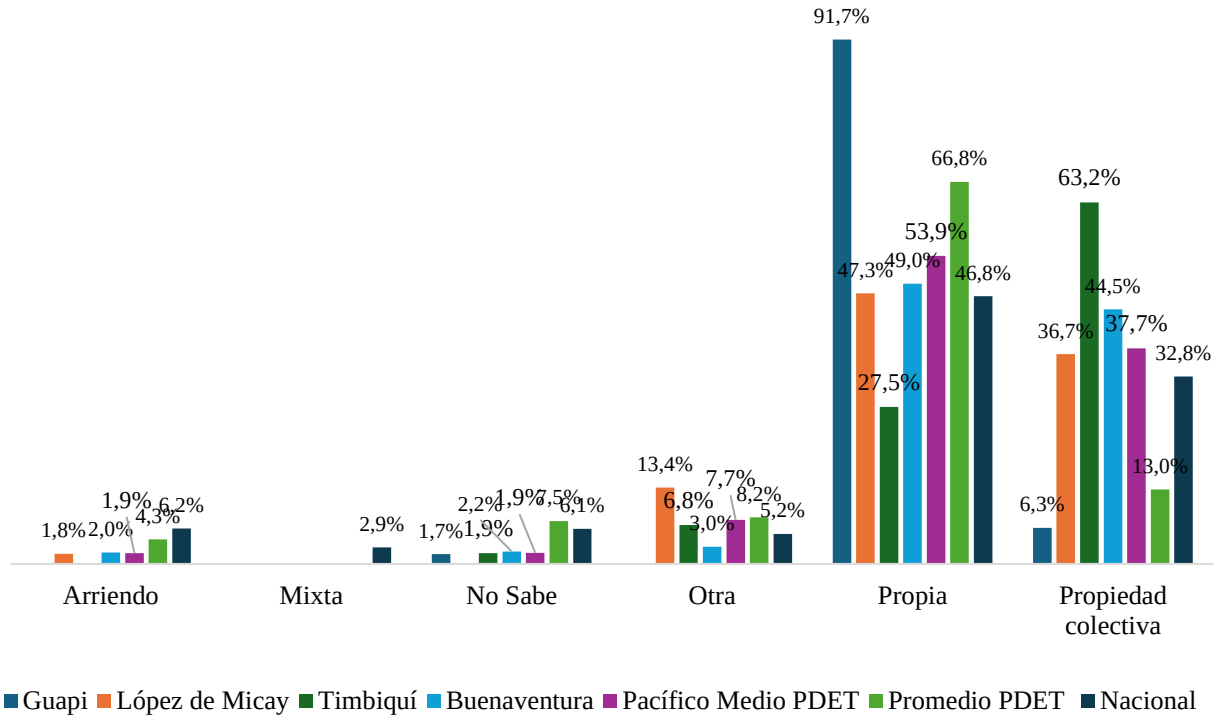
Fuente: CNA.

Según el último Censo Nacional Agropecuario, CNA, de 2014, la propiedad privada es predominante en todos los municipios seleccionados, excepto en Timbiquí. (ver

Gráfica 4.11). El régimen de propiedad colectiva en Timbiquí corresponde a un porcentaje (63,2%) que es casi el doble del indicador nacional (32,78%) y en Buenaventura explica casi el 45% de las UPA. En estos dos municipios y en López de Micay (36,68%), el porcentaje de UPA de propiedad colectiva supera al indicador nacional.

[131] Sección basada en el análisis y bases de datos trabajadas en el capítulo 3 sobre Tierras de este documento.

Gráfica 4.11. Tipo de tenencia de UPA para municipios del Pacífico Medio PDET



Fuente: CNA, 2014.

En términos de informalidad en la tenencia de la tierra, se observa que Guapi y López de Micay presentan niveles más bajos, muy por debajo del promedio de los municipios PDET y del registro nacional. Por otro lado, en el índice de concentración de tierra (Gini), López de Micay registra el mayor nivel, seguido de Buenaventura, aunque estos dos municipios tienen una participación importante de la propiedad colectiva. Mientras que Guapi y Timbiquí se acercan al promedio agregado de los municipios PDET.

Además, la tasa de uso adecuado del suelo rural de los municipios está por encima del promedio nacional y agregado de todos los PDET; en especial en Buenaventura y López de Micay. Este indicador puede estar reflejando el hecho de que como la explotación del suelo rural es muy baja debido al conflicto interno y al hecho de tratarse de territorios selváticos, no cabe la categoría de uso inadecuado de la tierra.

Cuadro 4-19. Índices de informalidad, y Gini de la tenencia de la tierra y uso adecuado de suelo 2022

Municipio	Informalidad	Gini	Uso adecuado de suelo rural
Buenaventura	0,44	0,88	92,9

Guapi	0,01	0,64	80,2
López de Micay	0,01	0,94	92,3
Timbiquí	0,37	0,60	82,4
Subregión PDET	**0,66**	**0,61**	**54,9**
Nacional	**0,52**	**0,86**	**40,2**

Fuente: UPRA, OSC-DNP, elaboración Fedesarrollo

Guapi es el único municipio que ha presentado una actualización del catastro en el área urbana[132], mientras que, para el resto de los municipios, no se registra una actualización de catastro ni para el área urbana ni para la rural. Este hallazgo no difiere significativamente de la situación encontrada en todos los municipios PDET, donde solo el 4,71% cuentan con un catastro actualizado en áreas urbanas y el 3,53% en áreas rurales. En el país, el indicador de la actualización del catastro es ligeramente más alto.

Con relación a los servicios productivos, los indicadores del Pacífico Medio muestran una brecha grande, inclusive con respecto de otros municipios PDET. En el servicio de riego, los cuatro municipios muestran brechas de cuatro y tres veces con respecto del promedio nacional y del de los municipios PDET, respectivamente. Buenaventura y Timbiquí alcanzaron los niveles más bajos. Se presentó una situación similar con el servicio de asistencia técnica. Por último, en cuanto al acceso al crédito, Guapi sobresale por encima de los promedios nacionales y del agregado de los municipios PDET, mientras que Timbiquí, Buenaventura y López de Micay presentó niveles muy bajos, alcanzando solo un 6,0%, 3,6 % y 2,5%, respectivamente.

Cuadro 4-20. Servicios productivos para municipios PDET del Pacífico Medio PDET 2014

Municipio	Riego	Asistencia técnica	Acceso a crédito
Buenaventura	15,1	12,7	3,6
Guapi	22,5	5,1	15,1
López de Micay	16,9	12,5	2,5
Timbiquí	15,8	5,4	6,0
Subregión PDET	**42,0**	**20,1**	**10,7**
Nacional	**66,7**	**16,5**	**10,7**

Fuente: CNA

El análisis de tierras en el Pacífico Medio refuerza el mensaje que ya se dio en el capítulo de tierras. La política de la Reforma Rural Integral, que es el punto 1 y núcleo de las acciones para la transformación estructural de los PDET del Acuerdo de Paz de 2016, debe fortalecer la provisión de estos servicios productivos y no limitarse a la distribución de la tierra. Sin este cierre de brechas, no se logrará recortar

[132] Fue actualizado en 2018.

la distancia entre los municipios afectados por el conflicto y el resto del país. Y para ello, será necesario el apoyo de la inversión privada, la inversión pública y los esfuerzos comunitarios.

3.3.5. Infraestructura

En términos de infraestructura, la subregión Pacífico Medio tiene desafíos de calidad de servicios públicos y conexión territorial. La penetración de banda ancha es limitada para todos los municipios de la subregión, estando todos significativamente por debajo del promedio nacional (16,54%), la cobertura en energía eléctrica rural de la subregión está por encima de promedio nacional (78,13%), con excepción de Buenaventura.

Cuadro 4-21. Servicios públicos y cobertura de subregión PDET Pacífico Medio 2021

Municipio	Déficit cualitativo de vivienda%[133]	Penetración de banda ancha%[134]	Promedio cobertura acueducto y alcantarillado%[135]
Guapi	26,18	1,19	-
López De Micay	14,47	0,80	93,22
Timbiquí	15,87	0,43	51,86
Buenaventura	28,88	8,78	72,76
Nacional	26,78	16,54	69,91

Fuente: Medición del Desempeño Municipal.

En cuanto al transporte, no hay datos relacionados con carga transportada entre municipios ni toneladas por kilómetro para Guapi, López de Micay y Timbiquí, lo cual refleja la inexistencia de vías adecuadas para el comercio intermunicipal en estos territorios, mientras que Buenaventura tiene los mayores indicadores, entre los municipios PDET, en cuanto a la carga y el transporte de mercancías por carretera, sin contar las estadísticas sobre los volúmenes y valores de los productos que se mueven vía marítima por el puerto que conecta a Colombia en el Pacífico, ni el transporte intermunicipal por lancha y pequeñas embarcaciones. En este sentido, Buenaventura cuenta con 272 relaciones bidireccionales de carga transportada por carretera y 287 unidireccionales, mientras que, para Guapi, no hay registro, y para los otros dos municipios de la subregión PDET, López de Micay y Timbiquí, esas conexiones son inferiores a 10.

En el Pacífico Medio, al igual que en la mayoría de las áreas del litoral Pacífico, el transporte se realiza principalmente a través de los ríos y las cuencas hidrográficas. En este contexto, para llegar a lugares como Timbiquí, Guapi o López de Micay desde Buenaventura, es necesario utilizar lanchas como medio de transporte. Entre estos destinos, López de Micay es el más distante, con un tiempo de desplazamiento en lancha de aproximadamente 5 horas. Por otro lado, el trayecto por carretera desde Buenaventura hasta Cali tiene una duración estimada de 2,5 horas. Por tanto, un habitante de Guapi que quiera trasladarse a Cali o Buenaventura tarda en promedio 5 horas o 7,5 horas aproximadamente. Este desafío de acceso y transporte

[133] Proporción de viviendas que no cumplen con ciertos estándares de habitabilidad, incluyendo aspectos como la calidad de los materiales de construcción, acceso a servicios básicos, y el estado general de la estructura
[134] Proporción de hogares que tienen acceso a servicios de internet de banda ancha en comparación con el total de población
[135] Proporción de la población o de los hogares que tienen acceso a servicios de acueducto (agua potable) y alcantarillado

afecta diversos aspectos, desde el abastecimiento de recursos hasta el desarrollo de actividades económicas en la Subregión del Pacífico Medio, lo que destaca la necesidad de buscar soluciones que mejoren la infraestructura de transporte en estas áreas.

3.4. Indicadores de conflicto, corrupción y seguridad

La seguridad es un factor crucial que influye en la viabilidad y el atractivo de la inversión privada en cualquier Subregión. En el caso de la subregión PDET del Pacífico Medio, los indicadores de seguridad presentan un panorama que requiere atención y estrategias específicas para garantizar un entorno propicio para el desarrollo económico. Los datos muestran que, todos los municipios de la subregión tienen tasas de homicidio significativamente elevadas, con Timbiquí con el indicador más alto.

El análisis de las tasas de extorsión y secuestro muestra que Guapi registra los índices más elevados entre los municipios estudiados. Por otro lado, Buenaventura, pese a tener la menor tasa de secuestros y extorsiones comparativamente, enfrenta el desafío de los hurtos a comercios, el más alto de la subregión.

Guapi y López de Micay presentan tasas de extorsión y secuestros por 100.000 habitantes que superan el promedio nacional. Además, tanto Timbiquí como López de Micay registran tasas de homicidios por 10.000 habitantes que también exceden la media nacional (ver Cuadro 4-22). Estas cifras destacan desafíos significativos en términos de seguridad que enfrentan estos municipios, reflejando la necesidad urgente de intervenciones efectivas para mejorar la seguridad pública y reducir la incidencia de estos delitos.

Cuadro 4-22. Indicadores de seguridad subregión PDET Pacífico Medio: 2021

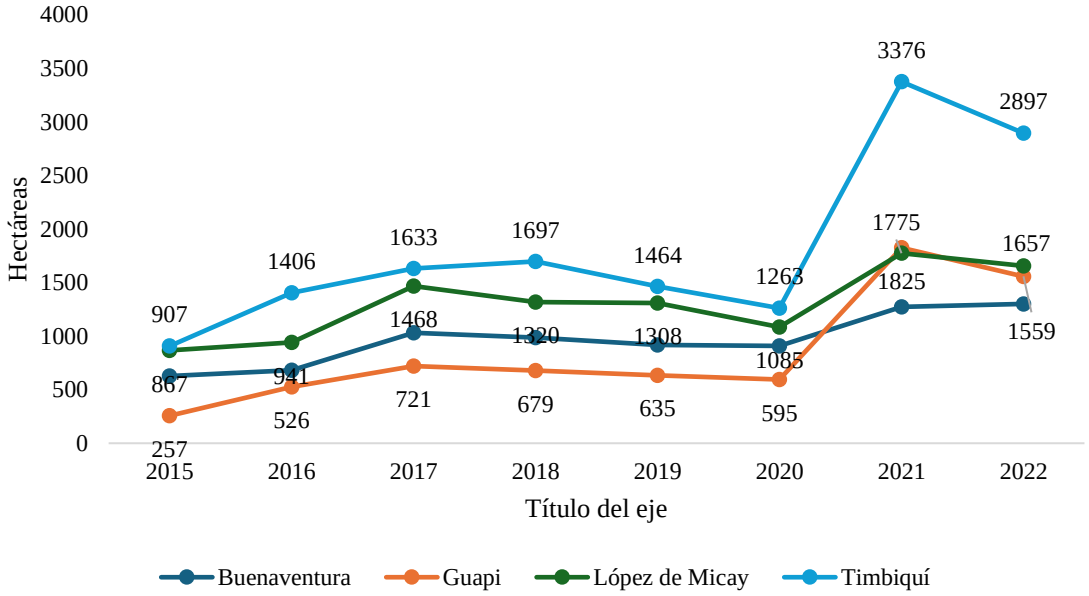
Municipio	Tasa de homicidios por 10.000 habitantes	Tasa de casos de violencia intrafamiliar por 10.000 habitantes	Promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes	Tasa de hurtos a comercio por 100.000 habitantes
Guapi	88,0	94,1	79,5	13,3
López De Micay	94,7	96,6	75,1	4,7
Timbiquí	95,0	97,6	68,5	4,4
Buenaventura	78,8	93,1	41,7	39,4
Nacional	90,3	86,0	69,1	89,8

Fuente: Medición del Desempeño Municipal, DNP. Elaboración Fedesarrollo

Cultivos ilícitos

En la subregión PDET del Pacífico Medio, Timbiquí es el municipio con la mayor cantidad de hectáreas dedicadas al cultivo de coca entre los años 2015 y 2022. Por otro lado, Buenaventura registró la menor cantidad de hectáreas de coca en 2022, con un total de 1.559. Los datos indican un aumento significativo en los cultivos de coca después del año 2020, alcanzando niveles que no se habían observado desde 2015. Por ejemplo, el promedio de hectáreas en Timbiquí entre 2015 y 2020 fue de 1.395, pero en 2021, esta cifra se elevó hasta los 3.376. Este repunte sugiere una tendencia creciente que podría tener implicaciones significativas para la seguridad y el desarrollo económico en la Subregión.

Gráfica 4.12. Hectáreas de coca en subregión PDET Pacífico Medio



Fuente: Ministerio de Justicia y el derecho en convenio con Naciones Unidas, elaboración Fedesarrollo.

4. Buenaventura

4.1. Geografía económica

Buenaventura es tanto un municipio PDET, como un nodo dinamizador, según metodología para la focalización funcional de las inversiones territoriales en Colombia de RIMISP, y presenta un desarrollo intermedio de acuerdo con la metodología del DNP. Como se detalló previamente, dentro de su subregión PDET, Buenaventura muestra los mejores indicadores sociales y ha experimentado un progreso relativamente mayor en comparación con los otros tres municipios PDET de su subregión. Además, se señaló que los cuatro municipios PDET de la Subregión Pacífico Medio forman parte de una subregión funcional, junto con otros nueve municipios, y Buenaventura es el nodo subregional de este territorio. Por lo tanto, el continuo desarrollo y mejora de este municipio puede impulsar de alguna manera no solo a los municipios PDET de la subregión Pacífico Medio, sino también a los municipios con los que tienen flujos de comercio y de personas.

