

SEMBRANDO FUTURO DESDE EL SUR DE COLOMBIA

Ejes del Desarrollo Productivo del Huila

Gobernación del Huila

HUILA CRECE

Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

SEMBRANDO FUTURO DESDE EL SUR DE COLOMBIA

Ejes del Desarrollo Productivo del Huila

Gobernación del Huila

HUILA CRECE

Secretaria de Desarrollo
Económico y Turismo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Gobernación del Huila

Luis Enrique Dussán López
Gobernador

Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo

Oscar Eduardo Trujillo Cuenca
Secretario de despacho

Jairo José Tamayo Charris

Dilberto Trujillo Dussán
Secretario de Agricultura y Minería

Andrés Mauricio Muñoz Leguizamo
Secretario de Gobierno y Desarrollo Comunitario

Fedesarrollo

Juan Gonzalo Zapata Giraldo
Coordinador de equipo de Fedesarrollo

Astrid Martinez Ortiz

Sofia Barrios Cortes

Jesús Sarmiento Sarmiento

Felipe Dussán Zuluaga (*UrbanPro)*

Eloísa Isaza Rodríguez (*UrbanPro)*

ISBN: 978-628-96151-0-4

Diseño y diagramación
William Cruz Corredor

Impresión
La Imprenta Editores S.A.S.

Diciembre de 2023, Bogotá D.C

Agradecimientos

Marco William Fonseca Diaz
Director Departamento Administrativo de Planeación del Huila.

Dilberto Trujillo Dussán
Secretario de Agricultura y Minería del Departamento del Huila.

Luis Carlos Becerra Ordóñez
Secretario de la cadena productiva de panela del Huila

Eduardo Muñoz Collazos
Secretario de la cadena productiva carnica y lactea del Huila.

Edison Javier Henao Palacios
Secretario de la cadena productiva piscicola del Huila.

Orlando Escobar Martínez
Secretario de la cadena productiva de cacao del Huila.

Isauro Trujillo Vázquez
Coordinador programa de Mineria en Secretaría de Agricultura y Minería del Huila.

Lina Marcela Carrera
Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio del Huila

Lina María Rivera Péña
Directora Ejecutiva Cotelco Huila.

Israel Silva Guarnizo
Director Ejecutivo Asocooph

Edilberto Sánchez Cortes
Equipo técnico de la Secretaría de Agricultura y Minería del Huila

Argemiro Ortiz Trujillo
Director de ECOAVENTUR

Armando Torrente Trujillo
Profesor Titular en Universidad Surcolombiana

Carlos Harvey Salamanca Falla
Docente investigador grupo CRE@ facultad de economia y administración en Universidad Surcolombiana

German Dario Hembuz Falla
Doctor en Ciencia Sociales, Decano Facultad de Economía y Administración, y Docente de Planta Universidad Surcolombiana.

Albeiro Castro Yepes
Consultor experto en Turismo.

Jorge Melo Valderrama
Profesional de apoyo Secretaria de Desarrollo Económico y Turismo

Alfonso Berrio Herrera
Gerente de Zona Franca Surcolombiana

Álvaro Alfonso Méndez Rojas
Presidente de la cooperativa de piscicultores del Huila

Oscar Eduardo Chavarro
Rector Corporación Universitaria del Huila (CORHUILA)

Mayerli Pérez León
Secretaria de Competitividad en Alcaldía de Neiva

Victor Hugo Ortega Achury
Secretario de Desarrollo Económico y Competitividad de Pitalito.

Lorena Mercedes Castro M.
Secretaria de Planeación del Municipio de Pitalito

Cesar Alberto Rozo Rodríguez
Arquitecto. Profesional Universitario - Ordenamiento territorial DAP.

Carol Elizabeth Salazar España
Gestión de proyecto / Administración de Fondos Especiales. INFIHUILA.

Julio Cesar Cabrera Monje
Profesional de apoyo articulación Interinstitucional Corredor Ferreo

Contenido

1. INTRODUCCIÓN 15

2. EL MARCO DE POLÍTICA DEL MODELO SOCIOECONÓMICO Y PRODUCTIVO DEL DEPARTAMENTO 21

   2.1. El contexto internacional 23
   2.2. El contexto nacional y departamental 27
   2.3. El contexto departamental 37

3. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y PRODUCTIVO DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA 41

   3.1. El contexto físico departamento del Huila 44
   3.2. El contexto económico del departamento del Huila 46
   3.3. El contexto social del departamento del Huila 55
   3.4. Brechas de productividad en el departamento del Huila 60

4. ELEMENTOS DEL MODELO SOCIOECONÓMICO Y PRODUCTIVO DE LARGO PLAZO DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA 69

   Eje 1: Consolidar el desarrollo agropecuario y agroindustrial del Huila 74
   Actividades agrícolas 79
   Acuicultura 95
   Ganadería 98
   Sector agroindustrial en el Huila 99
   Análisis integral del Sector Agropecuario del Huila 100
   Recomendaciones 106
   Eje 2: El turismo como camino sólido y prometedor 110
   Recomendaciones 118
   Eje 3. Conectividad, planeación y asociatividad para el desarrollo y la integración económico 126
   Conectividad de transporte 127
   Conectividad digital 149
   Recomendaciones 153
   Eje 4: La promoción del capital humano, el camino hacia la convergencia social y el desarrollo productivo 157
   Recomendaciones 167

Eje 5: El futuro irá de la mano del cuidado del medio ambiente 170
Agua 170
Pago por Servicios Ambientales 172
Energía eléctrica 177
Recomendaciones 181
Soportes del Modelo 183
Soporte 1: Se necesita una revolución en las finanzas departamentales 187
Recomendaciones 197
Soporte 2: La Paz y la Seguridad 202
Recomendaciones 210

ANEXOS 211

Anexo 1. Nota metodológica Región Comparable. 214
Precios constantes 2015. 214
Coeficiente de localización 214
Anexo 2. Evolución de la política productiva en el departamento 215
Proyecto Visión Huila 2020 215
Agenda Interna de Productividad y Competitividad - 2005 215
Agenda Interna-Plan Regional de Competitividad del Huila (Actualización 2015) 216
Apuesta productiva Agroindustria de base tecnológica 217
Apuesta productiva turística 218
Apuesta productiva Piscícola 219
Apuesta productiva minera 219
Apuesta productiva energética 220
Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR). 220
Acuerdos Sectoriales para el desarrollo y consolidación del sector Agropecuario y Agroindustrial 225
Plan Sectorial Turismo (2021 -2033) 226
Plan departamental de Agrologística 2023 – 2039 226
Plan de Ordenamiento Departamental 227
Planes de desarrollo 230

BIBLIOGRAFÍA 231

La construcción de un modelo de desarrollo productivo para el Huila

Luis Enrique Dussán López - Gobernador del Huila

Durante este gobierno departamental ha sido de nuestro principal interés y fue nuestro firme propósito, implementar, a partir de liderazgos colectivos, un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico para nuestro departamento, que quede plasmado en nuestra agenda de competitividad, pero sobre todo que genere las condiciones necesarias para construir, entre todos, bases sólidas sobre las cuales se pueda cimentar un mañana próspero y sostenible para el Huila. En la implementación de este modelo se ha buscado consolidar esquemas dinámicos de trabajo colectivo que enriquezcan y retroalimenten, de manera permanente, la senda de desarrollo de nuestro departamento, buscando abarcar todos los factores y el mayor número posible de actores de todo el territorio huilense, para lograr su real apropiación.

Partimos de la VISION HUILA 2020, formulada desde el 2001 con el significativo apoyo de 25 líderes y la valiosa participación de 800 huilenses, quienes se concentraron en 13 sectores o ejes temáticos y cuatro subregiones (Neiva, La Plata, Garzón, Pitalito). Esta carta de navegación ha sido tenida en cuenta durante todo este tiempo, se ha ajustado en varias oportunidades, e integrada con la Agenda de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Culminada esta visión de futuro, resulta de vital importancia hacer una evaluación acerca de los logros alcanzados en la línea de tiempo señalado, así como un diagnóstico detallado de la situación que se presenta actualmente, para poder determinar con claridad hacia dónde se van a orientar los esfuerzos y cuáles son las posibilidades reales con que cuenta este territorio, con el propósito de enriquecer entre todos un documento que marque con certeza la ruta para avanzar eficazmente por senderos de progreso para toda la comunidad huilense.

Desde la propuesta de Gobierno "Huila-Crece" y a partir del 01 de enero de 2020, he tenido absolutamente claro que la agenda de trabajo está enmarcada en un modelo de desarrollo productivo y social para el Huila con visión de largo plazo, de allí que como primer paso se formulara el Plan de Desarrollo Departamental Huila Crece 2020 – 2023, aprobado por la honorable Asamblea Departamental según Ordenanza 020 de 2020, en el que se plantearon tres ejes estratégicos: Empleo, infraestructura y emprendimiento para el desarrollo productivo; construcción de capital humano y tejido social; y gobierno ejemplar. Este documento muestra clara-

mente nuestro interés por construir colectivamente ese nuevo modelo de desarrollo, sustentado en una visión sostenible en el corto, medio y largo plazo.

En el último año de la Visión Huila 2020 y los dos primeros de este periodo de gobierno regional, se presentó una de las situaciones más complejas que haya podido enfrentar la humanidad en los últimos tiempos como fue la pandemia provocada por el Covid 19, hecho que afectó el normal desarrollo de las actividades en todas las regiones del mundo, poniendo a prueba la capacidad de respuesta de todos los gobiernos. Para el Huila, vale la pena señalar que gracias a una inmediata reacción (complementando la acción nacional), con una inversión definida en el Plan de Acción Específica por cerca de $86.000 millones, se logró fortalecer de manera eficiente y eficaz el sistema de salud pública, multiplicando por 3 la capacidad de atención de pacientes (por 5 en la red pública), siendo uno de los departamentos que mejor afrontó esta dura crisis; atendimos de manera directa la población más afectada, con alimentos y subsidios a servicios públicos, apoyo para garantizar la recolección de las cosechas cafeteras y apoyos directos a otros sectores productivos y grupos poblacionales. Asimismo, mientras hacíamos frente a este flagelo, desarrollamos colectivamente con gremios, sectores sociales, academia e instituciones, un Plan de Reactivación Económica, implementando diversas estrategias como el Fondo de Reactivación Económica - FRE, apoyo y fortalecimiento empresarial, adaptación de modelos de negocios, desarrollo de capital humano, transformación digital, promoción y atracción de inversión, que sirvieron de plataforma para generar una importante dinámica económica en nuestro departamento.

Dentro de los logros importantes de este Plan y gracias al empuje de los huilenses, se redujo el desempleo, así el Huila es el departamento con mayor reducción de este indicador en Colombia, tal y como lo muestra el informe presentado por el DANE con sobre el mercado laboral del año 2021. En este se destaca que el Huila encabeza la lista a nivel nacional en disminución o variación negativa en los índices de población desocupada con un -34,8%, seguido por Caldas con un -27,8%. Esta significativa disminución permitió que el Huila se ubicara en el segundo lugar en la tabla de indicadores de mercado laboral, pasando del 13,9% de desempleo en el 2020, al 8,7% en el año 2021. Para ello, a través del FRE se irrigaron $42.250 millones a la economía regional, con lo que se benefició a 48.375 huilenses con generación y/o protección de sus empleos; también se activaron obras públicas por el orden de $700.000 millones. Asimismo, se debe resaltar como factor de reactivación el desarrollo de importantes eventos tales como las Ferias Internacionales de Café, Cacao y muestra Agroturística, las ferias de emprendimiento Huila Fest y las Ferias Internacionales Acuícolas. No se puede dejar de mencionar la reactivación del sector turístico en todo el Huila y el fortalecimiento hecho entre todos los actores a los clúster y rutas turísticas, con lo que se logró atraer 1.688.718 turistas y visitantes en

el 2022, que demandan los bienes y servicios producidos en este territorio. Es así como la hotelería y los restaurantes han registrado un incremento en la ocupación y demanda de los mismos, desde Villavieja, pasando por el centro del departamento con la ruta mágica del café, el occidente con Territorio Páez, hasta San Agustín y San José de Isnos. Se destaca que nuestro departamento figura dentro del top 10 del Índice de competitividad turística regional de Colombia del Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (CPTUR), subimos 4 posiciones en el índice de competitividad turística, al pasar del puesto 14 en el 2019 al puesto 10 en el 2022.

Nos enfrentamos igualmente a situaciones complejas como el paro nacional, llamado estallido social, que desembocó en acciones violentas, asonadas y taponamiento de vías, escenario éste que atendimos con eficacia, recobrando la tranquilidad en todo el departamento, pero que dejó consecuencias especialmente económicas y sociales. Además, enfrentamos una de las más fuertes olas invernales vividas en el Huila, con afectaciones en vidas humanas, destrucción de vías, viviendas, establecimientos educativos, entre otros, lo que generó graves consecuencias socioeconómicas. Por esto declaramos el estado de calamidad pública (que se extendió por un año) y dispusimos de un Plan de Acción Específico por valor de $75 mil millones, con aportes de la Gobernación por valor de $70 mil millones, que permitió que hayamos podido atender a los diferentes municipios afectados, siendo evidente la necesidad de un verdadero compromiso por parte de la Nación, que complemente los ingentes esfuerzos que hacemos desde el territorio. Actualmente enfrentamos una nueva situación de emergencia por el verano, ocasionada por el fenómeno del niño y sobre la cual declaramos una nueva calamidad y dispusimos de recursos en una primera etapa de atención.

Así mismo, venimos pasando por una compleja situación de alteración del orden público, con la cada vez mayor presencia de disidencias de las Farc, que, en medio de un proceso de paz, ha ido avanzando en la ocupación de nuestro territorio. Sus acciones causan terror en la población como lo son la extorsión, los homicidios, la intimidación e instrumentalización de la población y de líderes comunales de algunos municipios. Esto como parte del contexto y las situaciones a las que hemos hecho frente, pero que no impidieron que nos alejáramos del modelo productivo y su desarrollo a largo plazo.

A lo largo de nuestro mandato se trabajó en la construcción colectiva de nuestro modelo de desarrollo, que se espera se convierta en las bases de un Plan Estratégico con visión de largo plazo. Se busca promover el desarrollo integral de nuestra región y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, lo que implica avanzar en un cambio de la cultura individualista y cortoplacista, en lograr la mayor apropiación posible de la población a partir de la participación efectiva, en generar liderazgos colectivos. Para esto asignamos la mayor importancia a la alianza Universidad - Empresa

- Estado - y Sociedad, fortaleciendo este vínculo y motivando el liderazgo de la academia, gremios y sectores sociales, con quienes avanzamos en construir esa visión de futuro. Con esta publicación dejaremos las bases que documentan lo desarrollado entre todos durante nuestro gobierno, teniendo en cuenta las potencialidades del territorio y atendiendo a la realidad producto de un diagnóstico hecho con rigurosidad técnica.

Para esto contamos con importantes elementos como la actual Agenda Integrada de Competitividad, Tecnología e Innovación, que incluye una evaluación de sus resultados a 2020. Se desarrollaron talleres desde el 2021, con el fin de delinear la estructuración de la visión de futuro del Huila, con el apoyo del Dr. Mario Héctor Vogel, construyendo colectivamente desde la Comisión Regional de Competitividad e Innovación CRCI, para lo cual se tuvieron en cuenta los ejercicios de Ordenamiento territorial, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el plan sectorial de turismo, la política de emprendimiento, empresarismo e innovación, las mesas sectoriales, las cadenas productivas y el Sistema de ciencia, tecnología e innovación, entre otros. Y ahora con el calificado apoyo de Fedesarrollo, retroalimentado por un sinnúmero de actores relevantes como la Cámara de Comercio del Huila, el Consejo Gremial, la Red de Universidades, la Comisión Regional de Competitividad, los gremios de la producción, las organizaciones sociales, sectores políticos y los periodistas.