En este contexto, los recursos privados pueden convertirse en una fuente importante de desarrollo para Buenaventura, aunque su consolidación se ve obstaculizada por los desafíos que presenta el territorio. A continuación, se presenta un análisis más detallado del municipio, iniciando con una caracterización socioeconómica, para luego revisar los desafíos, retos y oportunidades que presenta el sector privado, junto con unas recomendaciones finales.

Buenaventura se sitúa como el segundo municipio más poblado del Valle del Cauca y el primero en extensión, cubriendo 6.297 Km^2, lo que representa alrededor del 30% del territorio departamental. Su topografía abarca una amplia gama de pisos térmicos, desde las áreas costeras hasta las zonas cercanas al

comienzo de los páramos en la cordillera.

En 2007, Buenaventura fue designado como Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico mediante el Acto Legislativo No. 02. La división administrativa de Buenaventura consta de 12 comunas, que incluyen 157 barrios o sectores, 19 corregimientos y 116 veredas.

La cabecera municipal la constituyen dos (2) zonas: una insular (Isla Cascajal) en la que se ha desarrollado toda la actividad portuaria y, una zona continental, caracterizada principalmente por el uso residencial.

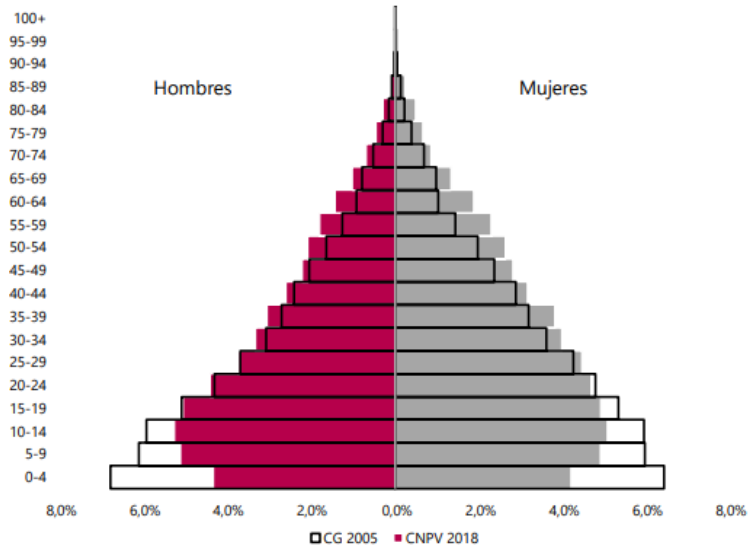
Buenaventura está situado dentro de la Subregión del Chocó biogeográfico. Su territorio comporta espacios variados en cuanto a pisos térmicos; cálido 5.300 Km2; medio 640 Km2; frío 58Km2 y páramo 30 Km2. También está compuesta por 11 cuencas hidrográficas que dan forma la red hídrica principal del territorio. La red hidrográfica principal del municipio está comprendida por los ríos Naya, Yurumanguí, Cajambre, Mayorquín, Raposo, Anchicayá, Dagua, bahía de Buenaventura, bahía Málaga, Calima, Bajo San Juan y otras quebradas menores. Sin embargo, las cuencas que abarcan mayor extensión del municipio son: la cuenca del río Cajambre con un área aproximada de 135.649 hectáreas, ha, equivalente al 21,84%; la cuenca del río Anchicayá con un área de 104.318ha representa el 16,79% y la cuenca del río Yurumanguí, con un área de 65.747ha, equivalente al 10,58%. En cuanto a los ecosistemas, el municipio de Buenaventura presenta 14 ecosistemas y 5 biomas (Plan Distrital de Desarrollo de Buenaventura, 2023).

Según el último censo de vivienda y población del DANE realizado en 2018, la población de Buenaventura era de 308.188 habitantes. Las proyecciones para 2023 señalan un aumento a 324.130 habitantes, lo que representa el 7,2% del total de habitantes del departamento. La mayor parte de la población reside en zonas urbanas, abarcando el 77% del total, mientras que el resto vive en zonas rurales. Buenaventura es uno de los municipios con mayor proporción de población afrocolombiana en el país, llegando al 86,6%, seguido por un 2,08% de población indígena. La densidad poblacional es de 414,30 habitantes por kilómetro cuadrado.

En cuanto a la distribución por sexo, las mujeres representan el 52,3% de la población, cifra similar al promedio nacional. Por grupos de edad, más de la mitad de la población (57%) tiene menos de 28 años, con un 30,6% siendo menores de 13 años y un 26,4% adicionales entre 14 y 28 años, lo cual indica la presencia de un bono demográfico significativo en el territorio. Los adultos mayores de más de 60 años comprenden el 9,4%, mientras que los adultos de entre 29 y 45 años, representan el 21,5%.

Al analizar los cambios en la pirámide poblacional entre el censo de 2005 y el Censo de Población y Vivienda de 2018, se evidencia una transformación en la estructura de la pirámide de población con una reducción en la base y un ensanchamiento en la cúspide, lo que sugiere una disminución en la tasa de natalidad.

Gráfica 4.13. Estructura de población: Buenaventura, CG2005 y CNPV 2018



Tomado de: DANE

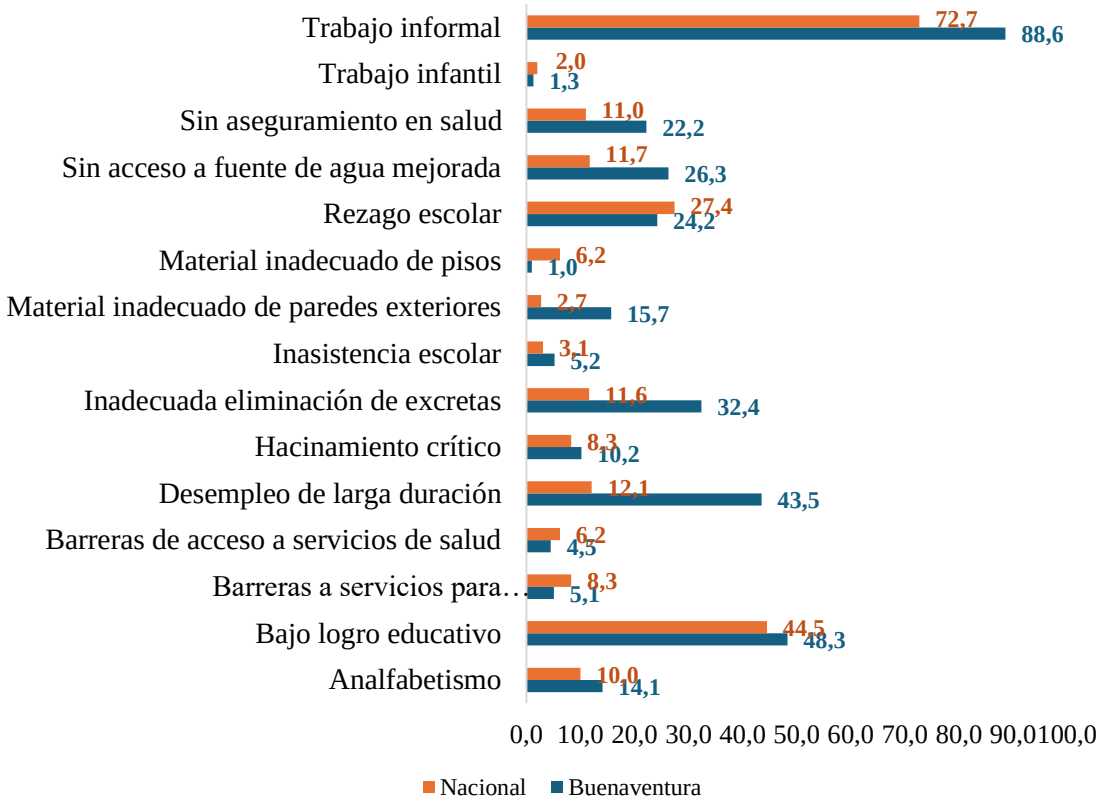
Actuando como nodo subregional y dinamizador, Buenaventura tiene el potencial de ser un catalizador para el desarrollo de los municipios PDET del Pacífico Medio, así como de otras áreas que mantienen fuertes flujos comerciales y migratorios con el municipio. No obstante, a pesar de su posición estratégica y su rol crucial, el desarrollo de Buenaventura aún enfrenta limitaciones significativas debido a diversos desafíos territoriales como la seguridad, la corrupción, y la falta de oportunidades para los jóvenes, estos últimos constituyen la mayoría de la población del municipio.

4.2. Indicador de pobreza

Buenaventura figura como el tercer municipio con mayor Índice de Pobreza Multidimensional en el Valle del Cauca, registrando un IPM de 41. Esta cifra lo sitúa por debajo del municipio de El Aguila, cuyo índice alcanza los 43,5, y es el doble del promedio nacional de 19,1. En comparación con los datos del censo de 2005, se observa una notable disminución, ya que en ese entonces el IPM de Buenaventura se ubicaba en un elevado 66,5%.

Al analizar los componentes del IPM, se evidencian grandes disparidades respecto al promedio nacional en casi todas las necesidades. Por ejemplo, en el distrito, el 26% de la población carece de acceso a fuentes de agua mejoradas, mientras que el promedio nacional en esta necesidad es del 11%. La situación respecto a la eliminación adecuada de excretas también es preocupante, con un 32,4% de la población en Buenaventura sin acceso adecuado, frente al 11,6% de promedio nacional.

Gráfica 4.14. Componentes del IPM en Buenaventura: 2018



Fuente: DANE

4.3. Indicadores económicos

4.3.1. Actividad económica

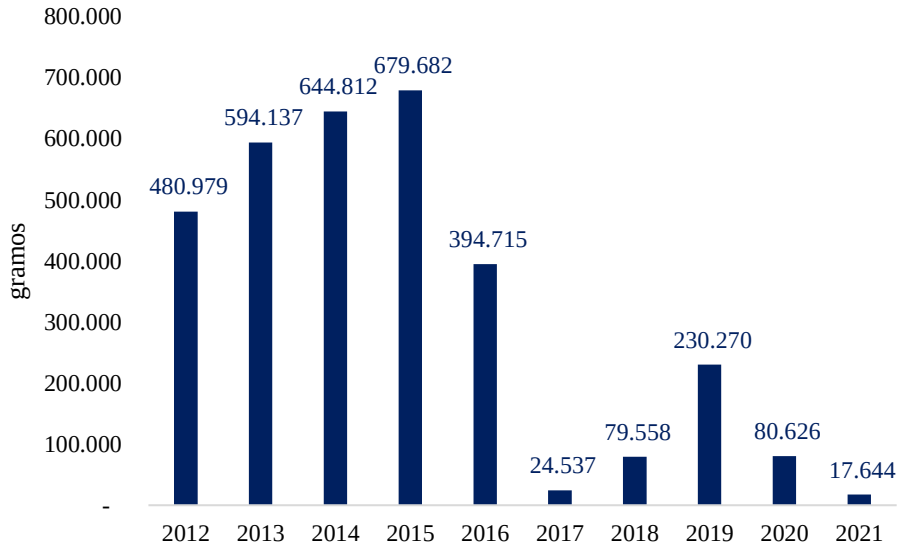
El comercio es la principal actividad económica de Buenaventura. Según datos del DANE, en 2021, el 80,38% de las empresas establecidas en la ciudad se dedican a actividades comerciales. El sector de la construcción representa el 8,1% de las empresas, mientras que un 5% se involucran en actividades industriales. Por otro lado, el sector agropecuario cuenta con una participación del 1,22%, y las actividades mineras ocupan solo el 0,33% del panorama empresarial de la ciudad. Cabe mencionar que, según la Cámara de Comercio de Buenaventura, las únicas dos actividades que han mostrado un aumento en el número de empresas registradas en los últimos siete años son las de servicios.

En cuanto al tamaño de las empresas, las microempresas dominan el panorama, representando en promedio el 99,86% en los últimos siete años. Este alto porcentaje refleja un tejido económico dinámico, donde los microempresarios emergen constantemente, viendo en las distintas actividades comerciales una oportunidad para generar ingresos, pero, al mismo tiempo, enfrentan retos debido a su escala y limitaciones en el acceso al crédito y la tecnología.

La actividad minera en Buenaventura se centra en la explotación de oro, un poco menos en la extracción de materiales para la construcción, especialmente arenas y gravas[136]. En el año 2021, se produjeron un total de 4.631 metros cúbicos de arena y 2.997 metros cúbicos de gravas. Sin embargo, el oro sigue siendo el recurso minero más relevante, con una producción de 17.644 gramos en el mismo año.

Al observar la evolución de la producción de oro entre los años 2012 y 2021, se verifica una tendencia de declive prolongado. Por ejemplo, en 2015 se registró una producción de 679.682 gramos, pero esta cifra disminuyó drásticamente a casi la mitad en 2016, con 394.715 gramos, y descendió aún más a 24.537 gramos en 2017. Aunque en 2019 se observó un repunte con una producción de 230.270 gramos, en los dos años siguientes la producción ha sido consistentemente inferior, con cifras por debajo de los 80.626 gramos. Las cifras de los últimos años son inexplicables a la luz del alza de los precios del oro y el crecimiento de las exportaciones nacionales. En esta actividad, puede haber subregistro y volatilidad debido a la informalidad y la penetración de grupos armados en la producción.

Gráfica 4.15. Producción de oro en Buenaventura entre 2012 – 2021 (miles de gramos)



Fuente: Agencia Nacional de Minería, elaboración Fedesarrollo

Como se mencionó anteriormente, los principales atractivos turísticos de Buenaventura se encuentran en áreas naturales de su zona rural. Destacan el avistamiento de ballenas en las playas de Juanchaco, Ladrilleros y La Barra. También el Parque Nacional Uramba Bahía Málaga. San Cipriano, un pequeño pueblo a orillas del río Escalarete, es conocido por sus piscinas naturales y cascadas en medio de la densa jungla. En contraste, los sitios de interés en el área urbana son limitados, centrándose en los hoteles, que por sí solos no son una atracción turística significativa.

En cuanto a la afluencia de visitantes extranjeros no residentes, se observa un crecimiento notable, pasando de 1.354 en 2015 a 12.397 en 2023. También se observa una recuperación notable después de la pandemia

[136] Son rocas sedimentarias detríticas producto de la división natural o artificial de otras rocas y minerales.

de COVID-19, con un aumento de 806 visitantes en 2021 a 5.255 en 2022 y el arribo de un crucero en 2023 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT).

Buenaventura registra niveles de producción agrícola relativamente bajos. La caña de azúcar lideró la producción con 2.664 toneladas en 2022, seguida por el borojó con 1.382 toneladas y el chontaduro con 1.124 toneladas. En términos de área sembrada, el chontaduro es el cultivo con mayor extensión en el municipio, cubriendo 2.263 hectáreas, seguido por el borojó con 776 hectáreas y el banano con 534 hectáreas. Sin embargo, al analizar los rendimientos por tonelada por hectárea, se observa que todos los cultivos presentan cifras por debajo del promedio nacional. Por ejemplo, el rendimiento de la caña de azúcar en Buenaventura es de 0,25, en comparación con el promedio nacional de 0,56. Para el borojó, el rendimiento es de 2, mientras que a nivel nacional es de 3,9. Similarmente, el chontaduro registra un rendimiento de 0,5 en Buenaventura, en contraste con el promedio nacional de 4,7.

Por otro lado, la producción pecuaria en Buenaventura es prácticamente nula. Según la Evaluación Agropecuaria (EVA) de 2022, se registraron aproximadamente 651 unidades porcinas, 551 bovinos. Estas cifras representan cerca del 0,1% de la producción pecuaria total del Valle del Cauca.

4.3.2. Análisis de desempeño Fiscal

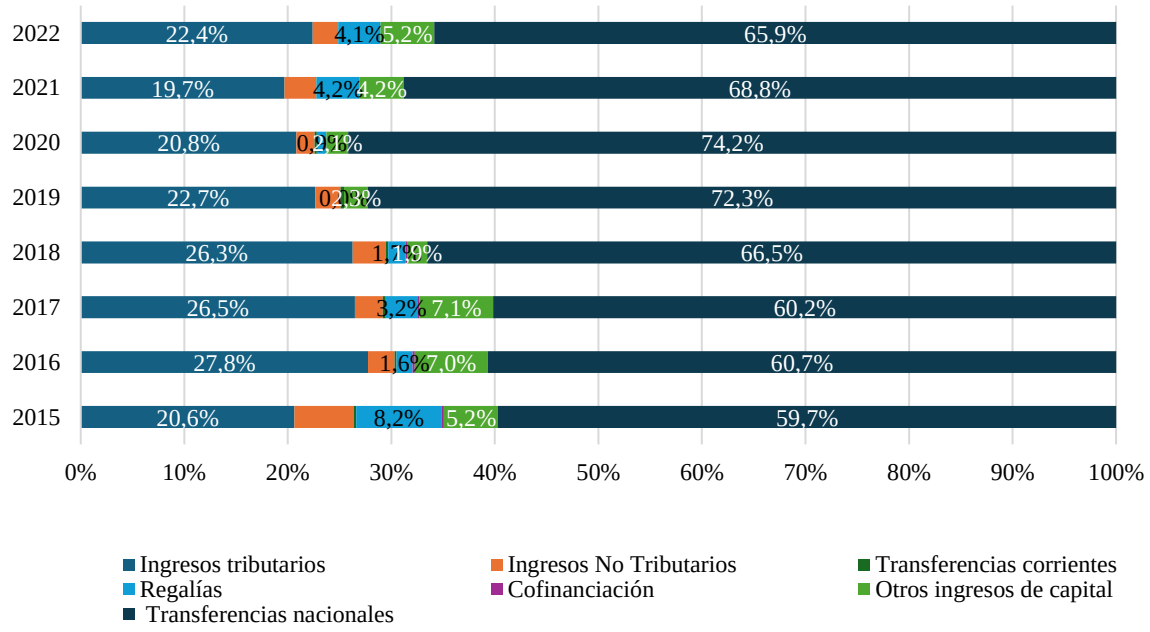
En 2022, Buenaventura registró un Índice de Desempeño Fiscal (IDF) de 40,9, según el cálculo realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta medición incorpora diversos indicadores relacionados con la sostenibilidad financiera de los entes territoriales, incluyendo la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera.

Este resultado representa un incremento significativo con respecto del valor de 39,2 obtenido en 2021. Gracias a este ligero aumento, Buenaventura logró avanzar desde la categoría de "deterioro" (IDF < 40) a la categoría de "riesgo" (IDF >= 40 y < 60).

En Buenaventura, la estructura de ingresos municipales en 2022 muestra que la mayoría, el 65,9%, provino de transferencias nacionales, mientras que un 22,4% se derivó de ingresos tributarios. Analizando la tendencia de los ingresos desde 2015 hasta 2022, se nota una disminución en la recaudación de ingresos tributarios, particularmente en comparación con los años 2016 y 2018.

Además, se observa una reducción en los ingresos por transferencias nacionales, los cuales disminuyeron de 72,3% en 2019 a 65,9% en 2022. Durante este período, los ingresos no tributarios, que han mantenido un promedio del 3%, también experimentaron una caída de 3,1% en 2021 a 2,4% en 2022.

Gráfica 4.16. Composición de ingresos municipales (porcentaje): 2015 - 2022



Fuente: DNP

4.3.3. Las tierras[137]

En Buenaventura, las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) tienden a agruparse predominantemente en los rangos de 1 a 5 hectáreas, reflejando un patrón similar al observado en el promedio de la Subregión PDET. En el nivel nacional, sin embargo, la distribución más común de las UPA se encuentra en rangos más pequeños, de 0 a 1 hectáreas.

En términos de régimen de propiedad, el 44,5% de las UPA en Buenaventura son de propiedad colectiva, mientras que el 48,9% están clasificadas como propiedad privada, según datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014. En relación con la informalidad en la tenencia de la tierra, el 44% de los predios en Buenaventura son considerados informales. Además, el índice Gini, que mide la desigualdad en la distribución de la tierra, alcanza un valor de 0,88 en Buenaventura, significativamente más alto que el promedio nacional de 0,72.

Dentro de las UPA de propiedad privada en Buenaventura, el 87,8% tiene extensiones menores a 5 hectáreas. En contraste, solo un 4,9% posee entre 5 y 10 hectáreas, y un 3,6% cuenta con entre 10 y 50 hectáreas. Este predominio de pequeñas propiedades también se refleja en otras subregiones del Pacífico, como el Pacífico Medio y la subregión Pacífico y Frontera Nariñense, donde la mayoría de las UPA abarcan entre 0 y 1 hectáreas, destacando la característica estructural de minifundio en la Subregión.

[137] Sección basada en los análisis del Capítulo 3.

En Buenaventura, el tamaño promedio de las propiedades colectivas es de 41,6 hectáreas, lo que las sitúa dentro del rango de 10-50 hectáreas. El rango en el que se concentra la mayoría de las UPAS de propiedad colectiva es de 1-5 hectáreas, con un total de 4.382 unidades.

4.3.4. Infraestructura

Las principales vías arteriales conforman la red vial básica de la ciudad de Buenaventura y que conectan sectores urbanos y suburbanos distantes son la Carretera Panamericana (RN25), la Troncal de Occidente (RN25), la Montería-Cereté (RN21) y la Ciénaga de Oro-Cereté (RN74).

Buenaventura se relaciona con las ciudades de la Subregión y con el resto del país a través de 4 vías: 1. Corredor Vial carretera Simón Bolívar, conecta con la ciudad de Cali y el resto del país. 2. Corredor vial Gallinero-Málaga, conecta con Málaga y el Bajo Calima. 3. Corredor vial Campo Hermoso, conecta con el corregimiento de Campohermoso. 4. Corredor vial Córdoba, conecta con el corregimiento de Córdoba.

Sin embargo, el estado de estas vías es motivo de continua preocupación. Durante el año 2023, la Cámara de Comercio de Buenaventura ha levantado alertas sobre graves hundimientos en la doble calzada Buga – Buenaventura, con áreas críticas en el sector del puente Bitaco y cerca de Tableros, entre Loboguerrero y el alto del Lago. Estos problemas no solo amenazan la integridad estructural de las vías, sino también la seguridad de los usuarios. Asimismo, la carretera que enlaza Buenaventura con Cali ha sufrido hundimientos importantes en dos sectores específicos entre Loboguerrero y el municipio de Dagua, en los kilómetros 53 y 59, destacando la frecuencia de tales incidentes en menos de un semestre[138].

Si bien, el Distrito de Buenaventura cuenta con una vía férrea habilitada para el transporte de carga proveniente de las actividades comerciales, el rezago tecnológico y el deterioro de la red férrea, no solo local, sino la red que la integra al departamento, son las principales problemáticas que han impedido el desarrollo del sistema férreo, haciendo más costosas las operaciones comerciales y la conexión con el Puerto, en lo que respecta especialmente al transporte de carga en volúmenes importantes.

Buenaventura cuenta con el aeropuerto Gerardo Tobar López, tiene capacidad para recibir sólo aviones pequeños para aproximadamente 20 a 45 personas, lo que le confiere la clasificación de aeropuerto de uso y conexión regional. La pista del aeropuerto es pequeña y actualmente solo recibe dos vuelos a la semana, con origen Bogotá y destino Buenaventura. Adicionalmente, la ineficiencia y el desuso de este medio de transporte han tenido como consecuencia el abandono de sus rutas de acceso y la cancelación de operaciones de aerolíneas importantes, dejando únicamente el servicio a SATENA.

El subsistema de transporte acuático fluvial de Buenaventura está compuesto por: Vía acuática Estero San Antonio, Vía acuática Estero Hondo 100, Vía acuática El Pailón. Adicionalmente, cuenta con el Corredor Acuapista Litoral Sur Pacífico, que es la unión de esteros y canales.

El puerto de Buenaventura es probablemente el eje más importante en términos de infraestructura en la Subregión. Geográficamente, se encuentra entre los puertos más cercanos al Asia-Pacífico en todo el

[138] Tomado de https://www.elpais.com.co/valle/esta-en-riesgo-la-red-vial-del-valle-esta-es-la-realidad-de-la-carreteras-y-puentes-de-la-region-2613.html

continente americano. Actualmente, el 90% de la carga procedente de Asia pasa por el Puerto de Buenaventura. Este puerto es crucial para la exportación, ya que concentra el 70% de la salida del café, el 99% del azúcar, el 43% de los contenedores, el 45% del grano y el 43% de los vehículos. Además, este Puerto cuenta con conexión directa con más de 50 puertos en centros de consumo globales (Invest Pacífico, 2023). No obstante, es importante destacar algunos de los desafíos que enfrenta el puerto. En primer lugar, se ha ido quedando rezagado en el contexto del Pacífico en vista de que su calado de 12,3 metros no permite el acercamiento de grandes buques, lo que los obliga a hacer transbordo, mientras que en Ecuador y Perú se hacen inversiones importantes para ofrecer las condiciones requeridas con calados de mínimo 16 metros, como el que inauguró Guayaquil en 2020, con una inversión de mil millones de dólares. En segundo lugar, muchas de las empresas coinciden en señalar que la dificultad de acceso vial al puerto es uno de los principales obstáculos que limitan el crecimiento de la carga y alejan a potenciales usuarios de los servicios portuarios.

4.4. Indicadores de conflicto y seguridad

Buenaventura ha sido escenario de intensos conflictos debido a la presencia de múltiples actores armados que compiten por el control del territorio y las actividades económicas ilegales. Entre estos grupos se encontraban, en 2019, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC-EP, el Clan del Golfo, "La Local" con sus facciones "Los Shottas" y "Los Espartanos", y la banda "Los Chiquillos".

Los conflictos están centrados en la dominación de áreas estratégicas que son vitales para el narcotráfico, microtráfico, contrabando, extorsión, minería ilegal y lavado de activos. La competencia por estas rentas ilícitas ha llevado a altos niveles de violencia, impactando tanto a combatientes como a civiles. En las áreas rurales, la violencia es impulsada por el objetivo de controlar las rutas de acceso al océano Pacífico, esenciales para las operaciones ilegales del narcotráfico y el contrabando (Mendoza Mora et al., 2021).

Es importante mencionar que el gobierno del presidente Petro adelanta una política de Paz Total y ha abierto negociaciones con el ELN y con las disidencias de las FARC, y diálogos con “los Shottas” y “los Espartanos”. Esto ha llevado a que se establezcan algunas treguas que han significado un alivio para la población civil pues se ha reducido levemente la victimización ("Petro Paz Total", 2023).

Cuando se examinan las estadísticas de seguridad, la tasa de extorsión en Buenaventura representa un reto importante para la seguridad, con una tasa de 34 por cada 100.000 habitantes en 2023. Esta cifra es considerablemente más alta que las tasas del Valle del Cauca y Colombia, que son de 15 y 13,7 respectivamente, lo que refleja una gran vulnerabilidad de la población frente a este delito.

Respecto de la tasa de homicidios, en 2023 Buenaventura registró una tasa de 42 por cada 100.000 habitantes. Esta cifra es menor que la del departamento del Valle del Cauca, que fue de 49,7, pero sigue siendo más alta que la tasa nacional de 25,7 homicidios por cada 100.000 habitantes, según datos del Ministerio de Defensa.

En relación con los hurtos al comercio, Buenaventura presentó una tasa de 39,4 por cada 100.000 habitantes en 2023, por debajo[139] de las cifras informadas tanto en el Valle del Cauca, con 67.9, como en Colombia, con 70,4 (Ministerio de Defensa, 2023).

Buenaventura enfrenta una situación de seguridad compleja y multifacética, marcada por la presencia de grupos armados que luchan por controlar áreas clave para actividades ilícitas. Para abordar efectivamente esta realidad, es fundamental adoptar un enfoque multidimensional que incluya políticas de seguridad más efectivas y un diálogo permanente con la comunidad. Tras el estallido social de 2017, se ha vuelto imprescindible trabajar de la mano con el Comité del paro y otros actores locales para garantizar que las políticas públicas respondan a las necesidades reales de los habitantes y contribuyan a la construcción de una paz duradera.

De acuerdo con el Centro de estudios de seguridad y Drogas (CESED), existen factores situacionales que promueven el delito en Buenaventura[140]:

- Geografía urbana: La compleja geografía urbana ha dificultado la capacidad de las autoridades locales y nacionales para hacer presencia en todos los territorios de la ciudad. Las zonas de bajamar, por ejemplo, han sido pobladas mediante asentamientos informales, que se encuentran fuera de las zonas de cobertura de los servicios públicos.
- Rutas del narcotráfico: Buenaventura es un punto estratégico para el tráfico de drogas, con métodos de transporte que incluyen contenedores marítimos y embarcaciones menores.
- Desempleo juvenil: La alta proporción de jóvenes y los bajos niveles de desarrollo económico del municipio facilitan el reclutamiento, a veces forzado, de jóvenes por grupos armados.
- Desplazados del litoral Pacífico y otras víctimas de la violencia: La violencia persistente en Buenaventura ha convertido a la ciudad en un punto crítico de desplazamiento forzado. Simultáneamente, se ha establecido como un centro clave para la recepción de personas desplazadas provenientes de otras áreas de la Subregión del Pacífico, quienes escapan de la violencia de grupos armados en zonas rurales.
- Además, en la última década, Buenaventura ha experimentado frecuentes desplazamientos intraurbanos. Generalmente, los barrios desde los cuales se desplazan las personas son aquellos de importancia estratégica para los grupos armados, incluyendo aquellos con acceso al mar, las principales carreteras y el puerto. Estos lugares son altamente disputados por ser corredores estratégicos para el tráfico de productos ilegales. Estas disputas generan periódicamente altos niveles de violencia que obligan a la población civil a trasladarse a otras áreas de la ciudad. Según el Registro Único de Víctimas (RUN), hay aproximadamente 162 mil víctimas registradas que requieren atención. Los principales hechos victimizantes en el distrito incluyen el desplazamiento forzado, las amenazas y los homicidios (Registro Único de Víctimas, 2023).

[139] Lo cual parece deberse a la presencia de las bandas delictivas en los barrios al pago de extorsiones disfrazadas de servicio de seguridad prestado por esas mismas bandas.
[140] En 2021, el CESED publicó la distribución espacial del delito urbano en Buenaventura para el periodo 2014-2019.

Estos factores, sumados a complejos esquemas de corrupción y sobornos orquestados por grupos armados para fortalecer su control del puerto —involucrando a trabajadores portuarios y funcionarios públicos—, resaltan la urgencia de implementar intervenciones dirigidas y efectivas que mejoren la seguridad y el bienestar en Buenaventura (Mendoza Mora et al., 2021) [141].

4.5. Inversión pública

En varios gobiernos y planes de desarrollo se han incluido proyectos impulsados por el gobierno nacional para la superación de la pobreza y para elevar el crecimiento de la Subregión Pacífico[142] y del municipio de Buenaventura, así:

Plan Todos Somos Pazcífico

En el Plan Todos Somos Pazcífico, aprobado por el CONPES 34 de 2015, se contemplaron inversiones para la construcción del Acueducto y alcantarillado para Buenaventura por un valor total de $199.200 USD. Con esta inversión se pretendía disminuir las brechas entre el litoral y la franja Andina del Pacífico, en cuanto a la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento básico. De los $199.200 USD, el 60% fue para construcción de acueductos, el 29% para alcantarillado, el restante para Aseo y drenajes.

Plan Nacional de Desarrollo de 2014-2018

El Plan Nacional de Desarrollo de 2014-2018 incluyó dos proyectos: uno de ellos era de energización para todo el Pacífico con un valor de USD 91 millones; este proyecto buscaba el acceso a un servicio de energía eléctrica confiable, eficiente y sostenible de un porcentaje representativo de la población de la Franja del Litoral.

Dentro del capítulo de “Infraestructura y Competitividad Estratégicas” del PND, se identificó como segundo proyecto prioritario la Acuapista del Pacífico, con una inversión de USD 40 millones. Esta iniciativa se enfoca en la cuenca del Pacífico y se considera fundamental para la expansión de la infraestructura fluvial en el corto y mediano plazo.

Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET

Desde 2017, Buenaventura se consolidó como municipio en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo cual le ha permitido acceder a nuevos recursos públicos para fomentar su desarrollo. En el contexto de estas iniciativas, la Agencia de Renovación del Territorio ha proporcionado datos sobre las inversiones realizadas en el municipio.

En Buenaventura se han destinado recursos a 98 proyectos, de los cuales 23 están actualmente en ejecución, 6 han sido estructurados y financiados, y 69 han sido completados. La mayoría de estos proyectos han sido

[141]Esta es apenas una ilustración de la problemática. Para comprender sus causas y proponer soluciones, se requiere un análisis especializado que está por fuera del alcance de este estudio, como ya se mencionó. Es central avanzar en esa dirección para complementar el análisis de los determinantes de la atracción y retención de la inversión privada, en particular en este municipio.