A su vez, es importante destacar que se avanzó en el Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, que nos ha permitido identificar, combinando más de 60 variables, para 22 cadenas productivas, conocimiento técnico sobre qué producir, en dónde, de acuerdo con las vocaciones y potencialidades de nuestro territorio y con los mercados. Se elaboraron también los planes departamentales de riego, de formalización de la propiedad rural y se construyó la estrategia agrologística del Huila. Parte central de estos trabajos fueron la realización 111 talleres municipales, 3 por Municipio, con la participación hasta el momento de cerca de 3.000 personas. Estos talleres y sus resultados son la base para la construcción de las agendas productivas municipales, las cuales formaran parte de los insumos para la edificación de la Agenda del Huila de largo plazo.

En nuestro esfuerzo por desarrollar el modelo productivo hemos fortalecido las Organizaciones de Cadenas Productivas Agropecuarias, con el propósito de vincular a todos los actores relacionados como los gremios, las organizaciones de productores, transformadores y comercializadores, entidades públicas y privadas, Min Agricultura, ICA, Agrosavia, UPRA, Finagro, Banco Agrario, Agencia de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural, AUNAP, CAM, SENA, la Cámara de Comercio del Huila, las Universidades y Centros de Investigación, Procolombia, Organismos de Cooperación Internacional y ONGs, los Acuerdos de Competitividad y sus pla-

nes de acción de largo plazo. Estas organizaciones definen el relacionamiento y la articulación, logrando definir los proyectos e inversiones, que incluyen Ciencia y Tecnología, de manera más eficaz. Se quiere llegar a acuerdos que garanticen mayor equidad entre los eslabones de cada cadena y, en lo posible, la creación de sistemas de formación de precios. Se han realizado cerca de 80 sesiones con las cadenas productivas de café, cacao, frutas y hortalizas, piscicultura, leche y carne, minería, aguacate, cereales y frijol, apicultura y cannabis. También, avanzamos positivamente con la Región de Planificación Especial – RAPE (Bogotá, Cundinamarca, Tolima, Meta, Boyacá y Huila) en el plan de abastecimiento y seguridad alimentaria, especialmente para Bogotá.

De igual manera, se avanzó en el Plan Sectorial de Turismo, cuyo objetivo es posicionar al departamento como destino turístico sostenible, reconocido por su gran oferta que debe estar representada en productos y servicios competitivos y sostenibles. Este plan se actualizó en mesas de trabajo con todos los municipios, el inventario de atractivos turísticos. Actualmente se desarrollan nuevas mesas en los municipios más turísticos del occidente y sur del departamento como, Tesalia, Paicol, Pitalito, San Agustín y San José de Isnos, para fortalecer la oferta de servicios y tener los insumos que retroalimenten nuestra agenda de mediano y largo plazo. A la par se desarrollaron los proyectos de fortalecimiento de la gestión de destinos turísticos sostenibles, con los programas de emprendimiento, apoyos financieros y señalización, entre otros.

Desde la Gobernación conformamos cuatro clústeres turísticos: Norte que comprende la Ecorregión Tatacoa, Neiva, Ciudad Villamil y la Ruta Tierra de Promisión, Centro con la Ruta Mágica del Café, Sur con el Territorio Mágico y Ancestral y, Occidente con el Territorio Páez. Se definieron ecosistemas para ofrecer productos y servicios turísticos acordes con nuestra gran oferta de destinos maravillosos. Esta dinámica, con el gran empuje del sector privado y empresarial, se evidencia al pasar de 679 registros en el RNT (Registo Nacional de Turismo) de 2019 a 1.834 registros al 2022. Todo esto acompañado con importantes avances en materia de vías e infraestructura, así como las estrategias de promoción a través de las ferias propias como las 3 versiones de FICCA (Feria Internacional de Café, Cacao y Agroturismo) y las 3 del HuilaFest (emprendimiento), la activa participación en escenarios nacionales y esquemas concretos de promoción.

Todo esto articulado con la mesa sectorial de Turismo, que es el principal escenario del sector, la que a su vez hace parte de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación - CRCI. Esta mesa está conformada por diversos integrantes, representados en prestadores de servicios turísticos: Agencias de viajes, operadores, establecimientos de alojamiento y hospedaje, guías turísticos, trasportadores, economía creativa, artesanos, prestadores de servicios de eventos y convenciones; así

como entidades: Cámara de Comercio del Huila, que hace la Secretaría Técnica de la mesa, el SENA, la Gobernación del Huila con la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo recientemente creada, la Policía de Turismo, la CAM, Universidades, Gremios turísticos (Cotelco, Fedec, Fenalco), delegados de cadenas locales y regionales de turismo, líderes del comité promotor de la ruta competitiva de turismo. Se trabaja en el desarrollo del Plan Sectorial y se abordan temas relacionados con iniciativas y proyectos en materia de turismo y economía creativa a nivel local. De igual manera, se crea y pone en marcha en el municipio de Garzón, el Centro de Innovación Manila dotado de espacios con alta tecnología, con el objetivo de incrementar los niveles de innovación de las industrias creativas y el turismo en el departamento.

El afianzamiento de la apuesta turística del Huila hizo que se designara para el 2024 al Huila como la sede del encuentro Iberoamericano de Turismo Sostenible, que recibirá a 22 países invitados y que promueve el turismo sostenible y rural a nivel global.

Por otra parte, se creó la Mesa de Transición Energética (con su representante en la CRCI), escalamos este importante tema a la Región Administrativa de Planeación Especial RAPE y hoy se avanza con los nuevos Gobiernos, Nacional y departamental, en construir una ruta.

Otro elemento estructurante significativo del modelo de desarrollo es el Plan de Ordenamiento Departamental, Ley 1454 de 2011, con un espectro de 16 años, con el cual se establecen las directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. Para su construcción se han surtido tres etapas, una de Alistamiento, en la que se efectuaron cuatro talleres regionales y tres mesas de trabajo especializadas, con la participación activa de 213 ciudadanos; otra de Diagnóstico en la que se adelantaron 22 mesas de trabajo, cuatro talleres regionales y cinco foros, con participación de 843 ciudadanos; y la etapa de Formulación Preliminar para la que se adelantaron 32 mesas de trabajo, cuatro talleres subregionales y dos foros, con una participación activa hasta la fecha de 782 ciudadanos. Se logró así tener una formulación completa del Plan y su respectivo proyecto de ordenanza para que sea puesto por el nuevo gobierno departamental a consideración de la Asamblea.

También resulta de gran importancia la política de Emprendimiento, Empresarismo e Innovación, creada por iniciativa del Gobierno Departamental y aprobada mediante la Ordenanza 005 de 2020. Esta comprende 6 ejes estratégicos: entorno favorable (con inteligencia de mercados -VISOR), capital humano (con formación empresarial), financiamiento (a la medida, según tamaño, etapa y sector productivo),

fortalecimiento empresarial (incluyen programas concretos y acompañamiento), gestión tecnológica, y entorno institucional (competitividad). Así mismo, la existencia de la Política de Economía Naranja, que se expresa en el Fondo de Industrias Creativas. Hasta ahora se han invertido más de $56 mil millones para el desarrollo de esta política, con lo cual se crearon 13.922 empleos. Esta generación de empleo explica en buena parte la disminución de la tasa de pobreza multidimensional en poco tiempo, al pasar del 18,3% en el 2019, al 13,3% en el 2022; así como la disminución de la tasa de desempleo al pasar del 12,3% en el 2021, al 8,4% en el 2022. De igual manera, estos programas han realizado su aporte en el mejoramiento del índice de competitividad departamental, al pasar del puesto 16 en el 2019, al puesto 12 en el 2022.

De otra parte, se avanzó en importantes ejes transversales que resultan fundamentales para el desarrollo de este modelo. Una vez definidas las variables que más peso tienen en la competitividad del Huila, se trabajó desde la CRCI para definir acciones que mejoren el resultado de estas variables. El Huila tiene una CRCI dinámica que cuenta con una nutrida participación de gremios, sectores productivos, academia, centros de investigación, entidades, etc. En la CRCI hemos desarrollado temas claves como el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, el análisis, estrategias de seguimiento y gestión del índice departamental de competitividad IDC, la priorización y gestión de variables de competitividad, los proyectos, propuestas e iniciativas de la Agenda Integrada de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y el Plan de Reactivación Económico y Social del Huila, política pública de Emprendimiento, Empresarismo e Innovación y el análisis de resultados de la encuesta de impacto económico por el COVID en el departamento, entre otras actividades. Finalmente, es bueno recordar el avance del Huila en el Índice Departamental de Competitividad, al pasar del puesto 16 en 2019 al puesto 12 en 2022.

También se abordó la pertinencia de la Educación Superior en el Huila, focalizando esfuerzos en la renovación de la acreditación en alta calidad, especialmente en la modalidad multicampus, considerando factores clave como la investigación y la proyección social de la Universidad Surcolombiana. Se diseñó un programa destinado al fortalecimiento de la gestión de destinos turísticos sostenibles y competitivos, y se elaboró la propuesta de valor de INCUBARHUILA (plataforma colaborativa para la aceleración de negocios).

Otro eje fundamental es el de capital humano, en el que avanzamos con la academia en desarrollar una educación pertinente y de calidad, con enfoque empresarial y de emprendimiento. Se tiene como objetivo pasar de la formación para el SABER a la formación para el HACER y para el SER. Se adelantaron también programas para el fortalecimiento de la asociatividad especialmente en cabeza del sector solidario y cooperativo y en la aprobación por Ordenanza de la política de extensión agropecuaria para el Huila y el fortalecimiento de la organización campesina, entre otros.

La Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) juega un papel trascendental, y en este aspecto, el Huila ha sobresalido al convertirse en el primer departamento de Colombia en los últimos dos años en obtener la aprobación de recursos del Sistema General de Regalías destinados a esta área. Para alcanzar este logro, llevamos a cabo la actualización del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECTI) y la identificación de las necesidades territoriales en CTeI, en colaboración con las mesas sectoriales y las cadenas. Este esfuerzo resultó en la aprobación de recursos por parte del Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI). Gracias a esta aprobación, se materializaron 18 proyectos relevantes para el desarrollo del Huila, abarcando sectores como Agricultura, Turismo, Innovación, Educación y Salud, así como la atención de 12 demandas territoriales.

En general, hemos podido avanzar de manera muy significativa en todos los frentes, con un norte claro, pero con mucho por hacer. De tal manera que la invitación es a ser parte de esta construcción colectiva, que es de todos los huilenses, para poder construir una hoja de ruta que sirva realmente como norte y guía; y dejemos el camino trazado hacia senderos de prosperidad y que en los años venideros logremos la transformación que merece nuestro departamento.



1.
Introducción



La Gobernación del Huila 2020-2023 y Fedesarrollo presentan el informe técnico "**Sembrando Futuro Desde el Sur de Colombia: Ejes del modelo productivo del Huila"**, en el cual se llevó a cabo la identificación y desarrollo de los elementos centrales del modelo de desarrollo socioeconómico sostenible y a largo plazo para el departamento del Huila. Este esfuerzo se concentró en fortalecer la productividad y competitividad de las principales actividades económicas, teniendo en consideración las características, vocaciones y potencialidades inherentes al territorio. En este sentido, el modelo no solo refleja un entendimiento profundo de las condiciones actuales del territorio, sino que también establece directrices claras para fortalecer la productividad y competitividad en áreas estratégicas.

Este informe, dadas sus características, pretende ser un aporte central para la construcción de una nueva visión o prospectiva del departamento. Además, busca ser un recurso valioso para los futuros Planes de Desarrollo del territorio, así como para estructurar y priorizar la discusión de las políticas productivas en los diversos espacios donde se debaten. El liderazgo activo de la Gobernación y la participación dinámica de las fuerzas políticas y sociales del departamento han sido elementos fundamentales en la elaboración de este informe. Se destaca el respaldo sólido proporcionado por las secretarías de la Gobernación y sus funcionarios, la Cámara de Comercio, varios gremios y la academia, así como la colaboración de muchos otros actores clave.

A comienzos del siglo, en el Huila se construyó una Visión 2020 que, en varios aspectos, mantiene su vigencia, pues esta destacó la agroindustria, el turismo y el medio ambiente como elementos claves para el desarrollo departamental. Sin embargo, como era de esperar, en las últimas dos décadas el entorno político, económico y social del departamento ha experimentado cambios significativos, siendo notable su consolidación como líder en al menos 7 productos a nivel nacional en el sector agropecuario.

Estos resultados no son solo atribuibles a la vocación agrícola del territorio y al trabajo de los productores huilenses, sino también al diseño y puesta en marcha de una política productiva departamental de largo plazo que se ha visto reforzada especialmente durante la última administración departamental. Un análisis de los últimos cinco planes de desarrollo hasta el plan "Huila Crece 2020-2023", revela un constante apoyo a los productores desde diversos frentes. Las Agendas Internas del 2005 y 2015, el Plan de Ordenamiento Productivo Social de la Propiedad Rural (POPSPR), el Plan de Ordenamiento Departamental (POD), las 22 cadenas productivas[1] fortalecidas por la administración 2020-2023 con acuerdos recientes de pro-

1 Café, maracuyá, granadilla, arroz riego, frijol tecnificado, caña para panela, tomate de mesa, cacao, plátano, tilapia, ganadería doble propósito, aguacate hass, porcicultura, aguacate lorena, ganadería caprina, ganadería ovina, maíz tecnificados de clima cálido, guadua macana, cholupa, trucha, especies nativas, cachama.

ductividad y competitividad, reflejan la riqueza de la política pública consolidada.

Así mismo, el auge del sector agropecuario se ha dado en condiciones favorables, respaldado por la política colombiana de competitividad con expresión en los territorios. Allí, el establecimiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), el eficiente funcionamiento de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación (CRCI) del Huila, la medición del Índice de Departamental Competitividad (IDC), y las iniciativas respaldadas por el Ministerio del Comercio, representan hitos notables. Además, el departamento del Huila hace ahora parte de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), y esto le ha representado buenas posibilidades de trabajo conjunto con cuatro departamentos[2] y Bogotá DC. No obstante, al dirigir la atención hacia el sur, se vislumbran posibilidades adicionales, dado que el Huila se erige como la puerta meridional de Colombia. Esto se debe no solo a sus conexiones directas y reconocidas con Caquetá y Putumayo, sino también a sus lazos con los demás entes territoriales que conforman el Macizo Colombiano.

Al analizar la caracterización socioeconómica del Huila, se observan avances en indicadores sociales, pero también tareas pendientes. En educación, persisten desafíos en oferta y calidad educativa, y la necesidad de alinearlas mejor con las vocaciones del territorio y en cerrar brechas de acceso, especialmente en educación superior. En empleo, pesar de que el departamento exhibe buenos indicadores de empleo, la alta informalidad laboral, vinculada principalmente a trabajo rural y baja cobertura en seguridad social, plantea necesidades de mejora. Por su parte, en cuanto a conectividad e infraestructura vial cabe mencionar que el Huila tiene el potencial de ser una segunda vía de comunicación terrestre con el Ecuador, y de conectar las regiones oriental y amazónica del país.

De esta manera, el panorama del desarrollo productivo y social presenta una lista extensa de avances, retos y limitaciones. Identificar las tendencias generales y las bases para el desarrollo, requirió, por lo tanto, de la priorización y ordenamiento de los elementos clave para un ejercicio de prospectiva productiva y social. Para lograr esto, se realizó un ejercicio de aproximación desde diferentes enfoques de análisis, considerando tres dimensiones importantes:

I. El contexto internacional de apoyo al desarrollo económico y de las regiones,
II. El contexto nacional de las políticas de productividad, competitividad y apoyo al desarrollo regional,

2 Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima.