[142] Ver Anexo 4.1 para una ampliación de estos planes.

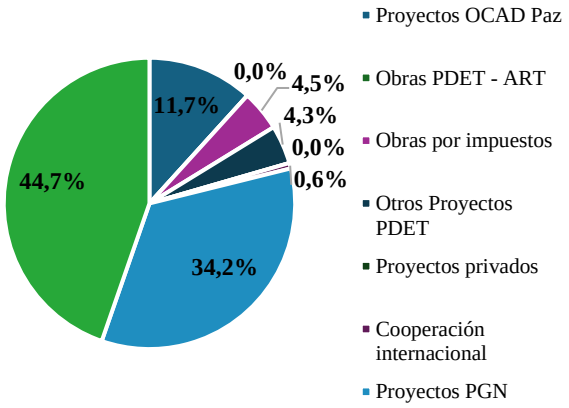
financiados con recursos del Sistema General de Regalías[143], representando el 44,7% del total, el 34,2% proviene del Presupuesto General de la Nación (PGN), el 11,7% del OCAD PAZ[144], y el 4,5% proviene de obras por impuestos.

La distribución de estos recursos según los pilares PDET muestra una clara priorización de áreas específicas para el desarrollo del municipio. El 30,8% de los fondos se ha asignado[145] a la reactivación económica de Buenaventura. Además, el 17,8% se destina al ordenamiento social de la propiedad rural, el 16% a la educación rural y atención a la primera infancia, el 15% a la salud rural, y el 11% a la construcción de paz en el territorio.

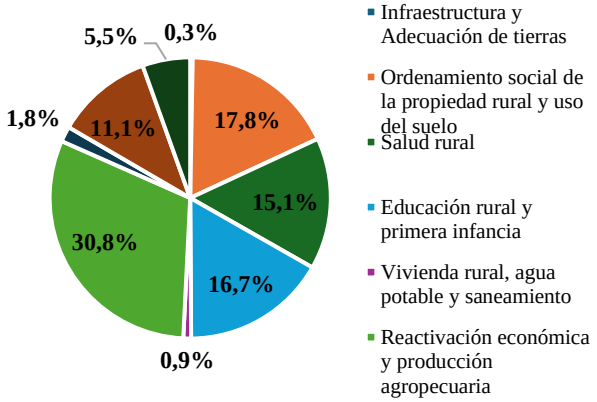
Una dimensión que conviene analizar en un estudio específico es cuál ha sido la contribución de la cooperación internacional a la implementación del Acuerdo Final[146].

Gráfica 4.17. Fuente de financiación de proyectos en Buenaventura PDET: 2014 - 2026

Panel A. Fuentes



Panel B. Recursos por cada pilar: 2014 -2026



Fuente: ART

[143] La mayor parte de los recursos del OCAD Paz provienen de la asignación paz del 7% de los recursos de regalías por 20 años destinados a la implementación del Acuerdo Final en 2017 (Acto Legislativo 04 de 2017). Sumando las dos fuentes, da 56.4% originado en regalías.

[144] Según la Unidad para la implementación del Acuerdo, hasta 2022, Buenaventura fue uno de los 7 municipios PDET que no tuvo asignaciones del OCAD Paz. Ver ¿Cómo va el OCAD Paz? en www.portalparalapaz.gov.co

[145] Los datos proporcionados incluyen proyectos que han recibido aprobación de financiación y cuya ejecución está prevista para los años 2025 y 2026.

[146] Según algunas entrevistas, la llamada "feria de los chalecos" en Buenaventura pasa por un momento crítico desde la posesión del nuevo gobierno, en vista de la necesidad que tienen algunas ONG y los organismos multilaterales de la manifestación de interés del gobierno y de los cambios en la orientación de la política pública que no ha logrado concretarse en una nueva visión y definición clara de la nueva estrategia y las prioridades de la política pública en esta materia. No obstante, la Unidad para la implementación del Acuerdo, bajo la dirección de Gloria Cuartas, informó sobre la continuidad del apoyo multidonante de las Naciones Unidas a la implementación del Acuerdo de paz. Revisión estratégica y compromisos renovados: prioridades del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz en Colombia en el año 2024 - UNIDAD PARA UNIDAD DE IMPLEMENTACION DEL ACUERDO DE PAZ (portalparalapaz.gov.co)

Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura – PIEDB 2040

Entre el 16 de mayo y el 6 de junio de 2017, se desarrolló el Paro Cívico de Buenaventura, un evento significativo que marcó un punto de inflexión tanto para la subregión como para el país. Este movimiento social destacó por varias razones: contó con el respaldo de autoridades locales y se caracterizó por manifestaciones culturales propias de la Subregión, lo que facilitó la unión de diversas organizaciones locales; además, el comité del paro logró una descentralización de las políticas estatales y estableció un importante canal de diálogo con el gobierno central. Este paro surgió como respuesta a múltiples problemas que aún persisten en Buenaventura, siendo los más destacados la escasez de agua potable, la corrupción y la malversación de fondos, el estancamiento en educación e infraestructura, y un elevado desempleo.

En respuesta a esta situación, se formó el Comité del Paro Cívico, que canalizó el descontento popular bajo el lema: "Para vivir con dignidad y paz en el territorio". Este comité ha evolucionado significativamente, pasando de la protesta callejera a la búsqueda de soluciones legales y políticas. Este esfuerzo culminó en la promulgación de la Ley 1872 de 2017, que dio lugar a la creación del 'Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura', diseñado para fomentar el desarrollo integral de este distrito estratégico.

En este marco, se diseñó el Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura – PIEDB 2040, que articula estrategias, programas y proyectos orientados a concretar los acuerdos del paro. Desde la implementación de estos acuerdos en 2017, se han establecido indicadores específicos para monitorear los progresos en áreas clave, que incluyen:

- La mejora en la accesibilidad, integralidad, suficiencia y calidad de los servicios de salud de baja, mediana y alta complejidad, enfocándose en la red pública de salud para los residentes del distrito.
- El acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento básico.
- La garantía de cobertura educativa completa, con altos estándares de calidad y relevancia para toda la población.
- La revitalización de las actividades económicas tradicionales, como la pesca, el aprovechamiento forestal sostenible, la manufactura y la artesanía local, la minería artesanal y la producción agropecuaria.
- La creación de un clúster portuario y el desarrollo de sistemas de transporte en el Pacífico para fortalecer la autonomía alimentaria y productiva.
- La reducción significativa del desempleo y el déficit habitacional en la Subregión.

Plan Nacional 2022 - 2026

En el actual Plan Nacional de Desarrollo (2022 – 2026), dentro de la línea temática Convergencia Regional se contemplan 9 proyectos de inversión pública para Buenaventura, estos son:

1. Mantenimiento de la vía marítima y fluvial de Buenaventura, López de Micay, Timbiquí y Guapi
2. Construcción y dotación de centros regionales agroindustriales de innovación, logística, comercialización de productos agropecuarios y pesqueros – Piloto en los municipios de Cartago, Buenaventura, Villa Garzón y Tumaco

3. Mantenimiento de la vía Buenaventura – Timbiquí
4. Estructuración y adjudicación de la conexión férrea entre Buenaventura y el Corredor Férreo Central (Dorada – Santa Marta)
5. Construcción calzada bidireccional sencilla del corredor Buenaventura – Novita
6. Dragado de profundización del canal de acceso al puerto de Buenaventura
7. Remodelación y dotación del Hospital Distrital de Buenaventura Luis Ablanque de la Plata
8. Adecuación y ampliación del Aeropuerto de Buenaventura
9. Pavimentación y mantenimiento de las vías regionales de la zona rural de Buenaventura ubicadas en las comunidades

Tras el estallido social de 2017, Buenaventura realizó un esfuerzo considerable para construir el Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura – PIEDB. Este plan no solo refleja la visión de la comunidad, sino que también detalla las estrategias que se esperan implementar para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo hacia el año 2040. Aunque es crucial seguir considerando el Plan de Desarrollo Municipal y las políticas específicas para Buenaventura establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, es igualmente importante que el sector privado tome en cuenta las metas y estrategias planteadas en el PIEDB. Al hacerlo, pueden contribuir significativamente al progreso de Buenaventura, alineando sus iniciativas con los objetivos a largo plazo del municipio y asegurando una colaboración efectiva que potencie el impacto positivo en la comunidad y la economía local.

4.6. Inversión Privada

En la última década, Buenaventura ha trabajado en buscar una integración del sector privado como elemento crucial para su desarrollo económico y social. Un ejemplo claro es la Agenda de Competitividad para Buenaventura, publicada en 2012 bajo el liderazgo de la Cámara de Comercio y el Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle. Este proyecto buscaba presentar el perfil competitivo del municipio y la Subregión y señalar sectores clave y actividades productivas prometedoras para su desarrollo.

Más adelante en 2014, se publicó el Plan Maestro Buenaventura 2050, un modelo que estableció cinco ejes estratégicos para dirigir la transformación del territorio. Estos ejes fueron: Buenaventura viva, Buenaventura logística - portuaria, Buenaventura territorial y Buenaventura activa, con el eje institucional como paraguas que abarcaba y coordinaba todos los demás ejes. En este plan maestro se seleccionaron varias estrategias centrales, tales como la prestación de servicios básicos como el acueducto y alcantarillado, así como la masificación del servicio de internet. También se centró en el desarrollo de la red viaria y la mejora urbana, incluyendo la creación de una central multimodal de transporte y el desarrollo logístico portuario.

En este modelo, se previó que la financiación estaría a cargo tanto del sector público como del privado. Se estimaba que el sector privado aportaría recursos por un valor de $12.055.177,22 millones, mientras que el sector público contribuiría con $7.745.307,15 millones. Esta colaboración entre ambos sectores buscaba garantizar la viabilidad financiera del proyecto y promover el desarrollo sostenible de Buenaventura. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la mayoría de los proyectos contemplados no lograron avanzar.

Actualmente, muchos de estos proyectos siguen en fase de discusión y, de hecho, la mayoría fueron nuevamente incluidos en el reciente Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura – PIEDB 2040. Este último plan surgió a raíz del estallido social en 2017.

Del lado de la sociedad civil, surgió Compromiso Valle, a raíz de los episodios de estallido social que se vivieron en el país durante los meses de abril y mayo de 2021 en Colombia, con Cali como epicentro que paralizó la ciudad durante 30 días. Los empresarios y las fundaciones de la región, coordinados por ProPacífico, comenzaron un ejercicio de "diálogo, la escucha y la construcción colectiva". En la actualidad, este "vehículo de impacto colectivo" busca "contribuir al cierre de las brechas socioeconómicas y al desarrollo sostenible en el Valle del Cauca construyendo confianza y capital social". Compromiso Valle centra su trabajo en 8 municipios del departamento, uno de ellos Buenaventura, alrededor de seis ejes: seguridad alimentaria, proyectos de vida, emprendimiento, empleabilidad, liderazgo, y educación.

Otro proyecto del sector privado que se destaca es el de Bahía Buenaventura, un campus tecno-educativo, ubicado en la comuna 12 de Buenaventura, creado por la Sociedad Regional Portuaria de Buenaventura, que ofrece oportunidades de educación a jóvenes vulnerables de la ciudad. Incluye un colegio con 1000 estudiantes con un proyecto educativo que desarrolla capacidades en un amplio espectro que incluye la educación de calidad, el dominio de habilidades tecnológicas, artísticas, deportivas y abre caminos a otras vocaciones como las comunitarias y la protección del ambiente. Cuenta con aliado como Microsoft que prepara 300 estudiantes en el dominio del sofware Python.

Estas iniciativas, al igual que las de la cooperación internacional, son bienvenidas para apalancar los esfuerzos públicos y comunitarios, en modelos de colaboración y alianzas público-privadas-comunitarias, que pueden ser mejorados en lo que respecta a la estructuración de proyectos estratégicos no asistencialistas, pero no tienen el alcance ni la escala requerida para el cierre de brechas de desarrollo socio-económico de los municipios más afectados por el conflicto colombiano, que arrastran décadas de rezago con respecto de los municipios más avanzados del país[147]. Para ello, se requiere corregir fallas de coordinación en el nivel nacional de gobierno y entre este y las entidades territoriales, del nivel subnacional, así como políticas de mediano y largo plazo, financiadas y que cuenten con instrumentos fuertes de medición, seguimiento y control.

Casos de éxito de inversión privada

En cuanto a los casos de éxito de inversión privada en la ciudad, se destaca la visita del crucero turístico el 22 de noviembre de 2023. Esta visita, la primera en 50 años, no solo dinamizó la economía local, sino que también reanimó el turismo en la ciudad. La empresa Plantours Cruises, que seleccionó este destino, subrayó que la elección se basó en el atractivo combinado de selva y mar que ofrece la ciudad, demostrando así el potencial turístico que puede ser aprovechado por inversiones privadas[148].

[147] De hecho, el presupuesto inicial del Acuerdo de Paz para los municipios PDET proyectó necesidades de inversión durante diez años de $129.5 billones de pesos de 2016, donde el aporte de la cooperación internacional era de $11.6 billones y el de la inversión privada, de 1.2 billones de pesos. (Gobierno de Colombia s.f. Paz con legalidad).

[148] Este informe resume las percepciones y opiniones de los 16 participantes en el taller celebrado en Buenaventura en abril de 2024, enfocado en definir las oportunidades de la inversión privada en el distrito y la situación actual y futura de la región. Entre los asistentes se encontraban el director de la Junta de Competitividad de la Cámara de Comercio,

Otro caso exitoso relacionado con el desarrollo turístico del distrito es San Cipriano y Playa Dorada. San Cipriano, en particular, es una reserva natural reconocida no solo por su belleza natural sino también por la efectiva organización de sus habitantes para atraer visitantes internacionales, ofreciendo una experiencia única. Este lugar se ha preservado cuidadosamente y es un ejemplo de la armoniosa organización comunitaria.

Además, se cuenta con ejemplos como el hotel Cosmos Pacific, inaugurado en 2014, que sigue operando exitosamente hasta la fecha. También, se están gestionando otros proyectos significativos, como la construcción de una planta de mezcla de fertilizantes y la consolidación de una bodega que funcionará como distribuidor de motores para lanchas. Estos proyectos, aunque han experimentado ciertos retrasos de dos años, han avanzado gracias al diálogo continuo con la comunidad y, en particular, con el Comité del Paro.

Buenaventura alberga significativas oportunidades de desarrollo. El sector agrícola y de desarrollo rural ofrece un potencial considerable para la revitalización económica a través de plantas procesadoras y la implementación de tecnologías como sistemas de energía solar en áreas rurales. Algunas familias están innovando al transformar cacao en chocolates y planean participar en la macro rueda de ProColombia en 2024 para captar clientes internacionales.

El turismo sostenible, incluyendo modalidades como el ecoturismo y el etnoturismo, se presenta como una estrategia prometedora para el crecimiento, aprovechando los recursos naturales y culturales de la región. La biodiversidad y la riqueza multicultural de Buenaventura, y de los municipios del departamento del Cauca que hacen parte de la subregión PDET Pacífico Medio tienen un enorme potencial para impulsar este tipo de turismo, como ya se ha evidenciado en lugares como Guapi.

La propuesta de un terminal portuario especializado en el manejo de gas natural, asociado al proyecto nacional de una regasificadora en el Pacífico, y la creación de parques logísticos podrían transformar significativamente las condiciones para viabilizar proyectos en la región, y viabilizar un mayor desarrollo económico. Además, la pesca especializada y otros proyectos relacionados con la infraestructura podrían generar empleo y fomentar una economía más diversificada y resiliente.

Adicionalmente, es fundamental que Buenaventura se mantenga informada sobre los avances en su subregión, el Pacífico Medio. Allí, un grupo de mujeres ha logrado fortalecer un nicho económico en España a través de la producción y exportación de carteras de alta calidad derivadas de la palma, mejorando su productividad y abriendo nuevos mercados.

académicos de la Universidad del Pacífico y de Uniminuto, representantes de la cadena de servicios portuarios, quienes aportaron recomendaciones sobre infraestructura y logística, y miembros del gobierno municipal, incluyendo funcionarios de la Alcaldía Distrital.

4.6.1. Análisis del mecanismo de Obras por impuestos

En 2017, Buenaventura fue definido como municipio PDET, lo que le habilitó para alojar inversiones enmarcadas en el mecanismo de obras por impuestos. Este enfoque permite que el sector privado contribuya al desarrollo social mediante la ejecución de obras o proyectos de inversión pública, pagando hasta el 50% de su impuesto de renta a través de estas actividades, bajo ciertas condiciones establecidas por la ART. Los contribuyentes se encargan directamente de la ejecución de las obras, bajo la supervisión del sector público.

A pesar de estar disponible desde la constitución de Buenaventura como municipio PDET, este mecanismo no se activó hasta el año 2023. La demora se debió a la necesidad de alcanzar un consenso entre la comunidad, el Gobierno Nacional y las empresas involucradas para alimentar el banco de proyectos de la ART que califican para ser ejecutados mediante este mecanismo. Finalmente, en 2023, se aprobaron tres proyectos bajo este esquema, sumando un total de inversión de $14.692 millones.

Cuadro 4-23. Valor y cantidad de proyectos por tipo de financiación en Buenaventura PDET: 2017 - 2026 (cifras en millones de $)

	2017-2018		2018-2022		2022-2026		2017 – 2026	
	#Proyectos	Valor	#Proyectos	Valor	#Proyectos	Valor	#Proyectos	Valor
Proyectos OCAD Paz	1	38.247	0		0	-	1	38.247
Obras PDET – ART	0	-	0	-	0	-	0	-
Obras por impuestos	0	-	0	-	3	14.692	3	14.692
Otros Proyectos PDET	1	321	4	13.662	0	-	5	13.984
Proyectos privados	0	-	0	-	0	-	0	-
Cooperación internacional	0	-	23	1.989	0	-	23	1.989
Proyectos Trazador PAZ - PGN - Subregionalizado	0	-	39	111.458	0	-	39	111.458
Proyectos SGR	2	43.028	23	91.551	2	11.122	27	145.701

Fuente: ART, 2023

Los tres proyectos financiados mediante el mecanismo de obras por impuestos se centran en las áreas de educación rural, construcción de paz e infraestructura y adecuación de tierras.

El proyecto con la mayor inversión, destinado al pilar de “Educación Rural y Primera Infancia Rural”, involucró la dotación de mobiliario escolar en instituciones educativas oficiales del distrito de Buenaventura. Con una inversión de $10.070 millones. Este proyecto buscó mejorar significativamente el entorno educativo para los niños del distrito, proporcionando un espacio más adecuado y confortable que favorece el aprendizaje y desarrollo en las etapas iniciales.

El segundo proyecto, enfocado en el pilar de "Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz", consistió en la construcción y dotación de un escenario deportivo recreativo y cultural en la localidad uno de la Isla del Cascajal. Con una inversión de $3.556 millones, este espacio busca ser un centro para la integración comunitaria y el fomento de la cultura local, ofreciendo un lugar seguro y equipado para el esparcimiento y la actividad física, promoviendo la paz a través del deporte y la cultura.

Finalmente, el tercer proyecto abordó el pilar de "Infraestructura y Adecuación de Tierras". Se centró en el mantenimiento periódico en 13 cuadras ubicadas en el sector de la Galería José Hilario López y el mejoramiento en la vía ubicada en la Carrera 4 entre Calles 5 y 6 de Buenaventura. Este proyecto representó una inversión de $1.065 millones[149].

En el apartado de la síntesis, conclusiones y recomendaciones de este capítulo, se hará el resumen de esta descripción de la Subregión Pacífico y de las subregiones PDET con miras a encontrar los determinantes de la inversión privada y las acciones de política pública que se podrían promover para remover los obstáculos a una mayor contribución de la iniciativa privada al desarrollo de estos territorios.

5. Conclusiones

- A pesar de la riqueza cultural y natural de la región Pacífico, esta enfrenta desafíos como el conflicto armado persistente, altos niveles de pobreza y deficiencias en la cobertura de servicios básicos, incluidos agua, energía, educación y salud. Existen notables disparidades socioeconómicas tanto entre la región y la media nacional como internamente entre departamentos, destacándose las diferencias entre el Valle del Cauca y otros menos desarrollados como Chocó. Estas brechas son particularmente pronunciadas en áreas rurales, subrayando la necesidad de atención e inversión continua por parte del gobierno y otros actores clave.
- La región Pacífico se caracteriza por tener una alta concentración de municipios incluidos en el programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Con un total de 51 municipios PDET distribuidos en sus cuatro departamentos, esta región alberga la mayor cantidad de municipios bajo este programa comparado con otras regiones del país. De estos 51 municipios, 29 se encuentran en el litoral de la región, distribuidos en tres subregiones PDET: Pacífico Medio, Pacífico Frontera Nariñense y Chocó.
- Aunque se han registrado avances en la reducción de la pobreza multidimensional en las subregiones PDET del litoral Pacífico, estos avances no han sido uniformes y no se han dado al mismo ritmo al que en otras subregiones PDET o en el promedio nacional. En particular, el Pacífico Medio, aunque es la subregión del litoral que más ha avanzado en la reducción de pobreza, continúa enfrentando desigualdades significativas en la cobertura y calidad de los servicios públicos y educativos. Además, persisten problemas críticos como la inadecuada eliminación de excretas, el uso de materiales precarios para los pisos de las viviendas y el acceso insuficiente a fuentes de agua mejorada.

[149] Un comentario que surgió en las entrevistas realizadas por este proyecto de consultoría, con las empresas que ejecutan proyectos bajo este esquema en el país, fue que, al corresponder a un ciclo fiscal de una vigencia, los proyectos que no se ejecutaban en un año, no eran del interés de las empresas y que por ello se centraban en proyectos que se ejecutan en un año como los de dotaciones y se descartaban los que requerían ejecución durante períodos mayores a un año.

- El Censo Nacional Agropecuario de 2014 revela que en las subregiones PDET del litoral del Pacífico, la mayoría de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) son de tenencia colectiva, con un pequeño porcentaje de tenencia individual, especialmente en la subregión Pacífico y Frontera Nariñense. La mayor parte de estas UPA individuales tienen menos de 5 hectáreas. Por su parte, el tamaño promedio de las UPA comunitarias en el Pacífico PDET es de 73,7 hectáreas, situándose principalmente entre 50 y 100 hectáreas.
- Una aproximación econométrica realizada para la región Pacífico, aplicando el método de Lindeman et al. (1980), revela que las variables con mayor importancia relativa para la inversión privada incluyen en su orden: el valor económico generado por actividades no extractivas, las métricas de seguridad, la presencia empresarial en la subregión y la funcionalidad territorial. Al comparar con el análisis econométrico del conjunto de subregiones PDET, realizado en el capítulo 2, se destaca la infraestructura vial como el factor más crítico para la inversión privada, mientras que las variables de seguridad muestran una menor relevancia relativa, especialmente en comparación con la región del Pacífico, donde la seguridad es más determinante.
- En el litoral, dos municipios se destacan como nodos dinamizadores, además de ser PDET: Buenaventura y Tumaco. Este estatus enfatiza su papel como centros interconectados, fundamentales para el empleo, la educación y otras actividades económicas cruciales. Al analizar sus indicadores, se observa que Buenaventura generalmente muestra estadísticas más favorables que Tumaco, lo que aumenta su atractivo para inversiones futuras.
- En el Pacífico Medio, aunque Buenaventura tiene el menor índice de pobreza multidimensional (IPM) de la subregión, este sigue siendo el doble del promedio nacional. Esta disparidad es más marcada en López de Micay, Timbiquí y Guapi. Las brechas más significativas entre estos cuatro municipios y el promedio nacional se encuentran en la infraestructura básica, particularmente en la inadecuada eliminación de excretas, el acceso restringido a agua potable y deficiencias en la continuidad del servicio de energía y agua.
- El Pacífico Medio se ha popularizado como un destino turístico en los últimos años debido al avistamiento de ballenas y otros atractivos naturales en cada uno de sus municipios. Buenaventura ha sido el municipio más visitado de los cuatro que hacen parte de la subregión Pacífico Medio, en los últimos años, con turismo concentrado en las playas de Juanchaco, Ladrilleros y La Barra, así como en el pueblo de San Cipriano. Guapi ha comenzado a atraer más visitantes con destinos como la Isla Gorgona, la playa de Guapi y la Isla de la Herradura. La recuperación turística después de la pandemia es notable, especialmente en Buenaventura, que ha visto un aumento significativo en la llegada de visitantes extranjeros.
- En cuanto a las tierras, en los municipios del Pacífico Medio, la propiedad privada es la forma predominante de tenencia, excepto en Timbiquí, donde el régimen de propiedad colectiva prevalece con un 63.2% de las Unidades de Producción Agrícola (UPA). En Buenaventura, cerca del 45% de las UPA operan bajo este régimen. Guapi destaca como el único municipio que ha realizado una actualización de su catastro en el área urbana, a diferencia de los demás municipios que no han registrado actualizaciones catastrales, tanto en áreas urbanas como rurales.
- En el Pacífico Medio, como en la mayoría de las áreas del Pacífico, el transporte se realiza principalmente a través de ríos o cuencas hidrográficas. Para acceder a lugares como Timbiquí, Guapi o López de Micay desde Buenaventura, se requieren lanchas, siendo López de Micay el más

remoto. Un habitante de Guapi que necesite trasladarse a Cali o Buenaventura invierte entre 5 y 7.5 horas en el viaje. Esta situación de acceso y transporte dificulta desde el flujo de recursos y productos para el desarrollo económico en el Pacífico Medio.

- La seguridad es un aspecto decisivo que impacta directamente en la viabilidad y el atractivo de las inversiones privadas en cualquier área. En la subregión PDET del Pacífico Medio, los indicadores de seguridad requieren atención y la implementación de estrategias específicas para fomentar un ambiente propicio para el desarrollo económico. En esta subregión, todos los municipios registran tasas elevadas de homicidio, siendo Timbiquí el que presenta la cifra más alta. Además, Guapi muestra los niveles más altos de extorsión y secuestro entre los municipios analizados. Aunque Buenaventura tiene tasas relativamente menores de secuestros y extorsiones, enfrenta el problema más severo de hurtos a comercios en la subregión.
- El Pacífico Medio registra la menor cantidad de proyectos aprobados en comparación con otras subregiones PDET. La principal fuente de financiación ha sido el Sistema General de Regalías (SGR). Además, la participación de la inversión privada en el Pacífico Medio, a través del mecanismo de obras por impuestos, ha sido mínima, financiando solo el 2,1% de estos proyectos, una cifra mucho menor en comparación con otras subregiones PDET.
- Buenaventura, además de ser un municipio PDET, desempeña el papel de nodo dinamizador y subregional. En su función de nodo, el desarrollo continuo de Buenaventura tiene el potencial de catalizar mejoras significativas también en los otros tres municipios PDET de la subregión. Por lo tanto, enfocar esfuerzos en fortalecer su infraestructura, economía y capacidad administrativa podría generar un efecto multiplicador, beneficiando extensivamente a toda la subregión.
- En Buenaventura, la estructura demográfica destaca por una predominancia de jóvenes. Este perfil poblacional le da a Buenaventura un bono demográfico, durante un periodo en el que la población económicamente activa constituye una mayor proporción de la población, en relación con la población dependiente.
- En Buenaventura, las UPA predominan en los rangos de 1 a 5 hectáreas, similar a la tendencia en la subregión PDET, aunque en el nivel nacional, las UPA más comunes son aún menores, de 0 a 1 hectáreas. El 44,5% de las UPA en Buenaventura son de propiedad colectiva y el 48,9% son de propiedad privada. La mayoría de las propiedades privadas en Buenaventura son pequeñas, con el 87,8% de ellas con menos de 5 hectáreas. En cuanto a las propiedades colectivas, tienen un tamaño promedio de 41,6 hectáreas, y la mayoría también se concentra en el rango de 1 a 5 hectáreas.
- Los problemas de infraestructura son notorios, con dificultades en vías terrestres y marítimas, además de las limitaciones que tiene en la capacidad aeroportuaria y en cuanto al calado y mantenimiento del acceso marítimo al puerto. Estos problemas afectan la eficiencia del transporte y la conectividad. Aunque se han propuesto políticas públicas para desarrollar una "Acuapista" que facilitaría la conexión entre los esteros, tanto Buenaventura como el resto del Pacífico aún están a la espera de que se materialicen estas conexiones fluviales.
- Se están realizando esfuerzos para integrar la inversión privada en el desarrollo de Buenaventura, evidenciados en proyectos financiados a través del mecanismo de Obras por Impuestos y otros planes de inversión. Sin embargo, la implementación de estas iniciativas enfrenta retrasos significativos debido a la dificultad para alcanzar consenso entre las comunidades, el Gobierno Nacional y las empresas involucradas.

- Buenaventura enfrenta una situación de seguridad crítica debido a la competencia entre múltiples actores armados por el control de actividades económicas ilícitas como el narcotráfico y la minería ilegal. Esto ha resultado en altas tasas de extorsión y homicidio, superando los promedios regionales y nacionales. A pesar de los esfuerzos del gobierno para negociar treguas, los desafíos para reducir la violencia de manera sostenible son considerables. Factores como la geografía urbana complicada, el desempleo juvenil y la alta incidencia de desplazamiento forzado complican aún más la situación. La corrupción de los funcionarios públicos y la extorsión ejercida por delincuentes comunes y grupos armados organizados dificultan seriamente el diario vivir de los negocios de todos los tamaños y disuaden nuevos emprendimientos del capital proveniente de afuera del distrito.
- Como se puede ver en el texto de este capítulo y los anexos 4.1 y 4.2, la región Pacifico y los municipios PDET del litoral, han sido objeto de numerosos planes e iniciativas a lo largo de los últimos años. Se han realizado diagnósticos y planes de acción; se les han asignado recursos. Sin embargo, las brechas socioeconómicas de la región con el resto del país permanecen. Mientras tanto, las enormes riquezas naturales de la región y su potencial para ser el vehículo de la conexión del país con Asia-Pacífico donde se da el mayor dinamismo del comercio y el crecimiento mundial, no han podido ser aprovechados para el desarrollo y el bienestar de su población. Sin la remoción de los obstáculos que se levantan contra ese propósito, la lista de oportunidades de inversión no será más que una colección de aspiraciones que se incluyen en los sucesivos planes gubernamentales, año tras año. Se requeriría una estrategia de profundo alcance, dotada de instrumentos específicos en todos los frentes sociales, económicos e institucionales, en una especie de Operación Pacífico, producto del consenso de los actores locales, pero por encima de todo, del conjunto de la sociedad colombiana, que hasta el momento ha estado de espaldas a la región.

Anexo 6. Planes de desarrollo para el Pacífico 2010-2024

- Durante el período de gobierno 2010-2014, se promulgó el CONPES 3847, denominado "Todos somos PAZcífico", como parte de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para cerrar brechas en la Subregión del Pacífico colombiano. El programa se centró en tres sectores críticos: acueducto y saneamiento básico, energización, y conectividad de transporte, destacándose la iniciativa de la Acuapista del Pacífico. Se estableció el Fondo para el Desarrollo del Plan "Todos Somos PAZcífico", respaldado por la Ley 1753 de 2015, que permitió la contratación de empréstitos externos con entidades multilaterales hasta por USD 400 millones, destinados a financiar estos proyectos durante un lapso de seis años.
- Durante el período gubernamental 2014 - 2018, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) adoptó un enfoque regional centrado en la equidad, la integración territorial y el aprovechamiento sostenible de los mercados. Este enfoque promovió la integración de la Subregión Pacífico con sus fronteras y el resto del país, enfocándose en la sostenibilidad ambiental.
- La Ley 1721 de 2014 formalizó el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico entre Colombia, Chile, Perú y México. Este acuerdo facilitó la armonización de las relaciones comerciales entre estos países, reduciendo los costos de transacción y creando nuevas oportunidades de mercado, preparando la integración de la Subregión con la economía global. Según el Ministerio de Comercio, la Alianza del Pacífico es más que un Tratado de Libre Comercio (TLC), funcionando como un mecanismo de integración económica que incluye cooperación en innovación, emprendimiento, cultura, deporte e infraestructura.

  Entre los avances recientes destacados en el informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia, se resalta la incorporación de Singapur en 2022 como el primer Estado Asociado a la Alianza del Pacífico. Este acuerdo ha ampliado las oportunidades de inversión y acceso a mercados, proporcionando beneficios mutuos y reforzando el papel de la Alianza del Pacífico como un actor relevante en el ámbito del comercio y la cooperación internacional.