III. El contexto departamental del desarrollo socioeconómico y de las políticas productividad.

La construcción de una metodología de análisis, que permita priorizar los elementos esenciales en este ejercicio prospectivo, se basó en el conocimiento profundo de estas dimensiones. Aunque pueda parecer obvio, es crucial reconocer que estos ejercicios de prospectiva económica no parten de únicamente de la construcción teórica, sino que se nutren de la experiencia de otros países, los avances nacionales y el desarrollo de las políticas productivas y sociales en el departamento.

Es importante destacar que el modelo propuesto por la Gobernación y Fedesarrollo no debe interpretarse como una restricción rígida o un mandato definitivo, sino como un conjunto de recomendaciones de partida que cimienten cualquier política o esfuerzo departamental por fomentar y fortalecer la productividad y la competitividad departamental. La experiencia internacional en planificación estratégica regional resalta la necesidad de concertación entre los diversos actores involucrados, así como la importancia de generar espacios de participación y deliberación.



2.

El marco de política del modelo socioeconómico y productivo del departamento

El modelo socioeconómico y productivo a largo plazo busca implementar medidas que impulsen la productividad y competitividad del Huila. Para lograrlo, se quiere tener en cuenta las políticas adoptadas a nivel nacional y departamental en el ámbito de la competitividad y productividad, alineándose además con las tendencias internacionales de fomento del desarrollo productivo. A continuación, se presenta un análisis detallado de las diversas estrategias a nivel internacional, nacional y departamental, ya que estos sirven como referentes para un modelo de desarrollo en el departamento (ver Capitulo 4). Este enfoque permitirá fortalecer las iniciativas con base en los instrumentos de política actualmente vigentes.

2.1. El contexto internacional

El desarrollo regional es un tema central en cualquier país, independientemente de su estructura política federal o unitaria. En sistemas federales, como ocurre en la mayoría de los países europeos, la autonomía de los gobiernos territoriales les permite liderar políticas de desarrollo, productividad y competitividad al disponer de recursos y poder político. No obstante, esto no excluye la posibilidad de que los territorios negocien con el gobierno central y la Unión Europea para acceder a nuevos recursos de inversión, que suelen financiar obras de infraestructura y programas destinados a impulsar la actividad económica y generar empleo, a menudo beneficiando directamente a empresas.

En Europa, los fondos, programas y objetivos operan en tres niveles de gobierno: territorial, federal y europeo. Lo común es que las políticas de desarrollo económico y social en las regiones involucren a los tres niveles. Los gobiernos regionales suelen equilibrar políticas que promueven la eficiencia económica, como incentivar la actividad empresarial, y aquellas que buscan promover objetivos de igualdad, como menor desempleo, mejorar la calidad de vida y atender poblaciones vulnerables, como los jóvenes, mediante programas de capacitación o inclusión laboral. La gestión de estos recursos se realiza mediante fondos con diversos nombres y funciones, que abarcan desde la inversión y la convergencia entre regiones, hasta el apoyo empresarial y el desarrollo social, entre otros.

Este modelo ha servido como referencia y fue adoptado por Brasil hace dos décadas, con el lanzamiento de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) en 2004[3]. Inicialmente, la PNDR tenía como objetivos principales reducir las diferen-

3 Mendes, G. Gomes, P. Et Al. (2015) Brasil: 10 años de la política nacional de desarrollo regional (pndr). boletín regional, urbano y ambiental | 11 | ene. - jun. 2015 - ipea. 2015.

cias regionales, implementar una política de convergencia y activar el potencial de desarrollo de las regiones menos desarrolladas, inspirándose en la política regional europea. La cohesión y la promoción de la actividad económica entre y dentro de las regiones fueron objetivos claves compartidos por ambas políticas, tanto en Brasil como en Europa (Fontanetti & Spinaci, 2005).

Desde 2004, la implementación de la PNDR brasileña ha definido tres niveles de coordinación: federal, macrorregional y subregional. De acuerdo con Mendes et al (2015), uno de los éxitos de la política regional radica en la coordinación entre los niveles de gobierno, así como su colaboración con actores privados y la academia. Brasil enfrenta la problemática común a nivel internacional de la desigualdad en el desarrollo entre y dentro de las mismas regiones. Las macrorregiones brasileñas tienen disparidades, con algunas subregiones dinámicas, competitivas y con rendimientos relativos altos, mientras que otras presentan condiciones de vida precarias y baja dinámica económica.

En Brasil, se diseñó y estableció un sistema de fondos desde el gobierno federal con diversos objetivos, integrados a la PNDR. Estos fondos incluyen los Fondos Constitucionales de Financiación del Norte (FNO), Nordeste (FNE), Centro-Oeste (FCO); los Fondos de Desarrollo del Norte (FDA) y del Nordeste y del Centro-Oeste (FDCO); así como los Fondos de Inversión de la Amazonia (Finam) y del Nordeste (Finor). Estos fondos se financian en su mayoría con recursos del presupuesto federal.

En otro contexto, Correa, Dini y Letelier (2022) desarrollan una revisión del apoyo del sistema público al desarrollo productivo territorial en Chile. Sorprendentemente, muchas instituciones encargadas de este propósito datan de hace mucho tiempo y reciben recursos públicos para respaldar políticas productivas. Dado el alto grado de centralización del país, la mayoría de las organizaciones encargadas del apoyo a la productividad, como corporaciones o fondos, dependen principalmente de cuatro ministerios, aunque otros participan con escasos recursos. Los ministerios, con autonomía, definen los criterios para distribuir los recursos entre las regiones. Los autores identifican 18 mecanismos de apoyo que canalizan recursos presupuestarios del gobierno nacional para el desarrollo productivo, y destacan la importancia del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo como principal canalizador de los principales fondos.

En su funcionamiento, estos programas chilenos pueden canalizar recursos directamente a empresas, tanto grandes como MIPYMES, e incluso a organizaciones de ciencia y tecnología. Además, buena parte de estos recursos son transferencias no reembolsables, mientras que otros funcionan como apoyo presupuestal a las regiones. Estos recursos se gestionan a través de las divisiones de presupuesto e inversión regional de los Gobiernos Regionales (GORE). Estos gobiernos actúan

como la herramienta institucional para garantizar la ejecución de los recursos del gobierno nacional, al mismo tiempo que se asegura la consideración de las prioridades y requerimientos regionales. En las regiones, los Consejos Regionales (CORE) son los responsables de aprobar proyectos y, en general, de distribuir los recursos. Un ejemplo de ellos es el funcionamiento de los dos principales fondos en Chile: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y del Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FICR). La aprobación final del uso de estos fondos se lleva a cabo en los CORE, con la participación directa del gobernador regional.

Es importante señalar que, tanto en Brasil como en Chile, si bien la mayoría de los recursos de apoyo a lo productivo son nacionales, se cuenta con la activa participación de los gobiernos territoriales. Las decisiones finales de gasto se toman en consulta con estos gobiernos, respetando en la ejecución de los mismos la autonomía territorial, siendo los CORE el espacio institucional para tomar decisiones.

A pesar de su utilidad, el modelo de apoyo al desarrollo regional en Chile ha recibido críticas. Una de ellas es la falta de coordinación entre los ministerios, lo que complica la gestión en las regiones. También se menciona que predominan las prioridades nacionales y que la participación regional es secundaria. Estudios recientes, como los de Correa et al (2022) y Slavchevski et al (2023), proponen un cambio en el diseño de estas políticas productivas con enfoque regional. Para ellos, la coordinación multinivel es el camino para seguir. Esta coordinación multinivel incluye al sector privado como un miembro activo en el diseño y desarrollo de esta política, y también se menciona la academia y a la sociedad civil, para lo cual se debe[4]:

> *"tener una comprensión de las dinámicas del desarrollo territorial, como de los medios de intervención sobre ellas, requiere de una mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas del desarrollo… Dado que las competencias políticas y administrativas, así como los recursos presupuestarios que se les asignan se definen.... de manera independiente, para lograr estrategias coherentes y eficaces, resulta necesario garantizar que los actores de estos distintos niveles dialoguen y operen de forma coordinada".*

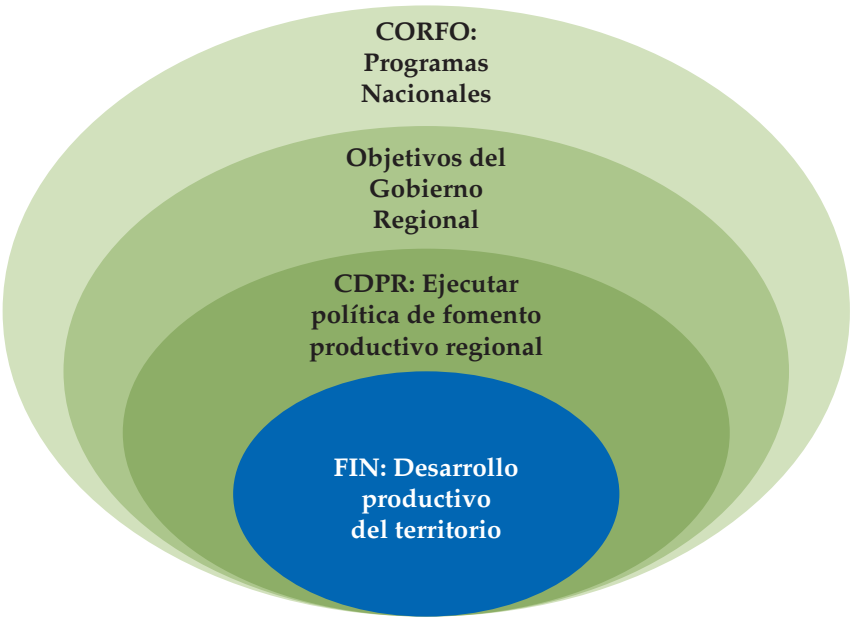
En el momento, no hay claridad sobre la dirección futura la política de desarrollo territorial en Chile. La propuesta de una nueva Constitución Política no obtuvo el apoyo mayoritario en las urnas, lo que ha llevado a reiniciar el proceso constitucional. Actualmente, se encuentra en plena discusión, y uno de los temas a tratar es la

4 N. Slachevsky y otros, "Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos: un análisis a partir de la experiencia de los actores participantes", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

autonomía de los diferentes niveles de gobierno y, derivado de ello, las políticas de desarrollo productivo. Lo que sí es claro es que la política desarrollo productivo de años anteriores experimentará cambios, y en este proceso, desempeñaran un papel importante los gobiernos territoriales.

Bajo este enfoque, se llevó a cabo un plan piloto en las regiones de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos. Se crearon los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) para promover la coordinación de las acciones públicas de fomento de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), a nivel nacional, con las autoridades regionales de las tres regiones. Los planes piloto buscaban no solo incrementar la coordinación entre los niveles de gobierno, sino también fortalecer la coordinación con instituciones nacionales como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La siguiente figura muestra como los programas nacionales se descentralizan hacia los territorios, destacando el papel de las autoridades regionales. Así, la política de apoyo productivo, que se inicia en el nivel central, culmina con la ejecución de los proyectos o las actividades de fomento productivo en los territorios, con la participación de CDPR.

Figura 1. Planes piloto de apoyo productivo en tres regiones de Chile - Modelo general



Fuente: Slachevsky et al (2023).

En Colombia aún no se cuenta con una política de desarrollo productivo de estas características. Si bien existen recursos del gobierno nacional gestionados por ministerios y entidades descentralizadas nacionales, hay también una falta significativa de coordinación con los gobiernos territoriales en su ejecución. Estas inversiones generalmente se alienean con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades de las entidades nacionales. A diferencia de países como Chile, Brasil o Europa, en Colombia no existen fondos similares. Lo más cercano, es el Sistema General de Regalías (SGR), que dispone de algunos recursos para financiar proyectos de desarrollo regional. Sin embargo, el SGR es más bien un sistema de distribución de recursos y un modelo de gestión a través de los fondos que conforman, careciendo de comités de desarrollo productivo regional. Esta ausencia señala una posibilidad que debería considerarse a largo plazo.

2.2. El contexto nacional y departamental

A nivel nacional, las políticas públicas han experimentado una complejización en las últimas dos décadas, donde los gobiernos territoriales han ganado peso y se espera que respondan a diversos problemas de la agenda pública. En este contexto, se evidencia un fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno, con gobernadores liderando cada vez más las políticas de desarrollo económico. Esto se refleja en la creación de oficinas o secretarias de desarrollo económico en departamentos y municipios, incluyendo recientemente la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo en el Huila.

Las políticas de desarrollo productivo locales y regionales deben tener en cuenta que, en paralelo, se han dado varios procesos nacionales que delimitan la construcción de una visión de largo plazo. Las autoridades del Huila deben adoptar una postura clara frente los mismos, ya que su evolución tendrá un impacto significativo en la configuración de las políticas públicas de productividad y desarrollo social. En este sentido, se identificaron cinco procesos que constituyen el entorno técnico y político del desarrollo económico del Huila y, en general, de cualquier territorio del país. Estos son:

1. El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación,
2. El proceso departamental de planeación y presupuestación,
3. El Sistema de Ciudades y las regiones funcionales,
4. El desarrollo del proceso de descentralización en las últimas dos décadas y,
5. La apuesta por nuevos esquemas asociativos territoriales.

A continuación, se presenta un resumen de los cinco procesos mencionados, acompañado de una breve revisión de sus antecedentes y los desafíos particulares que cada uno enfrenta.

1. Sistema Nacional de Competitividad

La preocupación por la creación de condiciones que hagan la producción colombiana más competitiva en el mercado mundial ha estado presente en las discusiones de política pública en el país desde 1950. Las misiones internacionales respaldaron la agenda del desarrollo en Colombia, desde la organizada por el Banco Mundial bajo la dirección de Lauchlin Currie, pasando por la misión Lebret, la Operación Colombia en 1960, la Misión Harvard y el apoyo de la Fundación Ford al departamento Nacional de Planeación en los primeros años setenta. Todas incluyeron recomendaciones para la promoción de las exportaciones. Esta fue una de las cuatro estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1970-1974, y permaneció dentro de los objetivos de los planes de los siguientes gobiernos hasta 1990. Durante esos veinte años, hubo diferentes instrumentos de política para lograr las metas de sostenibilidad de las exportaciones del café y diversificar en alguna medida la oferta exportadora del país.

En el ámbito internacional, la crisis de la deuda que afectó a varios países latinoamericanos durante la década de los años ochenta llevó a la formulación de una agenda de reformas económicas en los años noventa y a un nuevo énfasis en la necesidad de ampliar el mercado de la producción regional, con un nuevo rol del Estado y del sector privado en el logro de ese propósito. En Colombia, el estudio contratado con la firma Monitor Corp. (Michael Porter) y la Cámara de Comercio de Bogotá en el gobierno Gaviria (1990-1994), titulado "*Creación de la ventaja competitiva para Colombia*" puso en el centro del análisis la elevación de la productividad y el apoyo público mediante la provisión de bienes públicos a todos los sectores.

Fue en el gobierno siguiente (administración Samper, 1994-1998) cuando se desarrolló el marco institucional y se propuso una estrategia integral de competitividad basada en las recomendaciones de Porter para abordar asuntos transversales como la productividad, el talento humano, la infraestructura y la tecnología. Se creó el Consejo Nacional de Competitividad para coordinar a los ministerios y entidades que apoyarían la estrategia y como espacio de interlocución con el sector privado. Desde ese momento, se optó por una política de transformación productiva pragmática que combinara instrumentos de apoyo transversal con la provisión de bienes públicos e instrumentos típicos de las políticas que enfatizan en la priorización y estímulo a sectores específicos.

Durante este periodo, se definieron 11 cadenas sectoriales y se crearon los Consejos Regionales de Competitividad (Ocampo y Martínez, 2011). Se formuló

un Plan Estratégico Exportador, se promulgó un documento CONPES (2739) con la política nacional de ciencia y tecnología, se duplicó el presupuesto para la modernización agropecuaria y se propuso una estrategia, con el concurso del sector empresarial, para fortalecer la infraestructura de transporte. Estas iniciativas fueron complementadas con el estudio y las recomendaciones de un Consejo de Sabios que se centró en los temas de educación, ciencia y tecnología.