- La creación de la RAP (Región Administrativa y de Planificación) Pacífico marcó un punto crucial en el marco normativo de la Subregión. Según la Ley Orgánica 1454 de 2011, que establece directrices para la organización administrativa del territorio colombiano, las RAP promueven un modelo de desarrollo descentralizado y autonomía territorial. Con el respaldo de las Asambleas Departamentales de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, se formalizó la RAP Pacífico en diciembre de 2016. En agosto de 2019, este ente inició la formulación del Plan Estratégico Regional (PER) bajo la dirección de un equipo técnico especialmente designado y con la participación de más de 600 representantes de instituciones públicas nacionales, regionales, distritales y municipales, universidades, la academia, gremios, comunidades étnicas, organizaciones sociales y de la sociedad civil. El PER se estableció como la hoja de ruta para el desarrollo de la Subregión Pacífico a lo largo de 20 años, comenzando en 2021 y proyectándose hasta 2041. El presupuesto estimado para la implementación de este plan fue de $190.799.931 millones.
- En el contexto de la construcción de paz y la Reforma Rural Integral (RRI), el Decreto 893 de 2017 estableció los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), utilizando los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) como su principal instrumento de planeación. En

la Subregión Pacífico, los PDET están organizados en cuatro subregiones: "Pacífico medio", "Pacífico y frontera nariñense", "Chocó", y "Alto Patía y Norte del Cauca".

- Desde 2011, los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) han enfocado tres áreas clave para el desarrollo del Pacífico colombiano: la infraestructura como medio para el desarrollo regional, la mejora de la calidad de vida mediante la expansión de la cobertura de servicios públicos y educación, y la gestión del suelo tanto para la producción como para la protección de la biodiversidad.
- En el reciente Plan Nacional 2022 – 2026, dentro del apartado "Territorios más humanos", se ha formulado la Política Para El Desarrollo Integral del Pacífico. Esta política también busca cerrar brechas de desarrollo económico y social, priorizando el cumplimiento de los 176 acuerdos establecidos tras el Paro Cívico de Buenaventura, los acuerdos del Paro Cívico del Chocó, y las demandas de las comunidades del Norte del Cauca y de la costa Pacífica nariñense. Para implementar estos planes, el Gobierno Nacional, coordinado por la Vicepresidencia de la República y con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñará e implementará una política pública integral. Esta incluirá una hoja de ruta que priorice proyectos estratégicos y asignaciones presupuestales necesarias dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, con el objetivo de promover un desarrollo integral y sostenible de la Subregión Pacífico.

Anexo 7. Perspectivas para el Pacífico - Revisión de Políticas Públicas

El Pacífico colombiano ha sido objeto de políticas públicas específicas en el marco de diferentes iniciativas de brechas departamentales. Es así como en el gobierno de Duque se incluyeron los pactos regionales como parte de su estrategia de desarrollo. Estos pactos buscaban promover el crecimiento económico, la equidad y el bienestar en las Subregiones de Colombia, incluyendo el Pacífico. En el contexto específico de esta Subregión, en la administración Duque se contempló una inversión significativa de $123,7 billones de pesos, con cuatro metas específicas. Estas metas incluyeron la restauración de 3.300 hectáreas en la cuenca del Río Atrato, la mejora de la infraestructura en al menos 4 aeropuertos no concesionados, proporcionar acceso a agua potable a 322.155 personas adicionales y reducir la pobreza monetaria y extrema en el Chocó, situándolas en niveles cercanos al 53,4% y 27,2%, respectivamente. Con el propósito de alcanzar estas metas, se desarrollaron estrategias que abarcaron desde la mejora de la conectividad vial y fluvial, específicamente entre Buenaventura y Orinoquia, hasta el fortalecimiento de la oferta de servicios logísticos para el desarrollo de cadenas productivas y turísticas. Además, se contempló consolidar el ordenamiento territorial, poniendo especial énfasis en aspectos ambientales y la recuperación de cuencas hidrográficas como las del Cauca, Baudó y San Juan[150].

En la actual administración, el presidente Gustavo Petro encabezó, entre el 22 y el 27 de enero de 2024, una serie de visitas a ocho municipios del Litoral Pacífico. Acompañado por su equipo de gobierno y autoridades locales, se estableció una hoja de ruta para sentar las bases de la transformación de la Subregión. Durante estas visitas, se propusieron proyectos significativos, como la construcción de un canal interoceánico que conectaría la Bahía de Cupica con el río Atrato. Además, se planteó la posibilidad de construir un puerto de aguas profundas en López de Micay, aprovechando la desembocadura del río San Juan de Micay. En el ámbito energético, se contempló la construcción de una hidroeléctrica en el cañón de López de Micay, con la intención de garantizar la seguridad energética del país. También se mencionó la construcción de una carretera de 40 kilómetros que conectaría el Litoral Pacífico caucano con la zona andina del Cauca, específicamente con el Cañón del Micay.

En cuanto a la infraestructura portuaria, el presidente Petro ordenó la concesión del Puerto de Tumaco a cooperativas de pescadores de la Subregión y alentó a la comunidad del Pacífico a orientar su producción hacia el mercado chino, destacando la exportación potencial de camarones, atún, cacao, coco, madera y viche. Además, se anunció que se va a recuperar 11 puestos de salud en la Subregión y se van a construir cinco puestos de salud más.

Durante esta jornada, se realizaron varios anuncios con detalles específicos sobre la inversión y la financiación. En resumen, se habló de una inversión total de casi 2 billones de pesos, con contribuciones de diversas entidades. Entre ellas, se destacan aportes significativos del Ministerio de Cultura, Ciencias y Deporte (1 billón de pesos), el Ministerio de Agricultura (21 mil millones de pesos), el Ministerio de Educación (9.100 millones de pesos), el Ministerio de Minas y Energía (10 mil millones de pesos), la Agencia de Renovación Territorial (65 mil millones de pesos), el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ($117 mil millones de pesos), el Ministerio de Igualdad ($255 mil millones de pesos), la Vicepresidencia ($4 mil millones de pesos), y el Ministerio de Salud ($36 mil millones

[150] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/pactos-regionales-1.pdf

de pesos). Asimismo, se mencionaron asignaciones conjuntas de recursos entre entidades, como los $59 mil millones destinados por el Ministerio de Igualdad y la Agencia de Renovación Territorial, y los $4 mil millones compartidos entre la Vicepresidencia y el Ministerio de Cultura, además de una colaboración de $1,4 mil millones entre el Ministerio de Cultura y el Fondo *Todos Somos Pazcífico*[151].

Anuncios Estratégicos y compromisos financieros de la Jornada del Presidente Petro en la Subregión Pacífico (2024)

La visita del presidente Gustavo Petro al Pacífico, en enero 2024, no solo es relevante para la política y la administración pública, sino también para el sector privado. Durante su jornada, se anunciaron múltiples iniciativas que, de realizarse, impactarán significativamente en la infraestructura, la educación, la salud y, sobre todo, en la dinámica económica y productiva de la región. Estos anuncios son cruciales para el sector privado, ya que abren nuevas oportunidades de inversión, colaboración y crecimiento económico en áreas estratégicas para el desarrollo sostenible y la competitividad regional. Las siguientes líneas detallan las iniciativas anunciadas.

En la reciente jornada del presidente Gustavo Petro en la Subregión del Pacífico, se destacaron varios anuncios cruciales vinculados al mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado. El Gobierno anunció el respaldo financiero para proyectos en diversas localidades, abordando las necesidades fundamentales de suministro de agua en comunidades de la Subregión. Entre los proyectos mencionados se incluyen inversiones para el sistema de acueducto en Roberto Payán, Barbacoas, Magüí Payán y el resguardo Santa Rosita, especialmente enfocado en la zona rural de Tumaco. Asimismo, se contempla la construcción de acueductos en el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco y La Tola. Además, se destacó la resolución de las necesidades de agua potable en la zona rural del municipio de Istmina y se informó sobre el progreso en la construcción del acueducto en la cabecera municipal del municipio de Condoto. Se proyecta la construcción del acueducto en el municipio Unión Panamericana y se trabajará en la solución de problemas de acceso a agua potable en la zona rural de Novita.

En el ámbito educativo, un programa específico se encargará de proporcionar soluciones de agua potable a los centros educativos, comenzando con cinco instituciones. Además, el Ministerio de Igualdad y Equidad ha asumido el compromiso de garantizar el acceso al agua potable en las 13 instituciones educativas de todo el municipio de Timbiquí. Se contempla también un significativo fortalecimiento de la infraestructura educativa, con una inversión dirigida a mejorar más de 40 sedes educativas. Como anuncio relevante, se informó sobre la construcción inmediata de una universidad en Barbacoas, lo que ampliará la oferta educativa en la Subregión. Adicionalmente, se llevará a cabo la creación de una nueva sede de la Universidad de Nariño, ampliando así la cobertura educativa en El Charco.

[151] Disponible en https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/RESUMEN-Anuncios-del-Gobierno-con-el-Pueblo-en-el-Litoral-Pacífico-240128.aspx

En relación con los aspectos energéticos, se abordó la creación de un distrito minero en respuesta a la solicitud de la comunidad. Asimismo, se anunció la implementación de un punto de la Agencia Regional de Nariño con el objetivo de asegurar un comercio justo para los pequeños mineros.

En el ámbito de la infraestructura y la conectividad vial, se anunciaron proyectos significativos, destacándose el inicio de la pavimentación de la vía Junín – Barbacoas. Además, se expresó el respaldo para la construcción del puente de Telembí. También se comunicó una inversión de $14.000 millones de pesos para la construcción de 3,5 kilómetros de pavimento rígido en la vía que conecta la cabecera municipal de Novita con el corregimiento de Torra.

En lo que respecta a la conectividad digital, se informó sobre obras contratadas en 16 zonas comunitarias para la paz de Barbacoas, Magüí Payán y Roberto Payán, con una inversión de 10.000 millones de pesos. Estas iniciativas buscan mejorar la conectividad en las escuelas y proporcionar servicios de wifi para las comunidades, contribuyendo al acceso a la información y fomentando la inclusión digital. Además, se anunció un proyecto de 80.000 millones de pesos destinado a la conectividad en los **municipios PDET**, fortaleciendo aún más la infraestructura digital en la Subregión para beneficio de sus habitantes. Estas acciones demuestran un compromiso con el desarrollo integral y la modernización de la infraestructura en la zona.

En la jornada también se mencionaron iniciativas para el sector salud. Al respecto, se anunció que el Ministerio de Salud iniciará la construcción del hospital del municipio de Guapi con una inversión de 36.000 millones de pesos. Adicionalmente, se entregarán dos ambulancias fluviales, una ambulancia marítima fluvial y una ambulancia en colaboración con Fondopaz, fortaleciendo así la capacidad de respuesta y atención en la Subregión.

En lo que respecta al desarrollo productivo, el Ministerio de Igualdad y Equidad, en colaboración con el Ministerio de Agricultura, invertirá en la construcción de la planta de transformación del coco, cuya sede estará en Timbiquí. Además, se mencionó un proyecto destinado a la transformación y producción del plátano con una inversión de 15.000 millones de pesos, enfocado en las Subregiones del Alto Medio y Bajo Baudó.

En este contexto de desarrollo productivo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e iNNpulsa también anunciaron, durante la jornada, el lanzamiento del primer Centro de Reindustrialización ZASCA en Tumaco entre 2024 y 2025. Estos centros ofrecen servicios de asistencia técnica, capacitación y acceso a maquinaria especializada para micro y pequeñas empresas o emprendedores, como parte de la política de reindustrialización nacional del Gobierno (ver CONPES 4129). Además, el Ministerio de Comercio e iNNpulsa anunciaron la estructuración de otros tres centros dirigidos a los sectores de cacao, pesca y cultura, con el propósito de brindar un apoyo integral al desarrollo productivo en Tumaco.
Para fortalecer aún más el sector turístico, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo junto con el Fondo Nacional de Turismo (Fontur) anunciaron una inversión de $7.505 millones para la construcción de 10 embarcaderos en la Subregión. Los 10 embarcaderos planificados para el

Litoral Pacífico se ubicarán estratégicamente en municipios como Guapi, Suárez, Timbiquí, Istmina, Quibdó, Riosucio, Pasto y Calima, abarcando áreas importantes como el Río Guapi, Embalse La Salvajina, Río Cauca, Río Timbiquí, Río San Juan, Río Atrato, Río Tutunendo, Laguna La Cocha (Lago Guamuez) y el embalse de Calima (Lago Calima).

Fuente: Anuncios de prensa en Presidencia de la República, 2024[152]

[152] Disponible en: https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/primer-zasca-de-turismo-del-pais-en-tumaco-2024

Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones

Los municipios PDET surgen del Acuerdo Final de Paz firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP en noviembre de 2016, como un instrumento de priorización, dentro del punto 1, entre 6, para implantar los Programas de desarrollo con enfoque territorial, PDET; del avance de su implementación depende la transformación del territorio, el cierre de brechas económicas, sociales e institucionales con respecto del resto del país, y la prosperidad económica. A siete años de la firma del acuerdo, son evidentes las dificultades para el logro pleno de los objetivos del punto 1 del Acuerdo. Este estudio contribuye a la comprensión del camino recorrido y propone acciones políticas pública para permitir que el capital privado contribuya al propósito del desarrollo de las regiones más afectadas por el conflicto interno en Colombia;

5.1. Agenda productiva en subregiones PDET

La agenda para promover una mayor participación del sector privado en la inversión y el emprendimiento de las subregiones PDET debe enfocarse, de acuerdo con los resultados de este estudio, en las siguientes direcciones:

En primer lugar, reconocer la heterogeneidad de las subregiones PDET desde el punto de vista de su geografía económica y de sus potencialidades competitivas, y definir una estrategia diferenciada y sensible a dichas diferencias espaciales. No es viable (y probablemente tampoco deseable) esperar una "geografía económica plana" ni entre las subregiones PDET, ni entre las subregiones PDET y no PDET.

El reconocimiento de la heterogeneidad de las subregiones PDET, implica reconocer también sus relaciones funcionales con municipios vecinos no PDET, pero que están articulados a municipios PDET por medio de relaciones funcionales, y que además pueden operar como nodos dinamizadores del desarrollo regional. Esto implica la ampliación del criterio de focalización para las intervenciones de política, lo cual se puede lograr incorporando estos municipios-nodo como zonas ZOMAC (como es el caso de Riohacha) o redefiniendo las subregiones PDET para incluir dichos municipios-nodo.

Con el objetivo de potenciar y aprovechar las ventajas comparativas que existen en algunas de las subregiones PDET, es fundamental incorporarlas explícitamente como parte de las estrategias de la Política Nacional de Reindustrialización (CONPES 4129, 21 de diciembre de 2023). En particular, en la estrategia de fortalecimiento de la agroindustria, los Núcleos Territoriales Agroindustriales priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se incluyen 14 municipios que hacen parte de los PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, de la subregión de Montes de María, de la subregión Sierra Nevada – Perijá; y de la subregión Sur de Bolívar. Sin embargo, se debe evaluar también la incorporación de municipios con potencialidades agrícolas y pecuarias de otras subregiones PDET y en particular de las subregiones del Sur de Córdoba, Sur del Tolima, Urabá y Sierra Nevada Perijá.

Se debe señalar también que la apuesta agroindustrial en Colombia no es viable sin la incorporación de la agroindustria empresarial y la agricultura comercial en dicha estrategia productiva. El CONPES 4129 no parece incorporar explícitamente este elemento y desconoce por lo mismo la posible utilización de instrumentos exitosos como las Alianzas Productivas que vinculan a pequeños productores rurales con los mercados a través de esquemas de agronegocios con empresas aliadas formales.

De otro lado, se debe definir una agenda productiva para los municipios mineros que hacen parte de los territorios PDET. El sector privado formal está involucrado en alto grado en estas subregiones, especialmente en la producción de crudo, gas, carbón, ferroníquel, oro y plata. El impacto de la actividad privada y sus encadenamientos con las economías locales suelen ser muy importantes. Sin embargo, su dinamismo y presencia en estas subregiones puede llegar a afectarse de manera significativa en un escenario de transición energética y de reducción de la producción de petróleo, gas y carbón, como lo ha anunciado el Gobierno, y también, por regulaciones ambientales que podrían implicarla suspensión generalizada de la actividad minera. La decisión deliberada de reducir en el corto plazo la producción de crudo y gas específicamente, golpea directamente a varios de estos municipios, sin que haya claridad sobre sus alternativas productivas, ni una agenda concreta para desarrollarlas.

La importancia del capital natural y del capital inmaterial, principalmente en subregiones PDET como la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, así como la Macarena – Guaviare, constituyen un activo estratégico para su aprovechamiento en proyectos sostenibles de ecoturismo y turismo de naturaleza, por ejemplo.

Existen, sin embargo, importantes barreras para el pleno aprovechamiento productivo de este sector en los municipios PDET: 1) el sector de operadores turísticos en los PDET está compuesto mayormente por microemprendimientos que no utilizan sistemas de pago electrónico y presentan un bajo nivel de formación, especialmente en áreas como guías, hospedaje y transporte, y en escasez de personal bilingüe; 2) prestación inadecuada de servicios públicos; 3) presencia de grupos armados ilegales, bandas traficantes y la delincuencia común u organizada; 4) falta de acceso al financiamiento para el desarrollo de ideas de negocio. No obstante, hay ejemplos exitosos como el de Guapi en el Pacífico Medio, que aprovecha la rica biodiversidad y cultura única de la subregión para el desarrollo del turismo comunitario y ecoturismo. A este respecto, la Política Nacional de Reindustrialización reconoce la necesidad de consolidar un Sistema Nacional de Turismo "que integre en la cadena de valor del sector a aquellas subregiones valiosas por su diversidad natural y cultural, las cuales han sido afectadas por el conflicto armado".

Se requiere, entonces, abordar una agenda con la participación del Estado y el sector privado, en el corto y el mediano plazo, donde las políticas públicas son centrales para avanzar en una agenda productiva de los municipios PDET, lo cual se logrará mediante:

1) el diseño, en el corto plazo, por el gobierno nacional y local, de políticas públicas diferenciadas para cada subregión PDET, en un espacio geográfico redefinido más allá del municipio, e inclusive de la subregión, para potenciar su impacto en el marco de regiones y nodos funcionales,

2) precisando el dominio geográfico de políticas nacionales, como la de la reindustrialización, con menciones específicas a los PDET y a las regiones funcionales,

3) en el corto plazo, y con el concurso público y privado, implementar el objetivo de la agroindustrialización, que hace parte de la política de reindustrialización, mediante alianzas público-privadas, que contemplen no solo el tema de tierras, sino también los de la tecnología, las mejores prácticas y la comercialización interna y externa de esta producción

4) definiendo acciones específicas de mediano y largo plazo, entre el sector público nacional y local, y los productores locales, para los municipios donde la producción minera es importante, para la

reconversión productiva, laboral y fiscal, en medio de la transición energética, en un horizonte definido en el tiempo, con precisión de programas, cronogramas y recursos,

5) explorando las oportunidades y las ventajas comparativas y competitivas derivadas de la mayoría de los municipios PDET, a partir de su capital natural y definiendo las necesidades de mediano y largo plazo en cuanto a capacitación de la mano de obra y el alistamiento de otros atributos de capacidades y recursos financieros e institucionales, para estar en condiciones de aprovechamiento de oportunidades de inversión en turismo sostenible y biodiversidad, entre otros.

5.2. Provisión de bienes públicos y estructuración de proyectos

Las agendas productivas en las subregiones PDET deben articularse a la provisión de bienes públicos, y en particular al desarrollo de infraestructura de transporte, conectividad digital, distritos de riego y servicios públicos adecuados. Sin estos bienes públicos, la inversión del sector privado en las subregiones PDET difícilmente alcanzará niveles significativos, excepto en actividades como la minería o la exploración de petróleo.

Una parte de la agenda de estructuración e implementación de proyectos tiene que ver con proyectos locales para el bienestar social de la población, como son la gran mayoría de las iniciativas contenidas en los PATR. Sin embargo, para el objetivo de este estudio, la agenda de estructuración y ejecución de proyectos más importante es la que tiene que ver con la provisión de bienes públicos para la productividad y la competitividad regionales, como los señalados anteriormente. Aquí también puede entrar una parte importante de las 4843 iniciativas de los PATR, identificadas como detonantes y dinamizadoras, y sobre las cuales se había definido una hoja de ruta para su priorización en el último gobierno, pero que su continuidad en el actual gobierno está por precisar.

La información existente de la ART muestra proyectos de inversión por $27,7 billones, en proyectos terminados o en ejecución. La mayor parte de los recursos ($22,5 billones) proviene del Presupuesto General de La Nación y de regalías (OCAD Paz y SGR de las entidades territoriales).

No obstante, las entrevistas apuntaron a dos problemas: en primer lugar, el débil avance en la implementación de la agenda surgida de las iniciativas contenidas en los PATR de las subregiones PDET. La gran mayoría de estas son, como su nombre lo indica, iniciativas, y requieren su avance y estructuración hacia proyectos ejecutables e implementables. La mayor parte de esas iniciativas se refieren a educación rural y primera infancia, reactivación económica y producción agrícola, reconciliación y construcción de paz, e infraestructura y adecuación de tierras.

Se habla de una implementación dispersa de las iniciativas, y a pesar de que se señala que el 44% de estas está en ruta de intervención activa (RIA), no se tiene claridad sobre cuáles culminaron, ni el grado de avance de las que están en ejecución. La hoja de ruta para la priorización de estas iniciativas está siendo precisada en la actualidad. Se retomó el proceso de consulta con lo cual la implementación y avance de esta agenda debe partir de lo que ya se avanzó y definió, y abrir espacio para los inversionistas privados. Es esencial la revelación de los techos presupuestales y el compromiso de las entidades del nivel nacional que aportarán recursos para su implementación. El sector privado tiene, en el corto plazo, una oportunidad para participar y compartir sus planteamientos acerca de las iniciativas que deben ser incorporadas y priorizadas en los PATR.

El segundo aspecto problemático es la dificultad en los procesos de estructuración de proyectos. No es posible entregar bienes públicos de calidad sin una correcta estructuración. A este respecto, el sector privado puede ser un gran aliado en la estructuración de proyectos en los territorios, especialmente en aquellos en donde no hay un mercado de estructuradores que funcione operativamente. Obras por Impuestos es un mecanismo que permite el involucramiento eficaz del sector privado en la estructuración y ejecución de proyectos.

Más allá del instrumento de Obras por Impuestos, debe haber una agenda en el nivel local, más incluyente para el sector privado en las subregiones, de forma que empresas con bajos recursos y las propias comunidades puedan participar en obras comunitarias con montos limitados, medianas empresas en alianzas mixtas y grandes empresas como financiadoras y estructuradoras en proyectos de mayor complejidad.

5.3. Fortalecer la arquitectura institucional

La estructura institucional actual para la implementación de los PATR y la agenda PDET en general, dificulta la armonización y ejecución de políticas y proyectos, y hace más compleja la interacción entre el Estado y los actores privados. El punto central es que no parece haber un centro de gobierno efectivo y con la capacidad de coordinar las agendas de las entidades involucradas. La ART debería ser, en principio, la encargada de dicha coordinación, pero no tiene la capacidad ni las herramientas para hacerlo. Esta coordinación también podría depender de una "unidad de entrega" (*delivery unit*) cercana al presidente, y en ocasiones ha sido así en el pasado. Sin embargo, hoy no existe este esquema ni ningún otro que lo sustituya.

La "hoja de ruta" fue un instrumento creado en la administración anterior para alinear los esfuerzos de planeación adelantados en las subregiones PDET, y para priorizar la implementación de las iniciativas contenidas en los PATR para convertirlas en proyectos con su respectiva trayectoria de implementación y gestión. El reto es aún mayor porque es necesaria la articulación entre los Planes de Acción de los PDET, y los otros instrumentos del acuerdo final: los Planes Nacionales Sectoriales, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Integrales de Reparación Colectiva y el Plan Marco de Implementación (PMI). Y no solamente con los instrumentos y recursos del Acuerdo Final, sino también, y de acuerdo con los enunciados del actual PND, es necesaria la concurrencia de recursos en todo gran propósito nacional: los recursos de diversas fuentes de financiamiento: el Sistema General de Participaciones, SGP, el sistema nacional de regalías, los ingresos corrientes y de capital de los municipios y los provenientes de la cooperación internacional. Todo con la necesaria coherencia e inclusión en los planes municipales y departamentales de desarrollo.

La urgencia de contar con un centro de gobierno para la implementación del Acuerdo Final, y de la agenda PDET en particular, es que el logro de los objetivos de transformación regional y superación de la pobreza en estos territorios depende de un esfuerzo intersectorial e interinstitucional de diseño, financiación, implementación y seguimiento de políticas públicas, programas y proyectos en estos territorios. Sin coordinación efectiva dichos logros son difícilmente alcanzables.

También es necesario plantear la necesidad de Alianzas Territoriales entre municipios, empresas, y entidades gubernamentales para crear un ecosistema de cooperación y trabajo conjunto. A este respecto, las Cámaras

de Comercio pueden ser un instrumento para especializar y formar capacidades locales y contribuir significativamente a mejorar la gestión y ejecución de proyectos.

A manera de síntesis, las conclusiones y recomendaciones de este estudio en cuanto a los retos y oportunidades de la inversión privada en municipios PDET, se resumen en lo siguiente:

1) los municipios PDET surgen del Acuerdo Final de Paz firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP en noviembre de 2016, como un instrumento de priorización, dentro del punto 1, entre 6, para implantar los Programas de desarrollo con enfoque territorial, PDET; del avance de su implementación depende la transformación del territorio, el cierre de brechas económicas, sociales e institucionales con respecto del resto del país, y la prosperidad económica. A siete años de la firma del acuerdo, son evidentes las dificultades para el logro pleno de los objetivos del punto 1 del Acuerdo. Este estudio contribuye a la comprensión del camino recorrido y propone acciones políticas pública para permitir que el capital privado contribuya al propósito del desarrollo de las regiones más afectadas por el conflicto interno en Colombia;

2) el estudio muestra la heterogeneidad de las subregiones y municipios PDET, y las dificultades de la implementación debidas, entre otras razones, a las limitaciones de la estructuración de proyectos de inversión y el atraso en el Catastro Multipropósito,

3) se identifica la necesidad de la producción de bienes públicos y de apoyo mediante instrumentos transversales, como el crédito y la asistencia técnica, a la actividad productiva en esos territorios,

4) cada subregión tiene un potencial productivo diferenciado: la dotación de capital propio e inmaterial y su valoración lleva a reconocer las oportunidades del ecoturismo, la biodiversidad y la agroindustria, entre otros, y ajustar las políticas regionales de competitividad, en el marco de los criterios de territorio funcional y nodo dinamizador potencial,

5) las políticas nacionales actuales como son las de reindustrialización, turismo y reforma agraria, entre otras, son una oportunidad para los PDET, si se traducen en una reducción de las fallas de coordinación entre los diferentes niveles del gobierno, y crean espacio para la inversión de las empresas grandes, MIPYMES y comunitarias,

6) hay recursos de muchas fuentes para elevar el nivel de vida en los municipios afectados por el conflicto; están incluidas en el presupuesto general de la nación, en el de regalías, en el cupo del mecanismo de obras por impuestos, y los propios de las entidades territoriales, ET, pero falta tener una coordinación adecuada y concurrencia de recursos, así como capacidades de estructuración de proyectos para acceder a estas y otras fuentes como, por ejemplo, las de la cooperación internacional,

7) se recomienda la constitución de un centro de gobierno que coordine las políticas públicas, en el nivel más alto del gobierno para acelerar el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz, en el marco del cual se crea la figura de los PDET y, por último,

8) se requiere asegurar el seguimiento de las metas de los PDET -PATR, en un proceso permanente y participativo, bajo la acción de las unidades de seguimiento (*delivery units*), de la Agencia de la

Renovación del Territorio, ART, y de la Agencia Nacional de Tierras, ANT, entre otras, y la existencia de un ciclo que lleve, de la evaluación a la toma de decisiones oportunas, en el ámbito del centro de gobierno.

9) El sector privado, a través de las empresas y las fundaciones, así como la sociedad civil a través de las cámaras de comercio, las organizaciones comunitarias, las ONG y la cooperación internacional han apoyado la agenda gubernamental de los PDET y podrían, adicionalmente, contribuir con el seguimiento de los programas y proyectos, con instrumentos como observatorios, mecanismos como los MEC y espacios de encuentro con las autoridades locales y nacionales.

5.4. Indicadores de seguimiento

En esta sección se hace una aproximación a los indicadores que permitirían hacer seguimiento a los objetivos de los Programas PDET que buscan la transformación territorial y, en particular, rural, de los municipios más afectados por el conflicto interno en Colombia. Los instrumentos de la Reforma Rural Integral del punto 1 del Acuerdo buscan el "buen vivir" de la población, la reducción de la pobreza, el cierre de brechas económico-sociales con otros municipios del país, y la prosperidad económica. Para lograr esta última se requiere el concurso de la inversión y las políticas públicas, la participación de las comunidades y el concurso de las empresas privadas, grandes y mipymes. La inversión privada fluirá si se definen los derechos de propiedad, si impera la ley, y hay claridad en las reglas de los negocios,

En este documento, se han analizado las perspectivas del emprendimiento y de tierras, que deben ser complementadas por otras como las de seguridad y gobernanza, y se ha profundizado en el análisis de una subregión PDET, el Pacífico Medio. Y se han hecho unas recomendaciones para viabilizar las oportunidades de inversión privada en los municipios PDET. Estos indicadores están alineados con las recomendaciones previamente expuestas y, por lo tanto, están relacionados con la implementación de políticas públicas y el fortalecimiento de las condiciones que facilitan la creación de emprendimientos y aumentan la actividad privada.

En este documento, los indicadores se encuentran organizados por temática (Emprendimiento, Tierras y Pacífico) y por línea (infraestructura, capital humano, variables institucionales, acceso y uso de la tierra, servicios productivos e indicadores sociales. Hacerles seguimiento, teniendo en cuenta la línea base[153], permitirá analizar los cambios en los municipios y recomendar ajustes a la política pública o al accionar de la sociedad civil (empresarios, fundaciones, cooperación internacional, actores locales).

En relación con el monitoreo de la pobreza, se sugiere utilizar el Índice de Pobreza Multidimensional que calcula el DNP con base en los datos registrados en el SISBEN. Además, es importante verificar la calidad de los servicios públicos, específicamente en agua y energía, solicitando el seguimiento municipal a la Superintendencia de Servicios Públicos.

El seguimiento de estos indicadores puede ser iniciado por el CIPE, en compañía o no de un consultor aliado, para elaborar un análisis independiente y mantenido o entregado a la entidad que se encargue de coordinar los esfuerzos de la consolidación de la paz en Colombia y del cumplimiento del Acuerdo de Paz.

[153] Para efectos del análisis, se tomó como línea base el último dato disponible en cada fuente de información. Los datos también están disponibles para años anteriores, en caso de que se quiera cambiar la línea base de comparación.

En la actualidad, esa función la vienen cumpliendo las Agencias creadas por el acuerdo y el Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 5-1. Indicadores de seguimiento de las recomendaciones

TEMÁTICA	LÍNEA	INDICADOR	UNIDAD	LINEA BASE (promedio PDET)	FUENTE
Sector Privado	Importancia del sector privado / empresarial	Recaudo per cápita del Impuesto de Industria y Comercio	Pesos por habitante (población del municipio)	0,14 (2022)	Operaciones Efectivas de Caja-DNP y Censo de Población 2018
		Inversiones de Obras por Impuestos	Millones de pesos	$2.608.735 (Julio 2024)	Agencia de Renovación de Territorio
		Densidad empresarial	Número de empresas nuevas por cada 100.000 habitantes	328.1 (2022)	Observatorio de la Inversión Privada
Emprendimiento	Infraestructura – Conectividad	Número de suscriptores de banda ancha fija por cada 100 habitantes	Número de suscriptores con acceso dedicado a internet sobre la población total.	4683,36 (2020)	Observatorio del Sistema de Ciudades con base en MINTIC
		Acceso a internet	Índice estandarizado, entre 0 y 100. Un índice cercano a 100 indica mayor dominio de tecnología	27,55 (2022)	Observatorio del Sistema de Ciudades con base en MINTIC

	Infraestructura - Transporte por carretera	Número de relaciones bidireccionales y unidireccionales de la carga transportada por carretera	Es un indicador que mide el número de relacionamientos unidireccionales de la carga trasportada por carretera. Es decir, tiene en cuenta las relaciones de compra o venta (unidireccional) que tiene el municipio con otros municipios del país.	2,58 (2022)	Observatorio del Sistema de Ciudades con base en Ministerio de Transporte.
		Puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre	Es el escalamiento del puntaje de las relaciones unidireccionales y bidireccionales de carga terrestre	10,05 (2022)	Observatorio del Sistema de Ciudades con base en Ministerio de Transporte.