La administración Pastrana (1998-2002) eliminó el Consejo Nacional de Competitividad, formuló una Política Nacional de Productividad y Competitividad, y creó una instancia de coordinación de las políticas transversales, sectoriales y regionales: la Red Colombia Compite. Se crearon 32 comités público-privados regionales (CARCES), y se firmaron 34 convenios de competitividad. Además, se gestionó una Red de Jóvenes Emprendedores y Exportadores, apoyada por el SENA, se diseñó un marco jurídico especial para el apoyo a las MIPYMES y se estableció un plan decenal exportador (1999-2009).

Durante el periodo 2002-2010, que abarca los años de la presidencia de Álvaro Uribe, la visión de la competitividad estuvo vinculada a la dinámica de la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Esta propuesta, formulada por el DNP y aprobada por el CONPES 3297 de 2004, tenía como objetivo la construcción una agenda interna para que el país pudiera responder a los retos y oportunidades del TLC. En 2002, se creó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), a partir de la fusión de los ministerios de comercio y desarrollo. También se aprobó la ley de las cadenas agropecuarias orientadas a la exportación, se expidieron los planes exportador y sectorial del turismo, y se trazaron unos lineamientos para una política nacional de calidad (CONPES 3446 de 2006), entre otras iniciativas.

En lo institucional, se modificó el Sistema Nacional de Competitividad con una nueva Comisión Nacional de Competitividad y una Alta Consejería de Competitividad en la Presidencia de la República. Inicialmente, se propusieron siete sectores de talla mundial para concentrar el esfuerzo conjunto del gobierno y el sector empresarial. Más tarde, en el 2006, el Programa de Transformación Productiva priorizó 15 sectores o cadenas, incluyendo 5 agrícolas, 5 de manufacturas y 5 del sector servicios. Las Comisiones Regionales de Competitividad permanecieron, y se creó una instancia para coordinarlas.

Una novedad de este período fue la creación del Consejo Privado de Competitividad, conformado por empresas, gremios, Confecámaras y cuatro universidades, en el 2006. Este Consejo ha contribuido a darle continuidad a la agenda de la política pública en esta materia desde entonces.

En los siguientes dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos, de 2010 a 2018, se destaca la firma del TLC entre Colombia y Estados Unidos en 2012. En el

informe de los avances de los TLC de 2019 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se constata la persistencia del déficit comercial con el mayor socio del país, así como la importancia de las exportaciones tradicionales en el total de las ventas colombianas, con un 42.3% para el petróleo, un 10.8% para el café y un 10.9% para las flores en el año 2018. Se avanzó en la precisión de los compromisos en varios aspectos específicos del acuerdo, como los fitosanitarios y la propiedad intelectual. Se destacó el crecimiento de las micro y pequeñas empresas exportadoras, que pasaron de vender USD 7.2 millones en 2012, a USD 398.7 millones en 2018 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2019).

Veinte años después del estudio de Porter y la Cámara de Comercio de Bogotá, en 2013, Fedesarrollo[5] llamó la atención sobre la necesidad de resolver tensiones entre el nivel transversal y el nivel sectorial de las políticas, entre lo nacional y lo regional, y de definir los aportes esperados de lo público y lo privado para mejorar el diseño institucional de las políticas de competitividad y de transformación productiva. Citando a Rodrik (2007), Fedesarrollo recomendó trabajar en tres frentes: el primero, en la elevación de la productividad de los factores: capital humano y físico, el segundo, para garantizar un entorno apropiado para la inversión privada; y el tercero, orientado a identificar y tratar las fallas de coordinación y las asimetrías de información que dificultan el surgimiento de nuevos negocios y la innovación en la producción.

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Duque propuso un pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad que comprendió seis líneas: i) Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial; ii) Transformación empresarial: desarrollo productivo, innovación y adopción tecnológica para la productividad; iii) Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas; iv) Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia; v) Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural; y vi) Turismo: el propósito que nos une (MINCIT, 2018-2019, p. 6). Este pacto se complementó con otro que proponía la protección de la cultura y el desarrollo de la economía naranja.

También se concluyó en la necesidad de fortalecer el sistema productivo del país mediante la creación de un Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, cuya reglamentación se hizo con el decreto 1651 de 2019. La Vicepresidencia lideró el Comité de Regionalización

5 Reina, M., Castro, F. (2013), 20 años de políticas de competitividad en Colombia, No 12141, Informes de Investigación, Fedesarrollo.

para fortalecer la vinculación de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI), al SNCI. Se dictaron disposiciones para fortalecer las CRCI con funciones definidas para el Comité ejecutivo, la secretaria técnica (apoyada en la respectiva Cámara de Comercio) y los comités técnicos. De esta gestión se destaca la estrategia de extensionismo tecnológico en el interior de las empresas, en las llamadas fábricas de productividad, los clústeres regionales y la estrategia de financiamiento, a través de Bancoldex y el Fondo Nacional de Garantías (FNG), durante la pandemia en el 2020.

Un trabajo desarrollado por Fedesarrollo[6] para SwissContact y el MINCIT en 2020 identificó los retos y oportunidades de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación para el cierre de brechas entre los departamentos y una mejor coordinación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, e Innovación (SNCTI). En 2023, se discutió una propuesta de modificación del SNCTI y de fortalecimiento de las CRCI, entre lo que se destaca inicialmente es la modificación del alcance y capacidades de las CRCI y de la conformación de sus secretarías técnicas, con la inclusión de organizaciones comunitarias.

En el actual gobierno de Petro, se aprobó el CONPES de Reindustrialización (CONPES 4129 de 2023), con líneas que buscan diversificar la estructura productiva. Aunque la política de competitividad a nivel nacional parece mantenerse estable, se plantea la necesidad de una nueva agenda interna a mediano plazo.

En resumen, a lo largo de las décadas, Colombia ha experimentado evoluciones significativas de sus estrategias de competitividad, desde la promoción de exportaciones hasta enfoques integrales que buscan diversificar la estructura productiva y mejorar la productividad en sectores clave.

A nivel departamental, el Huila ha demostrado receptividad y alineación con las políticas de competitividad nacional a lo largo de su trayectoria. Un ejemplo de esto es la Visión 2020, concebida en el año 2000 como una hoja de ruta para elevar los niveles de productividad y competitividad en todos los sectores del departamento. En 2005, Huila dio un paso crucial al construir la "Agenda Interna de Productividad y Competitividad", identificando y priorizando sectores económicos estratégicos denominados "Apuestas Productivas". En 2015, el Huila emprendió una iniciativa significativa al actualizar su agenda interna, a pesar de que aún faltaban cinco años para que la agenda del 2005 alcanzara su límite temporal. Esta decisión estratégica reflejó el compromiso continuo de departamento con la planificación a largo plazo y su interés en evaluar y analizar el progreso experimentado durante este periodo. Las

6 Mejía, L. F. et al. (2020). Cierre de brechas de competitividad departamental en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación. Bogotá: Fedesarrollo.

iniciativas mencionadas han continuado su debate y mejora en la Comisión Regional de Competitividad e Innovación (CRCI) del Huila.

En términos generales, no parece que en los próximos años se den grandes cambios en la política de competitividad desde el gobierno nacional. Esto les brinda un panorama despejado a los departamentos, incluido el Huila, dado que estos pueden seguir con la misma estructura institucional de liderazgo de las CRCI. A corto plazo, es posible continuar con las directrices de la última agenda interna del 2015, pero, en el mediano plazo, es claro que se necesita trabajar en una nueva agenda interna.

2. Planeación y presupuestación

El modelo en desarrollo producto de la Constitución Política de 1991 ha tenido importantes aciertos, y uno de ellos es el proceso de planeación y presupuestación. Desde la expedición de la Constitución, las iniciativas políticas de los gobiernos territoriales se expresan en sus Planes de Desarrollo. Este proceso es prácticamente uniforme entre niveles de gobierno. En este sentido, la ley nacional y sus desarrollos normativos posteriores establecen que los departamentos y municipios son iguales al gobierno central y, por lo tanto, deben ajustarse a los pasos políticos, de planeación y de presupuestación que dicta la ley.

Esto implica que todo candidato a Gobernación o alcaldía debe presentar y registrar un programa de gobierno. Este programa, en caso de ganar las elecciones, se convierte en el eje central del Plan de Desarrollo, que a su vez sirve como base técnica para la elaboración de los presupuestos anuales del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). El Plan de Desarrollo debe incluir un polo a tierra financiero que identifica sus fuentes de financiamiento y el plan operativo de inversiones. Este proceso ordena las propuestas de los mandatarios territoriales que inicialmente se hicieron en los programas de gobierno.

De esta manera, la planeación y presupuestación ha fortalecido a los gobiernos territoriales, otorgándoles mayor autonomía y permitiéndoles ajustar su institucionalidad de acuerdo con sus metas propias, que son en muchos casos independientes de los programas nacionales. Hay numerosos ejemplos de programas sociales y de desarrollo económico, en los territorios, que se han puesto en marcha de manera independiente a la lógica de los programas nacionales. La autonomía, en este caso, resulta efectiva para los territorios.

Así, las entidades territoriales han desarrollado sus propias organizaciones institucionales y sus políticas. Hay ejemplos de programas de gobierno y de Planes de Desarrollo de los territorios que se centran en priorizar las políticas sectoriales, y han modificado su estructura organizacional para adecuarse a los programas que se rigen desde el nivel nacional. Un buen ejemplo de estos es la revisión y amplia-

ción de la estructura institucional de estos gobiernos, incluyendo nuevas secretarías, entidades, empresas, cajas y fondos. Esta complejidad refleja el incremento notable de iniciativas públicas de gasto, tanto de los mismos territorios como del nivel central. Además, dado que cada cuatro años hay nuevos gobernadores, programas de gobierno y Planes de Desarrollo, las nuevas administraciones ajustan sus organigramas y crean nuevos programas. Esta dinámica incremental hace más complejo y costoso el funcionamiento de lo público, pero, al mismo tiempo, puede brindar una respuesta más oportuna a las necesidades de los territorios.

Los mandatarios de todos los niveles de gobierno deben tener presente que la construcción de las políticas públicas de competitividad y productividad desde hace dos décadas hace parte de los planes de desarrollo nacionales y de sus propios planes de desarrollo. Esta política es incremental y toda nueva iniciativa de planeación estatal es una oportunidad para modificar el marco normativo, crear nuevas políticas y programas y asignar recursos.

3. Sistema de Ciudades y regiones funcionales

Las ciudades y sus áreas metropolitanas desempeñan un papel crucial en el crecimiento económico al ofrecer una combinación única de elementos esenciales para dicho crecimiento. En las áreas urbanas se concentran tanto productores que generan economías de escala como consumidores que impulsan la demanda de bienes y servicios, contribuyendo así a dinamizar la economía. Además, estas zonas fomentan la creación y el intercambio de conocimiento, lo que se refleja en la división del trabajo y la generación de un mayor valor agregado. La concentración de población, empresas y conocimiento en las ciudades facilita la creación y el intercambio de bienes y servicios, mejorando en última instancia el bienestar de la comunidad.

En todas las regiones de Colombia existen aglomeraciones urbanas que se definen mediante relaciones funcionales en aspectos laborales, educativos, culturales y de acceso a servicios. Sin embargo, en el caso colombiano, debido a la limitada información disponible en estos temas, el Sistema de Ciudades se establece (según el CONPES 3819 de 2014) a partir de la relación funcional medida por el desplazamiento diario (o conmutación) de habitantes de ciudades más pequeñas hacia los núcleos urbanos principales por motivos laborales. Esta conmutación representa al menos el 10% de la fuerza laboral. Es importante destacar que esta medición se basa en la interacción funcional entre los agentes económicos (trabajo), lo que implica que las ciudades más pequeñas no necesariamente forman parte de las conurbaciones de los núcleos urbanos centrales.

De esta forma, el Departamento Nacional de Planeación definió el Sistema de Ciudades del país a partir de las ciudades que cumplen con alguno de estos crite-

rios: 1) Tener más de 100 mil habitantes (parámetros internacionales), independientemente de si están aglomeradas o no; 2) Tener menos de 100 mil habitantes y ser capitales de departamento; y 3) Tener menos de 100 mil habitantes y formar parte de una aglomeración. Según estas condiciones, el Sistema de Ciudades colombiano está compuesto por 18 aglomeraciones urbanas que comprenden 118 municipios, así como 38 ciudades uninodales. En total, 151 municipios forman parte del Sistema de Ciudades en Colombia (DNP, 2014).

Las regiones funcionales, por su parte, se definen como espacios donde se superponen mercados, generando interacciones entre diferentes unidades político-administrativas, que se conectan más entre sí que con otras áreas exteriores. Estos territorios funcionales son fundamentales para analizar las dinámicas de desarrollo territorial, ya que representan regiones conectadas por intercambios económicos y sociales entre las personas que viven y trabajan en municipios cercanos. Además, participan en mercados locales y comparten bienes públicos y servicios sociales. De manera formal, un territorio funcional se describe como un conjunto continuo geográficamente de unidades territoriales donde una parte significativa de la población se desplaza regularmente para trabajar.

En Colombia, en 2019, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) desarrolló, para el Departamento Nacional de Planeación (DNP), un modelo de subregionalización funcional. Este modelo se basó en la evaluación de las relaciones sociales, demográficas, económicas y ambientales que se presentan entre los municipios del país. A nivel nacional, este modelo identificó un total de 101 subregiones, agrupando 1120 municipios. Es importante destacar que estas subregiones no se rigen por las fronteras político-administrativas de los departamentos, sino que se basan en una lógica que reconoce flujos e interacciones a nivel subregional, permitiendo una diferenciación significativa del territorio en términos de sus características particulares.

El Huila tiene mucho por hacer en esta materia y para esto debe reconocer cual es su ubicación en el Sistema de Ciudades y cuáles son las regiones funcionales con las que interactúa de forma permanente. Esta participación redundará en beneficios económicos y productivos más amplios.

4. Descentralización en Colombia

El proceso de descentralización en Colombia ha atravesado tres etapas diferenciadas. La primera de ellas precede la expedición de la Constitución Política (CP) de 1991. En este periodo inicial, se tomaron medidas para elegir popularmente a los alcaldes y fortalecer las capacidades administrativas y fiscales de los gobiernos locales. En 1984, se expidió un conjunto de leyes orientadas en esta dirección, muchas

de las cuales fortalecieron las finanzas municipales. Durante este periodo, también se iniciaron las transferencias desde el nivel central a los municipios, inicialmente como una participación del impuesto a las ventas y, más adelante, con la creación de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esta transferencia se distribuía entre las grandes ciudades y los municipios más pequeños, y la fórmula de distribución era, en general, compleja. Además, se mantuvo el Situado Fiscal en favor de los departamentos para financiar las nóminas de salud y educación.

La segunda etapa del modelo de descentralización comienza con la expedición de la Constitución Política en 1991. La constitución reconoció la necesidad de descentralizar recursos y competencias para fortalecer a los gobiernos municipales e intermedios. Para lograr esto, se incrementaron significativamente las transferencias a los departamentos y municipios, como se establece en los artículos 356, 357, 358, 360 y 361 de la Constitución. Esto se llevó a cabo a través de la consolidación del Situado Fiscal y la participación municipal en un paquete de recursos, constituyendo lo que después se denominaría el Sistema General de Participaciones (SGP), que debía crecer hasta representar el 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en un periodo de 10 años. Además, se creó el Fondo Nacional de Regalías con recursos previamente destinados al gobierno nacional.

Posteriormente, la ley 60 definió las reglas de distribución y uso de estos recursos, y esta situación se mantuvo estable hasta que surgió la necesidad de cambiar el ritmo de crecimiento de las transferencias. Después de la expedición de la Constitución de 1991, resultó difícil para el gobierno nacional mantener el nivel de transferencias fijado en la legislación, ya que representaba un esfuerzo fiscal considerable. Por ejemplo, con transferencias del 46.5% de los ICN, si el gobierno nacional necesitaba $1,000 debía conseguir $1,930, pues los $930 se convertían en una transferencia automática para los territorios. Esto llevó a la expedición de dos actos legislativos y su legislación derivada en los años siguientes para disminuir ese ritmo de crecimiento.

La tercera etapa se caracteriza entonces por un retroceso del modelo que algunos autores clasifican como recentralización. Esta etapa tiene su momento central con la expedición de la Ley 715 del 2001, en donde se aprueba la modificación del monto de las transferencias por un periodo de ocho años durante el cual las transferencias crecerían anualmente solo unos puntos porcentuales por encima de la inflación, desligándolas del crecimiento de los ICN. Esta ley, crea el Sistema General de Participaciones (SGP) en donde igualmente se asignan competencias y especialmente recursos a los territorios. Esta Ley y posteriores cambios como la Ley 1176 del 2007, se han convertido en la piedra angular del debate entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales.

Este fenómeno se explica por varias razones, entre ellas la concentración de la descentralización en pocos sectores y la falta de expansión hacia áreas en donde la

descentralización puede hacer más eficiente el gasto público. Sectores como la política social, agropecuario y ambiental permanecen altamente centralizados, limitando las oportunidades de mejorar la gestión gubernamental y dificultando un desarrollo más equitativo y eficiente en la administración pública.

En este contexto, el Huila debe estar atento a posibles reformas fiscales territoriales que puedan desarrollarse para financiar su modelo de desarrollo productivo de largo plazo. Actualmente, varios proyectos de ley y la Misión de Descentralización están adelantando propuestas de reforma del SGP, del SGR y de los ingresos propios de departamentos y municipios. A largo plazo, el departamento necesitará más recursos para respaldar las metas derivadas de la profundización de su modelo productivo y social.

5. Nuevos Esquemas Asociativos Territoriales

Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) representan un potencial significativo para la gobernanza multinivel en Colombia. Estos esquemas, establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), brindan oportunidades para establecer alianzas estratégicas entre entidades territoriales y entre estas y las entidades nacionales. Esto posibilita la consecución de objetivos conjuntos a través de acciones coordinadas. La implementación de modelos de integración regional en entornos de cooperación facilita el impulso y la ejecución de proyectos regionales con beneficios sociales significativos, lo que conlleva a una mejor utilización de los recursos disponibles y a la reducción de riesgos.

Los EAT son un reconocimiento constitucional de la amplia diversidad presente en los territorios colombianos. Colombia tiene una gran variedad cultural, geográfica, económica y ambiental, con sistemas en constante evolución tanto en el espacio como en el tiempo. Por ello, se demandan instituciones flexibles y diversas que puedan adaptarse a las cambiantes capacidades y necesidades sociales, todo ello bajo el principio fundamental de la autonomía territorial. En esa línea, la creación de los esquemas asociativos fue promovida pensando específicamente en la productividad y la competitividad a nivel nacional, regional y local. Asimismo, busca la armonización entre la gestión a nivel nacional y el fortalecimiento de las estructuras institucionales, como se establece en el artículo 1 del Capítulo Primero de la Constitución Política de 1991.

Un territorio en Colombia ya sea un departamento, municipio o Esquema Asociativo Territorial (EAT), se enfrenta a diferentes procesos que se han dado en paralelo y que conforman un panorama amplio a tener en cuenta al momento de planificar su desarrollo económico y social. A pesar de los progresos legislativos logrados en los últimos años, es crucial seguir avanzando en la reglamentación de

incentivos, competencias adicionales, modelos de financiamiento a largo plazo y encontrar medios para aumentar la efectividad de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, tanto a nivel departamental como municipal. Se requiere mayor claridad y detalle en la normativa relacionada con los estímulos que impulsen el desarrollo territorial, así como el otorgamiento de responsabilidades adicionales que permitan un mayor fortalecimiento de las estructuras locales y regionales. Asimismo, la implementación de modelos financieros que permitan una planificación a largo plazo resulta esencial para el desarrollo sostenible de las regiones supramunicipales y supradepartamentales.

2.3. El contexto departamental

A comienzos de la primera década de este siglo, Cuervo (2003) adelantó una reflexión sobre el papel de los gobiernos intermedios en la región. Simultáneamente, Moncayo (2003) presentó un balance del desarrollo de las políticas territoriales en el país desde la expedición de la Constitución Política de 1991. En general, ambos autores expresan preocupación por la crisis de los departamentos en esos años. Las lecciones de la comparación internacional mostraron la dificultad general de asignar competencias a estos niveles de gobierno, la importancia de hacerlo gradualmente y la dificultad de asignarles recursos, ya que tienen bases gravables débiles y bajo recaudo de sus ingresos propios. No obstante, los departamentos son una instancia idónea de articulación intermedia y el nivel óptimo para la promoción del desarrollo económico. Esta debe ser una de sus prioridades.

Moncayo (2003), por su parte, hace énfasis en la necesidad de construir una planeación del desarrollo desde los territorios y, en lo posible, hacer una lectura regional del proceso. Recalca la necesidad de trabajar de manera articulada y de la importancia de desmarcarse del falso debate de si la descentralización en Colombia es municipal o departamental, pues todos los niveles de gobierno deben trabajar alrededor del logro de los mismos objetivos. Estos trabajos resaltan como desde hace más de veinte años, se han evaluado posibilidades para fortalecer a los departamentos y municipios. Fedesarrollo, en los documentos de las misiones Reformas Institucionales en Colombia (2002) y Misión del Ingreso Público (2003), adelantó propuestas para reformar tanto los ingresos propios de los territorios, como los sistemas de transferencias intergubernamentales, con el objetivo de fortalecer las finanzas públicas como soporte de los programas de desarrollo económico y social de esos territorios.

El desarrollo regional y la importancia de hacer prospectiva del desarrollo económico adquiere cada vez más relevancia, consolidando la idea de que el desarrollo

productivo no es una responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales. Esta responsabilidad recae también en los gobiernos territoriales, especialmente ahora que estos mandatarios son elegidos por voto popular. Por lo tanto, la descentralización no debe limitarse a lo económico y administrativo, sino que es ante todo un proceso político, tal como se expresa en la Constitución Política de 1991. Los ciudadanos de las regiones deben participar de las decisiones que afectan su vida cotidiana, sin depender únicamente de los gobiernos nacionales para resolver sus problemas.

En este contexto, los departamentos se han consolidado como un nivel de gobierno que desempeña un papel crucial en el impulso de la actividad productiva en el territorio. Como se verá más adelante en el documento, el Huila es uno de los mejores ejemplos en esta materia, y la reciente creación de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo es una manifestación del respaldo institucional de la política pública en ese sentido. Sin embargo, esta no constituye la única iniciativa liderada por la actual administración departamental (2020-2023), otras acciones han sentado las bases y logrado avances significativos para promover un modelo de desarrollo productivo a largo plazo.

Entre estas acciones destaca, por ejemplo, la construcción de acuerdos de productividad y competitividad para la mayoría de las cadenas productivas clave del departamento, tales como café, cacao, caña-panela, frutas y hortalizas, piscicultura y ganadería. Estos acuerdos contienen estrategias específicas diseñadas para fortalecer de manera integral cada eslabón de las cadenas productivas, desde la fase de producción hasta la exportación. La revisión llevada a cabo por Fedesarrollo de los respectivos acuerdos de competitividad y productividad, respaldada por entrevistas a diversos actores vinculados a estos sectores, reveló una coherencia significativa entre los acuerdos establecidos y las necesidades que cada cadena productiva deberá afrontar en los próximos años.

Otra acción concreta por parte de la administración departamental (2020 - 2023) fue el apoyo para el desarrollo de la agroindustria en el departamento. Como parte de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo productivo que le apunta a la transformación de productos primarios, la Gobernación ejecutó proyectos, como la implementación de tecnología de mezclado de fertilizantes. También se ejecutaron acciones para aumentar la tecnificación de cultivos, que es importante para mejorar la calidad y productividad de los productos agropecuarios, impulsando servicios de extensión agropecuaria para al menos seis cadenas productivas[7].

7 Gobernación del Huila (2023). Gobierno "Huila Crece" invierte más de $14.000 millones para fortalecer la agroindustria en el centro del departamento. Tomado de https://www.huila.gov.co/publicaciones/14596/gobierno-huila-crece-invierte-mas-de-14000-millones-para-fortalecer-la-agroindustria-en-el-centro-del-departamento/

Otra iniciativa de gran relevancia fue la formulación del primer Plan Departamental de Agrologística para el Huila. En este contexto, la administración departamental (2020 - 2023) ha reconocido la necesidad constante en todos los sectores económicos del departamento de contar con una logística adecuada en los procesos de transporte, acopio y comercialización de productos. En respuesta a esta demanda, se ideó el mencionado plan en estrecha colaboración con instituciones como la UPRA y la Cámara de Comercio. Este documento propone estrategias y acciones, así como la promoción de inversiones y servicios sectoriales esenciales para establecer una logística eficiente y competitiva en las cadenas de suministro agropecuarias[8].

La siguiente estrategia implementada por este Gobierno se enfocó en respaldar el turismo en el departamento. Con la meta de desarrollar un modelo productivo en este sector, la Gobernación formó cuatro clústeres turísticos (Norte, que abarca la Ecorregión Tatacoa, Neiva Ciudad Villamil y la Ruta Tierra de Promisión; Centro, con la Ruta Mágica del Café; Sur, con el Territorio Mágico y Ancestral; y Occidente, con Territorio Páez). La creación de estos clústeres involucró a diversos actores como la cooperación internacional, los municipios, los gremios, los propietarios de fincas, hoteles, guías y operadores turísticos. La colaboración de estos participantes también permitió la creación de la marca "Huila, un paraíso por descubrir", la cual se ha convertido en un distintivo característico e impulsor del turismo. Además, la administración departamental (2020 - 2023) formuló el Plan Sectorial de Turismo, con el propósito de posicionar al departamento como un destino turístico sostenible.

En el contexto del fomento al emprendimiento y el fortalecimiento empresarial, se resalta el avance relacionado con la inversión y la implementación de la marca "Origen Huila", que desempeña un papel fundamental como distintivo de calidad para los consumidores. En la actualidad, se observa un crecimiento notable en la aceptación de "Origen Huila" por parte de la comunidad local, consolidándose como un símbolo representativo para la región[9]. Además, la administración departamental (2020 - 2023) ha impulsado otras iniciativas en este ámbito, como la creación y promoción de ferias destacadas, entre las cuales se incluyen la FICCA (Feria Internacional de Café, Cacao y Agroturismo) y el festival HuilaFest. Este último evento se centra en la exhibición y ruedas de neogios de todos los productos derivados de emprendimientos en el departamento. En la actualidad, HuilaFest ha

8 Gobernación del Huila (2022). Gobierno "Huila Crece" avanza en la construcción del Plan Departamental de Agrologística. Tomado de: https://www.huila.gov.co/publicaciones/12835/gobierno-huila-crece-avanza-en-la-construccion-del-plan-departamental-de_agrologistica/#:~:text=Este%20instrumento%20se%20viene%20construyendo%

9 Gobernación del Huila (2022). El Huila ya tiene su marca de origen para sus productos. Tomado de: https://www.huila.gov.co/publicaciones/13450/el-huila-ya-tiene-su-marca-de-origen-para-sus-productos/

alcanzado su tercera edición y ha evolucionado como una oportunidad crucial para el crecimiento y la visibilidad de los empresarios del Huila[10].

En los últimos meses de administración, la administración departamental (2020 - 2023) ha divulgado el primer borrador del Plan de Ordenamiento Departamental para los próximos 16 años. Este documento se destaca como una herramienta significativa al trazar una hoja de ruta integral que expone las potencialidades en términos de desarrollo económico, social y productivo del departamento del Huila[11]. Su elaboración y contenido prometen ser de gran utilidad para las futuras administraciones gubernamentales.

Las acciones descritas representan algunas de las iniciativas lideradas por la actual administración (2020 - 2023) y las cuales han sido concebidas para edificar un nuevo modelo de desarrollo productivo y social en el departamento. Este enfoque está diseñado para conceder mayor autonomía a las distintas regiones que conforman el territorio. El objetivo fundamental es impulsar un crecimiento y desarrollo sostenible, brindando la oportunidad para que cada área del departamento pueda prosperar de manera autónoma.

En este contexto, la propuesta de la Gobernación del Huila y Fedesarrollo para el desarrollo productivo y social tiene como objetivo principal continuar fomentando y ampliando el impulso al desarrollo económico en la región. Se destaca la importancia de un liderazgo proactivo por parte de la Gobernación y la participación activa de las fuerzas políticas y sociales del departamento. Además, se busca lograr una mayor convergencia social, con especial atención a la población rural, donde se identifica una significativa brecha en los principales indicadores sociales en comparación con las zonas urbanas. Pues, a pesar de las mejoras registradas en la última década, el Huila aún enfrenta desafíos considerables en sus indicadores sociales.

10 Gobernación del Huila (2021). El Festival Huila Fest 4.0 abrió sus puertas para Colombia y el mundo Tomado de: https://www.huila.gov.co/publicaciones/11370/el-festival-huila-fest-40-abrio-sus-puertas-para-colombia-y-el-mundo/

11 Gobernación del Huila (2021). Con el Plan de Ordenamiento Departamental, el Huila se proyecta a 16 años. Tomado de https://www.huila.gov.co/publicaciones/14123/con-el-plan-de-ordenamiento-departamental-el-huila-se-proyecta-a-16-anos/



3.

El contexto socioeconómico y productivo del departamento del Huila

El departamento del Huila se encuentra en la Región Andina de Colombia, situado entre las cordilleras Oriental y Central, y atravesado de sur a norte por el río Magdalena. Neiva, su capital y ciudad más poblada, lidera un territorio compuesto por 37 municipios y distribuido en cuatro subregiones. La economía huilense representa el 1.6 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país, según datos oficiales del DANE. Además, la población estimada para 2022 del departamento es de 1,164,463 habitantes, lo que equivale al 2.2 % de la población total nacional. Dentro de este contexto, una estrategia integral y sostenible de desarrollo socioeconómico debe partir del reconocimiento de al menos tres componentes fundamentales.

En primer lugar, la dinámica de desarrollo socioeconómico del departamento debe considerar los procesos regionales en escalas supra-municipales y supra-departamentales con un enfoque funcional. Para esto, se deberá partir por reconocer espacialmente las características y el funcionamiento del territorio de manera transversal a las actividades económicas, de manera que beneficie a todos los sectores que se desenvuelven en el departamento. Las interacciones entre lo urbano y lo rural adquieren una importancia particular en el contexto específico del Huila, dada la relevancia del sector primario en su economía. Reforzar las interdependencias y complementariedades de los servicios urbanos con la economía agrícola será crucial en este modelo, al igual que posicionarse y articularse regionalmente con los demás departamentos del centro, sur, oriente y occidente del país.

En segundo lugar, el desarrollo productivo del departamento debe implicar el uso sustentable del medio natural en el que se encuentra. Aprovechar y proteger el capital natural del Huila, que incluye sus seis parques naturales, las dos cordilleras, el río Magdalena y el Macizo Colombiano, entre otros activos naturales, es esencial. Gestionar este patrimonio entendiendo sus características, su estado de conservación, su evolución, identificar riesgos prever alarmas antes de que se presenten pérdidas irreparables, deberá también ser una estrategia central del desarrollo socioeconómico sostenible del departamento.

Finalmente, en tercer lugar, debe reconocerse que el propósito final del modelo de desarrollo socioeconómico y productivo de largo plazo del Huila deberá ser la mejora de la calidad de vida de la población, mediante las distintas estrategias de los ejes sectoriales y transversales propuestos (ver Capitulo 4). En esta aproximación, la población huilense es tanto el punto de partida como el punto de llegada del modelo. Además, este deberá entender el mejoramiento de la calidad de vida como un proceso de desarrollo humano, marcado por factores multidimensionales, asociados a la ampliación de las capacidades y oportunidades de la población.