	Infraestructura - Transporte aéreo	Transporte aéreo por categoría de aeropuerto	Categorías de A a E dependiendo del número de pasajeros transportados, siendo A un aeropuerto que transporta más de 25 millones de personas y se le asigna 100 y E menos de un millón al año, con el valor 20 asignado.	3,76 (2022)	Observatorio del Sistema de Ciudades con base en Aerocivil
	Capital humano	Matrícula Acreditada Educación Superior	Número de personas matriculadas	1.140 (2021)	Observatorio del Sistema de Ciudades con base en matrículas reportadas por las IES y el SENA al SNIES
		Cobertura Matrícula Acreditada Educación Superior	Porcentaje de población de 17 y 21 años que cursa educación superior (T&T o universitaria) en una institución acreditada.	4,21 (2021)	Observatorio del Sistema de Ciudades con base en matrículas reportadas por las IES y el SENA al SNIES, y Censo 2018

	Variables institucionales	Tasa efectiva de recaudo predial, por mil pesos de avalúo	Pesos recaudados por impuesto predial por cada mil pesos de avalúo catastral.	9,8 (2022)	Medición del Desempeño Municipal con base en Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) e IGAC
		Estado de actualización catastral urbana y rural	Desactualizado = 0	Urbano: 68 municipios actualizados	Medición del Desempeño Municipal con base en Instituto Geográfico Agustín Codazzi
			Actualizado = 1	Rural: 58 municipios actualizado (2022)	
		Medición del Desempeño Municipal	Indicador de desempeño municipal	49,4 (2022)	Departamento Nacional de Planeación
	Seguridad y conflicto	Promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes	Escalamiento en un rango de 0 a 100 del "promedio tasa de extorsiones y secuestros, por 100.000 habitantes".	69,14 (2022)	Observatorio del Sistema de Ciudades con base en SIEDCO, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Territata, DNP.
Tierras	Acceso y uso de la tierra	Formalización de la propiedad de la tierra	Número de títulos de propiedad entregados	5.950 (2024)	Agencia Nacional de Tierras

			Número de títulos registrados ante Oficina de Registros de Instrumentos Públicos	802 (2024)	
			Número de actos administrativos expedidos con relación a la formalización de la tierra	5.183 (2024)	
		Plan Marco de Implementación (PMI)	Nivel de cumplimiento de las metas del PMI en los municipios PDET	64,41% (2024)	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) del Departamento Nacional de Planeación
		Desarrollo de las iniciativas PDET, en especial	Nivel de cumplimiento de las iniciativas en el Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	48,02% (2024)	Agencia de Renovación de Territorio
		Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo			
		Informalidad de tierras	Porcentaje de tierras que no están formalmente registradas.	0,66% (2022)	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

		Gini de tierras	0: Representa la perfecta igualdad, donde todas las personas tienen la misma cantidad de tierra. 1: Representa la desigualdad máxima, donde una persona posee toda la tierra y las demás no poseen nada.	0,61 (2022)	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
		Frontera agrícola	Número de hectáreas de área agrícola disponible y utilizada.	43 millones ha. (2023)	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
		Avances en restitución de tierras	Porcentaje de casos resueltos respecto al total de casos pendientes	87,93% (2023)	Corporación Forjando Futuro
	Servicios productivos	Avances de los Planes Sectoriales (riego, comercialización e infraestructura).	Porcentaje de avance de la implementación cada uno de los 16 PNS	27% (en promedio de los 16 PNS)	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
		Desarrollos en crédito para proyectos	Número de créditos otorgados.	2023	Banco Agrario / FINAGRO

		productivos en regiones PDET	Monto total de financiación proporcionada (en moneda local o dólares).	2023	
		Proyectos de cooperación y ONG.	Número de proyectos en ejecución o completados.	2023	Agencia Nacional de Tierras
					Fondo Colombia Paz
			Monto total de financiación aportado por ONGs (en moneda local o dólares).	2023	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
	Catastro Multipropósito	Avance del Catastro multipropósito	Área registrada en el catastro.	627.387 ha (2023)	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Indicadores Sociales	Indicadores sociales (salud, pobreza y servicios públicos)	Mortalidad materna	Razón de mortalidad materna a 42 días (por 100.000 nacidos vivos)	99,7 (2022)	Sistema Integrado de Información de la Protección Social
		Mortalidad en menores de un año	Tasa de mortalidad en menores de un año (por 1.000 nacidos vivos)	12,6 (2022)	

		Mortalidad en menores de 5 años	Tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 Años) (por 1.000 nacidos vivos)	16,2 (2022)	
		Mortalidad por desnutrición	Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 Años	25 (2022)	
		Índice de Pobreza Multidimensional	Número de hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales	318 (2021)	Departamento Nacional de Planeación – Registro Social
		Calidad de servicios públicos (agua y energía)	Número total de veces que los servicios de agua potable y de energía se interrumpen en un periodo determinado.	120 (2021)	SUPERSERVICIOS
			Tiempo total que los servicios están indisponibles durante las interrupciones.	20 de 30 días (2021)	SUPERSERVICIOS

Fuente: Elaboración Fedesarrollo

Bibliografía

Agencia de Renovación de Territorio. (2020). Seguridad en los Municipios PDET.

Agencia de Renovación de Territorio. (2021). Caracterización económica de los municipios PDET en el marco de la pandemia.

Agencia de Renovación de Territorio. (2022). Avances y desafíos en el territorio PDET: análisis de la pobreza multidimensional 2005-2018.

Agencia de Renovación de Territorio. (2022). Obras por Impuestos: Balance cuantitativo y cualitativo de su implementación.

Agencia de Renovación de Territorio. (2023). Informe de seguimiento a la implementación de los PDET.

Agencia de Renovación de Territorio. (2023). Plan anticorrupción y de atención al ciudadano.

Agencia de Renovación de Territorio. (2023). Plan Estratégico ART (2023 – 2026).

Agencia de Renovación de Territorio (ART) (2024). Contexto General PDET. Revisión y Actualización del PATR.

Agencia de Renovación del Territorio, ART. (2019). Caracterización económica e incidencia del COVID-19 en los territorios PDET.

Agencia de Renovación del Territorio, ART. (2024). Estadísticas de las inversiones en los PDET. Encontrado en: https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/estadisticas-de-las-inversiones-en-los-pdet/

Agencia de Renovación del Territorio, ART. (2024). Planes estratégicos. Encontrado en: https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/tabla/444/planes-estrategicos

Agencia de Renovación de Territorio. (2021). Empleo en el territorio PDET 2020.

Alcaldía distrital de Buenaventura. (2020). Plan Distrital de Desarrollo de Buenaventura 2020 - 2023.

Alcaldía distrital de Cali. (2020). Plan de Desarrollo Distrital Cali 2020 – 2023.

Barbosa-Domínguez, J. G. (2022). El puerto de Buenaventura en la reconfiguración de la cadena global de valor postpandémica. Sociedad y economía, (47).

Berry, A. (2023). El papel de la pequeña agricultura familiar en Colombia. Universidad del Rosario.

Berdegué, J., Jara, B., Fuentealba, R., Tohá, J., Modrego, F., Schejtman, A., & Bro, N. (2011). "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Bueno, J., Castillo, D., & Calixto, L. (2023). Evolución de los ingresos fiscales de municipios PDET. Razón Pública, publicado el 10 de diciembre de 2023.

Bustamante, V. (2024). Detienen producción bananera de La Guajira por amenazas de bandas criminales. El Heraldo. Recuperado en https://www.elheraldo.co/la-guajira/la-guajira-detienen-produccion-bananera-por-amenazas-de-bandas-criminales-1071025

Cámara de Comercio de Buenaventura. (2012). Agenda De Competitividad Para Buenaventura.

Caracterización territorios PDET Pacífico-FIDA, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Colombia. (2017).

Censo Nacional Agropecuario (CAN) (2014). DANE. Portal Web https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014

CEDE, García, S., Rodríguez, C., Sánchez, F., & Bedoya, J. (2015). La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia. CEDE.

CEPAL. (2010). La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir. Brasilia: Tercer Período de Sesiones de la CEPAL.

Comunicado de prensa de la Fundación Forjando futuro de fecha 24 de abril de 2004: La restitución de tierras sigue estancada.

Consejo Privado de Competitividad, Fundación Bolívar Davivienda, iNNpulsa, Universidad del Rosario. (2024). Índice Subnacional de Emprendimiento.

Consejo Nacional de Planeación. (2022). Informe de Seguimiento Final Al Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022.

Contraloría General de la República. (2022). 6to Informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz. Resumen ejecutivo. Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2023). Evaluación de cuellos de botella en la implementación del Plan Nacional de Formalización Masiva de Propiedad Rural (PNFMPR). CGR.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Conpes No. 3847.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). CONPES No. 4129.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Ley 2294 del 19 de mayo de 2023.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2024). Portal Web https://www.dnp.gov.co/

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (ENTERRITORIO) & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Marco Estratégico y Programático del Plan Integral Especial para el Desarrollo de Buenaventura – PIEDB 2040*.

Delgado, M., Perfetti, J. J., & Junguito, R. (2019). Uso potencial y efectivo de la tierra agrícola en Colombia: resultados del Censo Nacional Agropecuario. Fedesarrollo.

DANE. (2021). Datos de valor agregado municipal.

Echavarria, J. J., Villamizar, M., & Mc Allister, D. (2018). Evolución del crédito agropecuario en Colombia en: Superando barreras: el impacto del crédito en el sector agrario en Colombia. Editado por Juan José Echavarría Soto, Mauricio Villamizar, Daniela McAllister, Sara Restrepo Tamayo, Juan David Hernández. Bogotá: Banco de la República, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Espectador. (2023). "Petro Paz Total: Así se logró la mesa de diálogos en Buenaventura con 'Shottas' y 'Espartanos'". https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-paz-total-asi-se-logro-la-mesa-de-dialogos-en-buenaventura-shottas-y-espartanos/

El País. (2021). "Está en riesgo la red vial del Valle: esta es la realidad de las carreteras y puentes de la Subregión". Recuperado de https://www.elpais.com.co/valle/esta-en-riesgo-la-red-vial-del-valle-esta-es-la-realidad-de-la-carreteras-y-puentes-de-la-region-2613.html

Enfoque Competitivo, Russell Bedford. (2023). Buenaventura: el Puerto de Colombia.

Evaluaciones Agropecuarias Municipales. (2022). Estadísticas de cultivos agrícolas e inventarios pecuarios.

Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA) (2022). Portal Web https://upra.gov.co/es-co/Paginas/eva.aspx

Evaluaciones Agropecuarias Municipales, EVA. UPRA. (2022). Evaluaciones Agropecuarias Municipales. Encontrado en: https://upra.gov.co/es-co/Paginas/eva.aspx

FIP. (2023). Retomar el propósito de los PDET en el gobierno Petro. Notas estratégicas No.37.

Ferrández, P. C. (2016). Los nuevos desafíos humanitarios en América Latina: violencia urbana y desplazamiento. Estudios de caso: Buenaventura y Medellín (Colombia). In *Latinoamerika eta Karibe, hemisferioko bidegurutzeen eta munduko erronken aurrean* (pp. 375-389). Universidad del País Vasco = Euskal Herriko Unibertsitatea.

Galvis-Aponte, L. (2017). Estudios sociales del Pacífico colombiano. Banco de la República de Colombia.

Gobernación de Valle del Cauca. (2015). Plan maestro de desarrollo regional visión 2032.

Guzmán, Y. (2004). Contribución del Impuesto Predial Arauquita Arauca 2004. ESAP.

Haddad, E. A., Bonet, J., & Hewings, G. J. D. (Eds.). (2023). *The Colombian Economy and Its Regional Structural Challenges: A Linkages Approach*. Springer Nature.

Hausmann, R., Rodrik, D., & Velasco, A. (2005). Growth Diagnostics. Kennedy School of Government Harvard University.

Hleap Lozano, C. A. (2021). *Desarrollo económico en Colombia a través de una Zona Económica Especial (ZEE) en Buenaventura, basado en la experiencia de Shenzhen, en China* (Doctoral dissertation, Universidad EAFIT).

Índice de Ciudades Modernas, ICM. (2023). Resultados del Observatorio del Sistema de Ciudades. Encontrado en: https://osc.dnp.gov.co/

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2023). “Del mapa a la realidad territorial: El compromiso inquebrantable

del IGAC con la construcción de paz”. Disponible en: https://www.igac.gov.co/noticias/del-mapa-la-realidad-territorial-el-compromiso-inquebrantable-del-igac-con-la-construccion-de-paz

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (8 de junio de 2021). Resolución 33 de 2021. Recuperado en https://www.igac.gov.co/sites/default/files/transparencia/normograma/resolucion_333_de_2021.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2024). Informe de Gestión Anual 2023.

Instituto Kroc. (2023). Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, julio - septiembre de 2023.

Invest Pacific. (2013). Estudio de clima de inversión Buenaventura. Preparado para la Gobernación del Valle del Cauca en el marco del Convenio de Cooperación: “Promoción de la Subregión como destino de inversión”.

López, L. Á. A. (2020). Estrategia de seguridad integral marítima y fluvial en la Región Pacífica. Revista de las Fuerzas Armadas, (254), 49-56.

Martínez, A., et al. (2013). Hacia un desarrollo integral de la ciudad de Buenaventura y su área de influencia. Fedesarrollo-CERAC. Preparado para el Oleoducto del Pacífico. Diciembre, Bogotá.

Mejía, L. F., Martínez, A., Bateman, A., Zapata, J. G., Martín, T., Delgado, M., & Kahn, T. (2020). Cierre de brechas de competitividad departamental en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación.

Mendoza Mora, L., Weintraub, M., Vélez Lesmes, M. A., & Norza Céspedes, E. H. (2021). La distribución espacial del delito urbano en Buenaventura, 2014-2019.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). ABC de la Jurisdicción Agraria y Rural.

Neva, J., & Prada, R. (2023). Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2020. Bogotá: UPRA.

Observatorio de Inversión Privada. (2021). Encuesta de operadores y prestadores de servicios turísticos en PDET. Jaime Arteaga y Asociados, CIPE.

Observatorio de Inversión Privada. (2022). 6to Informe de resultados del Observatorio de Inversión Privada.

OCDE. (2022). Resumen Ejecutivo de la Revisión OCDE de la política rural de Colombia. OCDE. Paris.

OECD. (2015). OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015. OECD Review of Agricultural Policies. OECD Publishing, Paris. Recuperado en https://dx.doi.org/10.1787/9789264227644-en

Ospina, C., Umaña, M., Niño, D., Guillén, M., & Sánchez, L. (2023). Indicadores cotidianos como propuesta de medición complementaria para la transformación territorial. Caso Colombia.

Perfetti, J. J., Leibovich, J., Delgado, M., & López, E. (2024). La tierra para uso agropecuario en Colombia: equidad y productividad. Fedesarrollo.

Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, RUNAP. (2024). Reporte del SINAP público general. Encontrado en: https://runapadmin.parquesnacionales.gov.co/reportes

RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2019). Evaluación Operativa al PDET: Informe final y recomendaciones de escalabilidad.

Saffon, M., & Uprimny, R. (2009). “Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática”, en Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión, Bogotá, ICTJ y DeJusticia.

Steel, M. (2019). Model Averaging and its Use in Economics. University of Warwick.

Subregión Administrativa y de Planificación Pacífico. (2022). Plan Estratégico Regional Pacífico 2041.

Superservicios. (2021). Informe Sectorial De La Prestación Del Servicio De Energía Eléctrica.

Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) (2024). Departamento Nacional de Planeación. Portal Web https://siipo.dnp.gov.co/

Terridata. (2023). Datos de pobreza y población.

Torres, N., Dávalos, E., & Morales, L. (2021). Heterogeneous effects of agricultural technical assistance in Colombia. Borradores de Economía del Banco de la República. No. 1164.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (2020). Portal Web https://upra.gov.co/es-co

URT. (2022). Informe de empalme. Plan estratégico institucional 2018-2022.





Fedesarrollo
Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.
Teléfono: (601) 3259777
@Fedesarrollo