En este capítulo, se presenta una síntesis del contexto socioeconómico y productivo del departamento, destacando de manera especial las brechas más significativas en términos de productividad y desarrollo humano.

3.1. El contexto físico departamento del Huila

El departamento del Huila está localizado al suroccidente del país en medio de las cordilleras Oriental y Central. Su ubicación lo posiciona como un nodo crucial de articulación regional, siendo un punto de confluencia entre diversas regiones geográficas como la Amazonía, la Región Central, la Región Pacífica y los Llanos Orientales. Limita al norte con los departamentos de Cundinamarca y Tolima, al sur con Cauca y Caquetá, al oriente con Meta y Caquetá, y al occidente con Cauca y Tolima. La extensión del departamento abarca 1,873,291 hectáreas, representando el 1.7% de la superficie total del país.

Así, el departamento se constituye en el cruce de cuatro corredores estratégicos: un primero es el del Sumapaz, que comunica la región con los departamentos del Meta y Cundinamarca y con Bogotá; el segundo es el de la Amazonía norte, que conecta la región con el noroccidente del Caquetá, el Meta y la cuenca del Orinoco; el tercero es el de la Amazonía sur, que comunica al Huila con Caquetá, Cauca y Putumayo; finalmente, está el corredor del Pacífico, que comunica a este departamento con Tolima, Valle y la región del Pacífico (CAM, 2018).

Mapa 1. Departamento del Huila



Fuente: DANE

Asimismo, la geografía del departamento, principalmente configurada por el extenso valle del Magdalena, encajonado entre las cordilleras Central y Oriental que se ramifican en su territorio, crea una variedad de pisos térmicos. Esta diversidad, a su vez, favorece una economía agraria con un potencial elevado. Un ejemplo de ello es la fertilidad de las tierras en el valle alto del Magdalena, propicias para el cultivo intensivo de arroz, mientras que las laderas volcánicas del Macizo Colombiano ofrecen un escenario idóneo para la economía cafetera.

Desde la perspectiva ambiental, el departamento cuenta con áreas estratégicas significativas, como el Macizo Colombiano, donde la cordillera de los Andes se bifurca, dando forma a las cordilleras Central y Occidental. Este macizo alberga estructuras notables como los Volcanes de Sotará, Puracé y Coconucos, junto con el páramo de las Papas. Su importancia a nivel nacional radica en ser la cuna de los ríos Magdalena, Cauca, Patía y Caquetá (CAM, 2018).

Por último, resulta crucial destacar que el departamento del Huila tiene en su territorio un valioso patrimonio cultural, entre los que se destaca el Parque Arqueológico de San Agustín. Designado como patrimonio arqueológico de la humanidad por la UNESCO en 1995, este sitio se erige como un elemento fundamental para la economía turística de la región.

Sin embargo, a pesar de este altísimo potencial, el Huila se enfrenta a diversos desafíos cruciales en lo que respecta a la integración territorial. En particular, la poca infraestructura vial en condiciones óptimas constituye un obstáculo significativo que genera dos impactos principales. En primer lugar, desarticula el territorio, obstaculizando el acceso a una proporción considerable de su extensión geográfica a los mercados y, en la práctica, establece una división territorial entre el norte y el sur del departamento. En segundo lugar, restringe la posibilidad de que el Huila se consolide como un nodo regional, ya que solo cuenta con una conexión eficiente con la Región Central (Tolima y Cundinamarca), desaprovechando así su potencial hacia la Región Pacífica e incluso hacia el sur del departamento.

3.2. El contexto económico del departamento del Huila

En el año 2022, el Producto Interno Bruto (PIB) del departamento del Huila alcanzó los $14,754 miles de millones a precios constantes de 2015, equivalente a $12.6 millones per cápita. A lo largo del periodo comprendido entre 2006 y 2022, la economía departamental experimentó un incremento en términos absolutos, registrando un crecimiento acumulado del 49.4%. No obstante, la tasa de crecimiento promedio anual del Huila en este lapso fue moderada, alcanzando un 2.5%, situándose por de-

bajo del crecimiento nacional observado, que fue del 3.9%. Además, su contribución al PIB nacional disminuyó del 1.8% en 2006 al 1.6% en 2022.

Es relevante señalar que esta desaceleración en el crecimiento departamental se atribuyó principalmente a la disminución en las actividades de explotación de minas y canteras, así como en la construcción, las cuales experimentaron decrecimientos promedio del 7.3% y 16.6%, respectivamente, durante los últimos cuatro años.

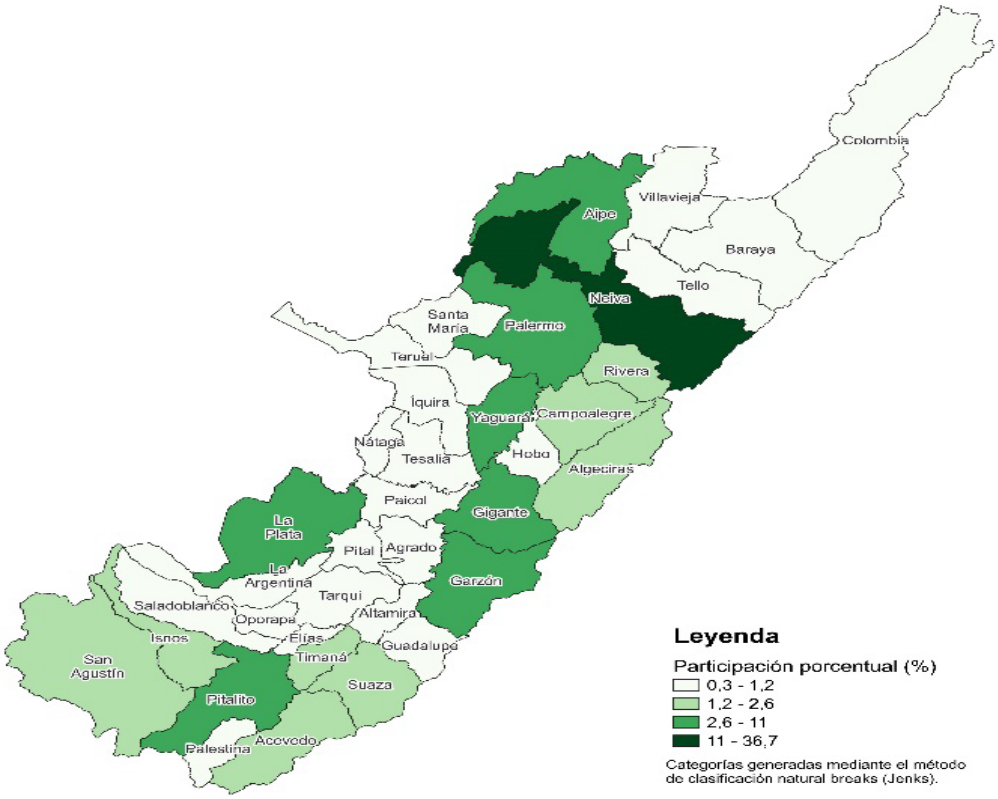
Gráfica 1. Tasas de crecimiento del PIB total nacional y departamento del Huila (2006-2022)



Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

El departamento del Huila se caracteriza por contar con dos centros económicos principales, situados al norte y sur del territorio: los municipios de Neiva y Pitalito. Estos dos polos explican aproximadamente la mitad del valor agregado departamental. El Mapa 2 ilustra la participación en el PIB de los municipios del Huila en el año 2021. Destacando como el epicentro económico principal del departamento, Neiva concentra un poco más del 36.7% del PIB departamental. Le siguen en importancia Pitalito con un 11.0%, Garzón con un 4.6%, y La Plata con un 3.7%. En conjunto, estos cuatro municipios aportan el 55.3% del PIB del departamento. El 44.7% restante se distribuye entre 33 municipios, de los cuales 17 tienen participaciones iguales o inferiores al 1.0%.

Mapa 2. Participación municipal en el valor agregado departamental, 2021



Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

Sectorialmente, la economía del departamento del Huila se apoya en dos pilares fundamentales: el comercio, que constituye el 18.8% de su estructura económica, aprovechando su posición estratégica como puerta de entrada al sur del país y su ubicación entre las dos cordilleras, y el sector agricultura, que representa el 16.9% del PIB departamental. Este último sector, que comprende actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras líderes en buenas prácticas y productividad a nivel nacional, está principalmente ligado al cultivo de café, plátano, arroz, frijol, tilapia, maíz y caña (ver Tabla 1). Al examinar la dinámica sectorial, se destaca que las actividades con mayor crecimiento durante el periodo 2005-2010 incluyeron actividades artísticas, de entretenimiento y recreación (6.5% promedio anual), actividades financieras (6.3% promedio anual), comercio, restaurantes y hoteles (5.0%

promedio anual), información y comunicaciones (4.9% promedio anual), y administración pública y defensa (4.5% promedio anual).

Tabla 1. Participación por actividad económica en el valor agregado del Huila: 2005- 2022

Actividad económica	2005	2015	2022pr	Tasa de crecimiento (promedio anual)
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	16.4%	15.3%	16.9%	2.7%
Explotación de minas y canteras	15.7%	7.4%	4.8%	-4.4%
Industrias manufactureras	4.1%	3.5%	3.8%	2.1%
Electricidad, gas y agua	4.7%	3.9%	4.2%	1.9%
Construcción	8.8%	15.4%	6.2%	1.6%
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	12.7%	15.9%	18.8%	5.0%
Información y comunicaciones	1.6%	2.4%	2.3%	4.9%
Actividades financieras y de seguros	1.7%	2.6%	3.1%	6.3%
Actividades inmobiliarias	5.2%	5.2%	5.9%	3.2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3.6%	4.3%	4.6%	3.8%
Administración pública y defensa	14.6%	16.6%	20.3%	4.5%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	2.4%	2.2%	4.1%	6.5%

Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

Así mismo, la actividad económica del departamento se centra de manera destacada en los sectores de agricultura y turismo. Al examinar los coeficientes de localización del PIB[12] en diversas ramas económicas en comparación con el nivel nacional,

12 Este coeficiente muestra la relación entre la proporción que una actividad representa en la producción total del departamento y la proporción que esa misma actividad representa en la producción total a nivel nacional. En otras palabras, este indicador nos muestra el grado de especialización relativa de la estructura económica regional, en este caso el Huila, en comparación con la estructura económica nacional. Un resultado del Índice mayor a 1, indica que el departamento tiene una especialización relativa mayor en esa actividad.

hay evidencia de una marcada especialización del Huila en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, con un coeficiente de localización de 2.7 (ver Tabla 2).

En esa misma línea, destaca un cambio notable en el sector de comercio, restaurantes y hoteles, que en 2015 no mostraba especialización relativa, pero en 2021 su coeficiente de localización ya supera el valor de 1.0. Por último, los sectores con los índices de especialización más bajos para el departamento son la industria manufacturera y las actividades profesionales, que han mantenido una estabilidad a lo largo del periodo. Ante esta dinámica, una estrategia efectiva de desarrollo productivo deberá fortalecer estas áreas sectoriales, priorizando aquellas industrias y actividades con mayores conexiones y encadenamientos con los sectores agrícola y turístico.

Tabla 2. Coeficiente de localización para el departamento del Huila: 2005 – 2021

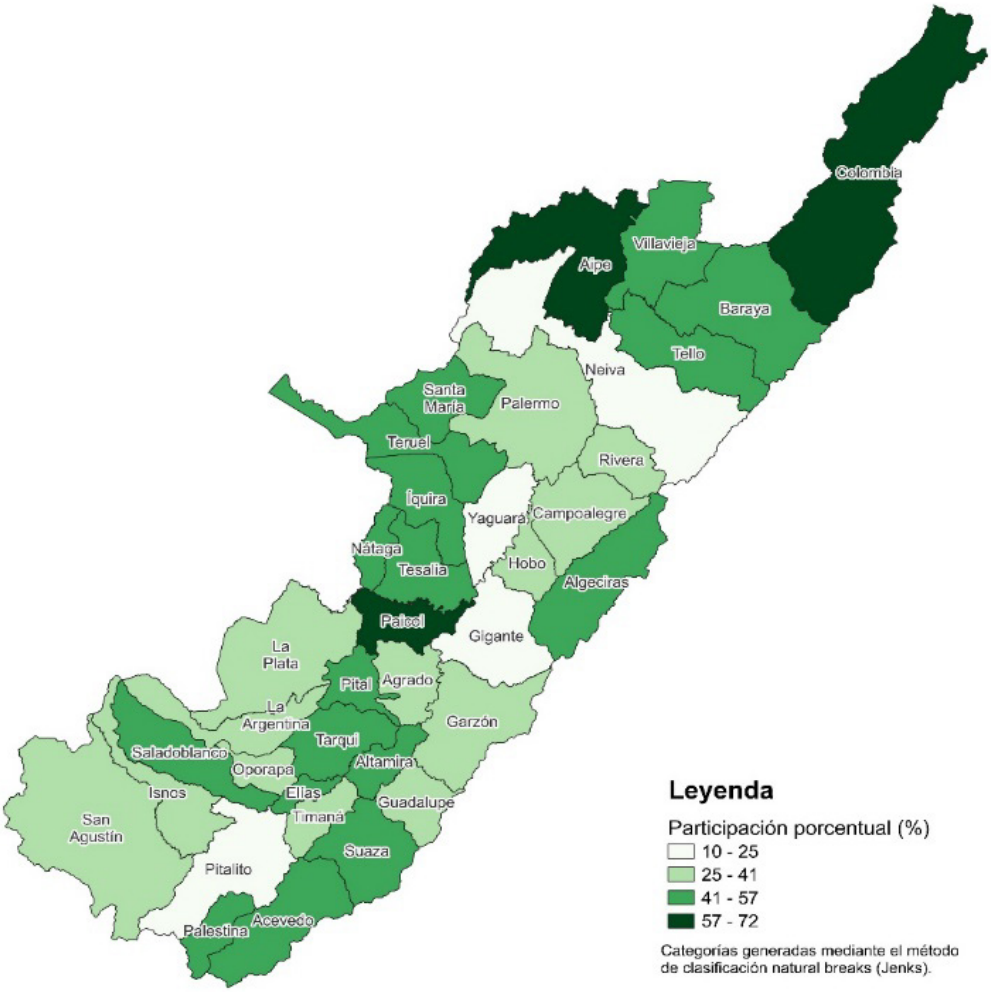
Actividad económica	2005	2015	2021p
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.22	2.56	2.72
Explotación de minas y canteras	2.94	1.24	1.31
Industrias manufactureras	0.27	0.28	0.31
Electricidad, gas y agua	1.30	1.26	1.46
Construcción	1.51	2.14	1.50
Comercio y otros	0.76	0.95	1.01
Información y comunicaciones	0.66	0.81	0.84
Actividades financieras y de seguros	0.56	0.60	0.65
Actividades inmobiliarias	0.53	0.60	0.66
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0.52	0.60	0.64
Administración pública y defensa	1.05	1.19	1.31
Actividades de entretenimiento	0.95	0.95	0.98

Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

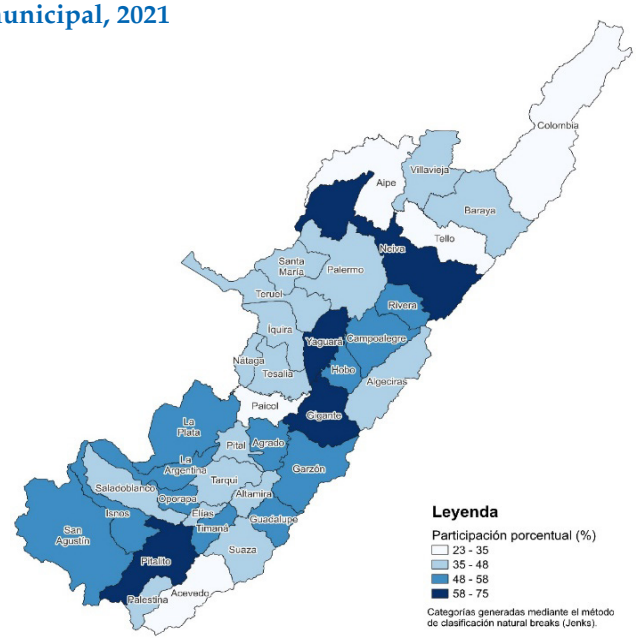
Desde una perspectiva territorial, la actividad comercial del departamento se focaliza en los municipios de Neiva y Pitalito, mientras que el resto del territorio cuenta con un perfil económico especializado en actividades primarias. En particular, 20 de los 37 municipios del Huila tienen una parte significativa de sus actividades económicas en el sector agrícola, representando entre el 41.0% y el 57.0% de sus economías. Además, se destacan casos como Paicol, con un 72.4% de su actividad económica dedicada a estas actividades, seguido de Aipe con un 70.4% y Colombia con un 60.4% (ver Mapa 3).

Como se mencionó previamente, la actividad industrial del departamento aún no alcanza la suficiente fortaleza, aspecto que se refleja en los perfiles municipales. No obstante, en cuanto a las industrias manufactureras y la construcción, Palermo lidera la especialización en estos sectores en el departamento. Además, Neiva, Rivera y Campoalegre presentan una especialización industrial de alrededor del 15%. Finalmente, al considerar las actividades terciarias, principalmente vinculadas a los servicios, se observa que Neiva, Pitalito, Yaguará y Gigante son especialmente fuertes en estas áreas, con una especialización que oscila entre el 58% y el 75% de sus economías.

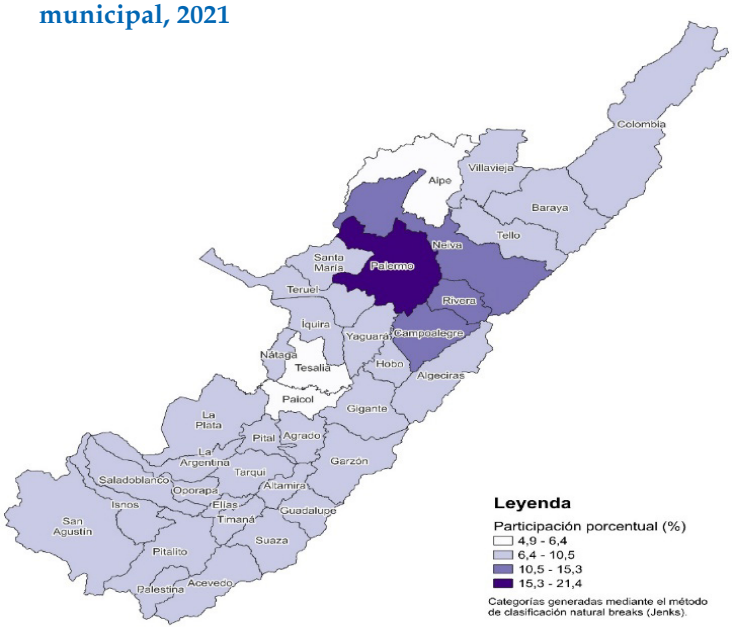
Mapa 3. Porcentaje de actividades primarias en el valor agregado municipal, 2021



Mapa 4. Porcentaje de actividades terciarias en el valor agregado municipal, 2021



Mapa 5. Porcentaje de actividades secundarias en el valor agregado municipal, 2021



Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

A partir de este contexto, el siguiente apartado resalta de manera sucinta, algunos de los principales hechos a destacar de las dinámicas más recientes de la economía departamental.

El crecimiento del departamento es menor frente a las dinámicas nacionales y regionales: pese a crecer continuamente durante los últimos años (salvo durante el 2020 producto de la pandemia), la tasa de crecimiento promedio anual del Huila entre el 2006 y 2022 fue del 2.5%, situándose por debajo del ritmo de crecimiento observado a nivel nacional (3.9%), la Región Central (3.5%) la cual comprende los departamentos de Tolima, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Caquetá[13] así como a la Región Comparable (3.7%) conformada por Quindío, Nariño, Tolima, Caquetá y Cauca[14]. El PIB per cápita también fue menor respecto a los departamentos comparables.

El tamaño de la economía del departamento es menor en términos relativos: la posición relativa del departamento pasó del puesto 13 al puesto 14 entre los 33 departamentos del país (incluyendo Bogotá), con una participación en el PIB nacional que disminuyó del 1.8% en el año 2006 al 1.6% en el año 2022.

Actividades públicas, agropecuarias y comerciales, las más importantes del departamento: entre los sectores con mayor participación en el PIB del Huila en 2022 se ubican la administración pública con 20.3%, el sector comercio, restaurantes y hoteles con 18.5%, y el sector agropecuario 16.9%.

El sector agropecuario, el más especializado del departamento: a partir de indicadores de localización o especialización relativa de la estructura económica regional en comparación con la estructura económica nacional, se encuentra que el departamento está especializado en el sector agropecuario. En segunda instancia, a un nivel menor, se presenta especialización en construcción, electricidad, gas y agua, administración pública y minería.

Neiva y Pitalito son los motores económicos del Huila: la capital se destaca como el centro económico principal del departamento (36.7% del PIB departamental), seguido en importancia Pitalito (11.0%), Garzón (4.6%), y La Plata (3.7%). En conjunto, estos cuatro municipios aportan el 55.3% y el 44.7% restante se reparte entre los demás 33 municipios.

El Huila viene mejorando en competitividad, aunque presenta importantes desafíos: según el Índice Departamental de Competitividad (IDC), el departamento del Huila viene mejorando su competitividad. Entre los años 2022 y 2023 ascendió del puesto 13 al puesto 12 entre los 33 departamentos evaluados. Lo anterior, pese a ha-

13 La Región Central de Colombia, determinada por el DANE, es donde se sitúa geográficamente el departamento del Huila.
14 Se construyó a partir de similitudes económicas y sociales con el departamento. El detalle de su construcción se encuentra en el Anexo 1. Nota metodológica

ber desmejorado levemente en infraestructura de servicios, vial y de conectividad, adopción de TIC, sostenibilidad ambiental, capital humano, entorno de negocios, tamaño de mercado e innovación.

La producción agrícola viene creciendo con una productividad relativamente estable, pero inferior al ritmo nacional: la producción agrícola viene incrementándose (de 14 millones de toneladas en 2019 a 21 millones en 2022), con una producción por hectárea que ha experimentado cierta estabilidad durante los últimos 5 años (9 toneladas por hectárea), ubicando al departamento en la décimo quinta posición, por debajo del promedio nacional (10.5 t/ha).

Café, arroz, maíz, caña y aguacate, con rendimientos por encima del promedio nacional: el Huila ocupa la primera posición en cuanto a productividad en el nivel nacional, para café y arroz (con rendimientos del 1.1 y 7.6 t/ha). También cuenta con buenos registros para los cultivos de maíz, caña y aguacate, ubicándose en la cuarta posición a nivel nacional con rendimientos del 2.9, 72.8 y 9.8 t/ha, respectivamente.

Huila, líder de la producción acuícola a nivel nacional: la producción piscícola del departamento es la mayor del país. En 2020 el Huila produjo 67 mil toneladas, principalmente en tilapia, lo cual se traduce en el 38.9% de la producción nacional.

Petróleo, cada vez menos importante para el departamento: el crudo pasó de representar en 2005 el 15.7% del PIB del departamento a solo 4.8% en 2022, debido a la caída de la producción de petróleo que pasó de 17.1 millones de barriles en 2015 a 10.6 millones en 2022.

Un tejido empresarial creciente y microempresarial, dedicado al comercio principalmente: el stock empresarial del Huila en el año 2022 fue de 40,091 unidades productivas, presentando un incremento del 8.0% respecto del año anterior, alcanzando la cifra más alta registrada en los últimos 8 años. El 96.8% son microempresas, y por sector económico la mayoría se dedica al comercio (49.1%) seguido por el sector de servicios de comida y alojamiento (13.9%).

Turismo en auge por encima de niveles previos de la pandemia: la reactivación turística en el departamento del Huila mejoró en materia de número de visitantes a los atractivos turísticos, número de pasajeros movilizados a los aeropuertos Benito Salas de Neiva y El Contador de Pitalito, ocupación promedio de los vuelos a estos destinos, y número de agencias de viajes con Registro Nacional de Turismo (RNT) activo, superando en todos los casos los registros previos al 2020. No obstante, la ocupación hotelera aún no logra mejorar sus registros previos a la pandemia.

El Huila cuenta con un mercado laboral relativamente fuerte: el Huila presenta una tasa de desempleo que suele estar por debajo del promedio nacional y de los departamentos comparables, aunque con una tasa de ocupación menor a la que presenta el país. La informalidad laboral, al menos en Nieva, es menor respecto del promedio nacional y las capitales de los departamentos de la Región Comparable, pero

sigue siendo uno de los indicadores con malos resultados que afectan el resultado de la pobreza multidimensional.

La pobreza viene disminuyendo, pero sigue siendo superior a la del país: la pobreza monetaria en el departamento del Huila bajó a 43.7% en el año 2022, porcentaje superior al promedio nacional que en ese mismo año fue de 39.3%. Por su parte, la pobreza multidimensional cayó a 13.3% en el 2022, pero fue levemente mayor al promedio nacional (12.9%).

La calidad de la educación media y el acceso a la educación superior en el Huila es mayor frente al promedio nacional: el departamento registró el séptimo mayor puntaje global promedio en el Examen Saber 11, y fue el décimo departamento con mayor tasa de tránsito inmediato a la educación superior durante el 2022, superando en ambos casos los respectivos promedios nacionales.

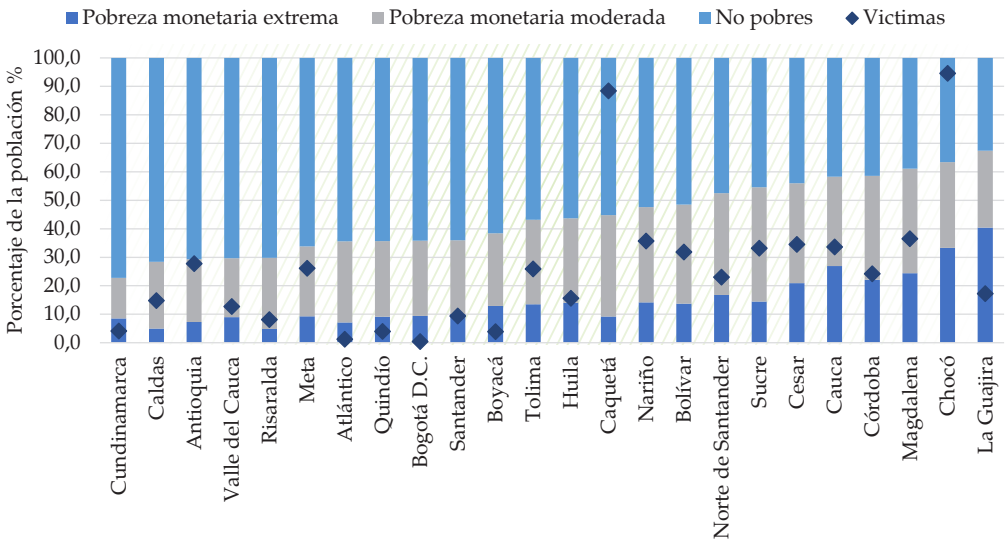
La calidad de la educación superior y el enganche al mercado de trabajo formal es similar al promedio nacional: el Huila ocupó el lugar 18 en el ranking de calidad de la educación superior, y el 15 en la clasificación departamental por tasa de enganche de egresados de este nivel al mercado laboral formal. Tanto en el caso de la calidad de la educación superior como del enganche al mercado laboral, el departamento registró indicadores prácticamente similares al promedio nacional, mostrando cierto retroceso relativo frente a los indicadores de calidad y de trayectoria de los jóvenes en la educación media (que se encontraban por encima del promedio nacional).

3.3. El contexto social del departamento del Huila

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo central del modelo socioeconómico y productivo de largo plazo que se propone es la mejora en la calidad de vida de la población del departamento. De este modo, el desarrollo productivo se percibe como un elemento del desarrollo humano, concebido como un proceso continuo hacia la eliminación de barreras que generan privaciones en capacidades, oportunidades y libertades, particularmente evidentes en algunas poblaciones vulnerables (Sen, 1983). Cabe resaltar que estas barreras abarcan diversas dimensiones del bienestar, tales como educación, salud, vivienda y trabajo, entre otros. Bajo esta perspectiva, la pobreza se entiende como la privación de capacidades que tienen los individuos para lograr el tipo de vida que desean.

En el departamento del Huila el 43.7%[15] de la población se encuentra en condición de pobreza monetaria y el 75.5% de su población ocupada trabajan sin estar afiliados en seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales. Lo anterior, muestra los retos socioeconómicos del departamento en generar empleo de calidad.

Gráfica 2. Incidencia de la Pobreza Monetaria por departamento, 2021.



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (2021) y Unidad para las Victimas – RUV (2021). Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

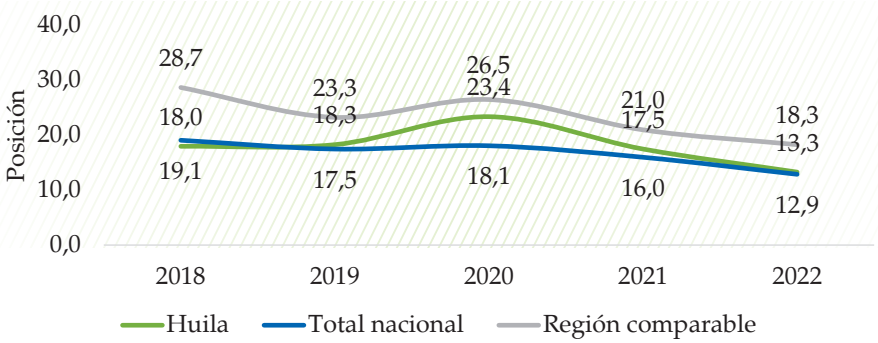
El enfoque de capacidades de Sen (1983) constituye el pilar teórico fundamental para entender la multidimensionalidad de la pobreza y la inclusión social. De este enfoque se deriva la medición del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)[16], el cual complementa la medición de pobreza monetaria, midiendo las diferentes privaciones de los hogares en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

15 Porcentaje superior al promedio nacional que en ese mismo año fue de 39.3% pero inferior al de la Región Comparable que alcanzó el 45.9%.

16 Bajo esta aproximación los hogares se consideran pobres cuando no cuentan con por lo menos el 33.3% de los 15 indicadores que componen las diferentes dimensiones.

Bajo este enfoque, el departamento del Huila tiene una incidencia de la pobreza multidimensional del 13.3%, que es levemente superior al agregado nacional, pero inferior a la Región Comparable. La pobreza multidimensional ha caído a lo largo del periodo de estudio, y se encuentre en niveles inferiores a los registrados antes de la pandemia del COVID-19, lo que evidencia que la recuperación económica se encuentra por buen camino y ha incluido a una buena parte de la población vulnerable.

Gráfica 3. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) departamento del Huila y regiones comparables, 2018-2022



Fuente: CNPV-DANE. Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

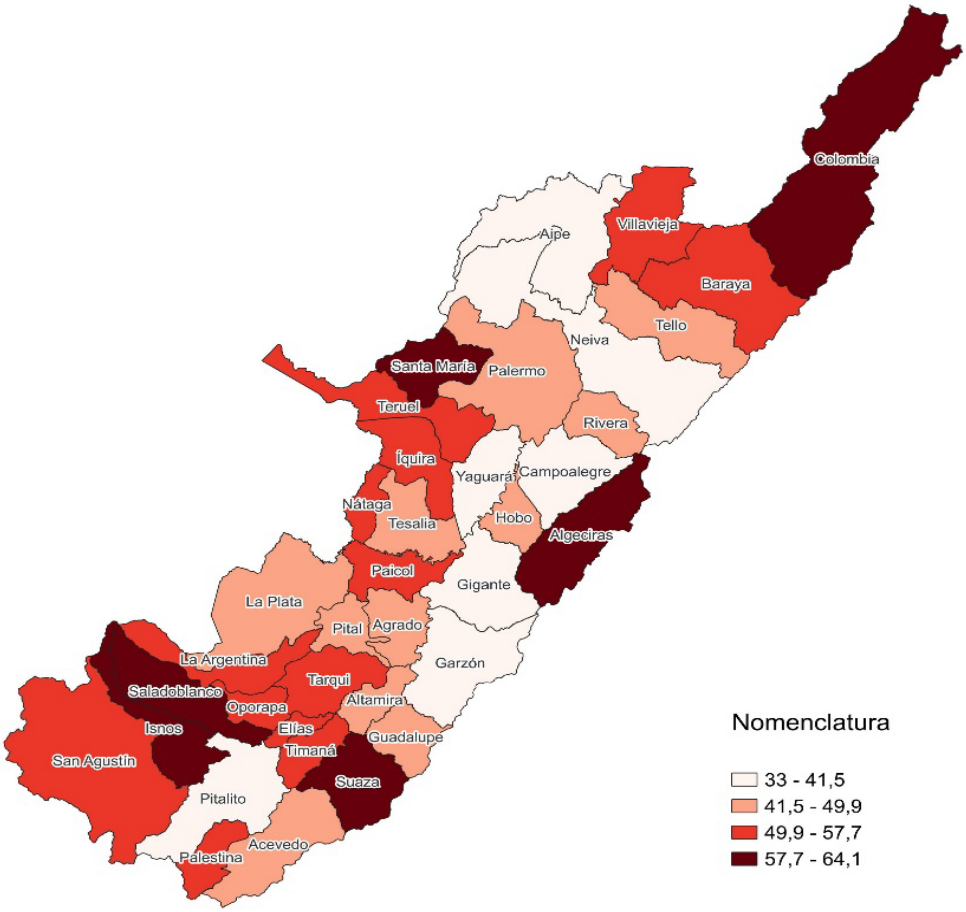
Continuar con la reducción de la pobreza emerge como un factor crucial para impulsar el desarrollo económico en el departamento. Numerosos estudios respaldan la estrecha relación entre la disminución de la pobreza y el aumento del crecimiento económico. Un mecanismo destacado de esta causalidad se encuentra en la mejora de la productividad laboral. Cuando las personas tienen acceso a educación de calidad, atención médica adecuada y oportunidades económicas, se vuelven más capacitadas y saludables, lo que se traduce en una fuerza laboral más productiva. Esta productividad mejorada no solo beneficia a los individuos, sino que también impulsa la eficiencia y competitividad en todo el país, generando un impacto positivo en el crecimiento económico.

Además, la reducción de la pobreza contribuye a la creación de un mercado interno más robusto. Cuando las personas tienen ingresos y libertades suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, se incrementa la demanda de bienes y servicios. Este aumento en la demanda interna estimula la actividad económica y fomenta la inversión, creando un círculo virtuoso que puede acelerar el desarrollo económico a largo plazo.

No obstante, la desagregación territorial del Índice de Pobreza Multidimensional en el departamento evidencia que persisten desafíos en el fortalecimiento de las eco-

nomías locales, con el objetivo de promover un desarrollo socioeconómico equitativo. Específicamente, se observa una pronunciada brecha entre las zonas urbanas y rurales, tanto a nivel general como al comparar diferentes municipios. En el departamento del Huila, la incidencia de la pobreza multidimensional en las áreas urbanas es del 9.0%, mientras que en los centros poblados y áreas rurales asciende al 19.7%. Además, se destacan mediciones de pobreza multidimensional significativamente altas en los municipios rurales dispersos de Colombia, Santa María, Suaza, Isnos, Algeciras y Saladoblanco, con cifras que superan el 57.0%. Estos resultados subrayan la necesidad de focalizar esfuerzos en el desarrollo de las zonas rurales para abordar estas disparidades.

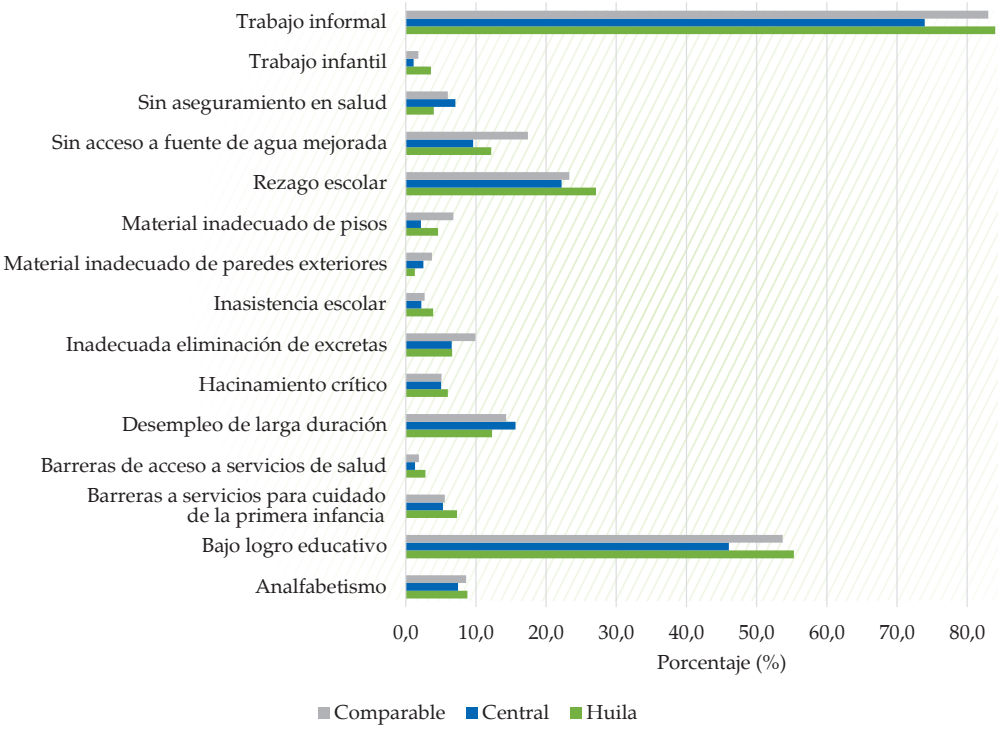
Mapa 6. Índice de Pobreza Multidimensional en los municipios del departamento del Huila, estimación 2020



Fuente: DNP. Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

Ahora, la desagregación por dimensiones e indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional señala que también persisten desafíos en el ámbito educativo y de empleo. Al desglosar los resultados por dimensión del IPM, se evidencia que, al igual que en el país, las dimensiones de "trabajo" y "condiciones educativas del hogar" presentan las mayores privaciones. Específicamente, los indicadores de trabajo informal y bajo logro educativo son los que tienen un desempeño menos favorable, contribuyendo de manera significativa a las privaciones en capacidades, oportunidades y libertades. En estos indicadores, el desempeño del departamento es inferior no solo en comparación con el nacional, sino también frente a la Región Central y la Región Comparable, subrayando la presencia de desafíos importantes en estas dimensiones.

Gráfica 4. Indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional departamento del Huila y Regiones Comparables, 2022



Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

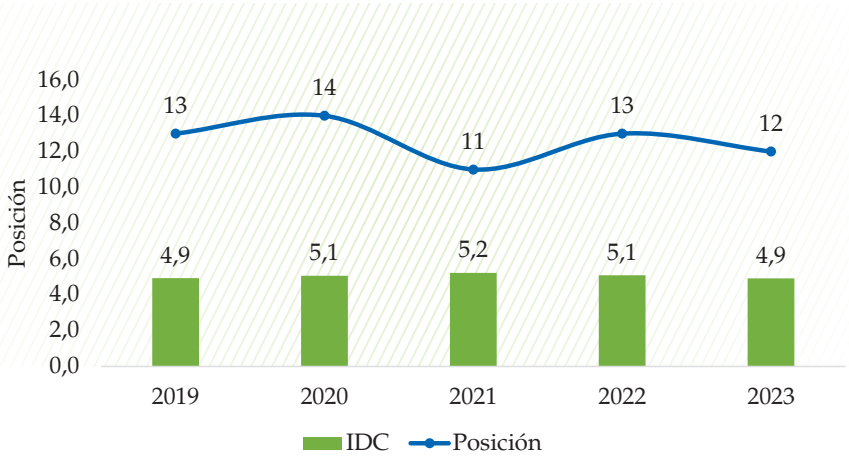
El trabajo informal, caracterizado por la falta de seguridad social, acceso a beneficios y bajos ingresos, es un obstáculo significativo para el progreso económico incluyente. Por otro lado, el bajo logro educativo se presenta como otro factor determinante en la persistencia de la pobreza. La educación no solo es un medio para la movilidad social, sino también un catalizador para el desarrollo económico. Invertir en la mejora del sistema educativo y garantizar el acceso igualitario a una educación de calidad no solo empodera a los individuos, sino que también fortalece la capacidad productiva de la fuerza laboral. Al elevar el nivel educativo, se generan las habilidades necesarias para participar en sectores económicos más avanzados y tecnológicamente exigentes, impulsando así la productividad y la competitividad en el mercado laboral.

Bajo esta perspectiva, el modelo de desarrollo socioeconómico y productivo a largo plazo del departamento del Huila debe partir del reconocimiento de estas condiciones con deficiencias evidentes, las cuales afectan las circunstancias individuales y las estructuras sociales en términos de las libertades que las personas tienen para alcanzar metas personales y tener un mayor control sobre las decisiones que impactan sus vidas. En este sentido, el enfoque del modelo debe radicar en proporcionar oportunidades equitativas a la población, centrándose en el empleo digno y en la educación inclusiva, pertinente y de calidad, con el objetivo de expandir las capacidades tanto individuales como colectivas, y, de esta manera, establecer los cimientos para un modelo de desarrollo que no solo combate la pobreza multidimensional de manera integral, sino que también impulsa la construcción de una sociedad más equitativa y resiliente, con la capacidad de enfrentar los desafíos económicos del siglo XXI.

3.4. Brechas de productividad en el departamento del Huila

En su conjunto, los factores previamente mencionados, tanto sociales como económicos, son determinantes para la competitividad y productividad del departamento. Según los resultados del Índice Departamental de Competitividad (IDC) de 2023, el departamento del Huila ocupa la posición 12 en términos de competitividad económica a nivel nacional.

Gráfica 5. Evolución del IDC en el departamento del Huila (2019 – 2023)



Fuente: Consejo Privado de Competitividad CEPEC Universidad del Rosario (2023). Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

Sin embargo, y pese a su mejora en términos de ranking y de desempeño en el índice como tal, el análisis de las condiciones habilitantes, es decir de aquellos factores que agrupan los determinantes básicos de la competitividad, se observan retos que deberán ser abordados por el modelo.

En primer lugar, en el ámbito de la infraestructura de servicios, vial y de conectividad, el departamento del Huila experimentó una disminución en su puntuación, lo que resultó en un descenso del cuarto al quinto puesto en el ranquin de 2022. Este cambio contrasta con mejoras registradas por Antioquia, Caldas, Quindío y Caquetá, quienes evidenciaron avances significativos en este aspecto durante el año 2023. La importancia de abordar esta situación en el modelo de desarrollo económico del departamento radica en la necesidad de fortalecer la infraestructura para impulsar la conectividad y los servicios, elementos esenciales para el crecimiento sostenible y la competitividad regional.

En cuanto a la adopción de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), el Huila no tuvo cambios en su posición, manteniéndose en el 13° lugar. Aunque la posición relativa se mantiene constante, es crucial reconocer la importancia estratégica de mejorar la adopción de TIC en el modelo de desarrollo económico del departamento. Reforzar la implementación de tecnologías digitales puede potenciar la eficiencia, la innovación y la conectividad, aspectos fundamentales para impulsar el progreso económico y la competitividad en un entorno global cada vez más digitalizado. Por ende, trabajar en este aspecto se presenta como una necesidad

estratégica para fortalecer la base tecnológica del Huila y su capacidad de adaptación a los desafíos emergentes en el panorama económico contemporáneo.

En el ámbito de la sostenibilidad ambiental, que evalúa la gestión de activos naturales y el desarrollo de negocios verdes en el departamento, Huila experimentó un retroceso significativo al descender del quinto al noveno puesto en el ranquin. Este declive resalta la necesidad apremiante de abordar y fortalecer las prácticas sostenibles en el modelo de desarrollo económico del departamento. La sostenibilidad ambiental no solo es esencial para preservar el entorno natural y la biodiversidad del Huila, ya que se ha convertido en un componente fundamental para el éxito económico en el largo plazo.

Tabla 3. Condiciones habilitantes del IDC para Huila, Región Central y Región Comparable: 2022 – 2023

Departamento	Infraestructura				Adopción TIC				Sostenibilidad ambiental			
	2022		2023		2022		2023		2022		2023	
	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición
Huila	**6.0**	**4**	**5.4**	**5**	**4.8**	**13**	**4.8**	**13**	**5.5**	**5**	**4.5**	**9**
Tolima	5.0	13	4.6	15	6.3	6	5.8	7	3.7	27	3.5	24
Antioquia	5.3	8	5.2	6	6.6	3	6.4	4	4.9	13	4.0	17
Caldas	5.1	12	5.0	8	6.5	4	6.2	6	4.1	21	3.5	23
Quindío	5.1	10	4.8	9	6.4	5	6.5	3	5.8	2	4.4	10
Risaralda	4.1	24	3.6	26	6.9	2	6.8	2	4.2	19	3.8	20
Caquetá	4.0	25	3.9	24	3.8	21	3.5	23	5.4	7	4.6	6
Nariño	4.2	23	4.3	19	3.6	22	3.6	22	4.1	22	3.5	25
Cauca	4.4	21	4.1	22	4.1	18	4.2	15	4.8	14	4.2	11

Fuente: Consejo Privado de Competitividad CEPEC Universidad del Rosario (2023). Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

Ahora, el análisis del factor de capital humano del Índice Departamental de Competitividad (IDC), al igual que el IPM, muestra importantes retos en materia educativa. Huila ha demostrado mejoras significativas en el ámbito de la salud, ascendiendo del noveno al octavo puesto de la clasificación, lo cual refleja avances palpables en los indicadores relacionados con el bienestar y la atención médica en el departamento. No obstante, resulta crucial destacar los desafíos presentes en la

dimensión educativa, especialmente en educación básica, media y superior. En estos aspectos, Huila experimentó retrocesos al descender en los rankings, señalando áreas críticas que demandan atención prioritaria en el modelo de desarrollo económico. En particular, la disminución en los puestos de educación básica y media, así como en educación superior, resalta la importancia estratégica de abordar y fortalecer el sistema educativo del departamento. Dada la relevancia de la educación como motor fundamental del progreso económico y social, trabajar en la mejora de estas áreas se presenta como un imperativo para asegurar un desarrollo económico sostenible y equitativo en el Huila.

Tabla 4. Factor humano del IDC para Huila, Región Central y Región Comparable: 2022 – 2023

Departamento	Salud				Educación básica y media				Educación superior			
	2022		2023		2022		2023		2022		2023	
	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición
Huila	**6.4**	**9**	**6.1**	**8**	**7.7**	**5**	**7.0**	**8**	**3.4**	**19**	**3.2**	**20**
Tolima	6.2	10	5.7	16	7.3	9	7.2	7	4.6	12	4.0	13
Antioquia	6.4	6	6.4	5	7.0	11	6.5	14	6.9	2	6.5	2
Caldas	6.4	8	6.0	10	6.9	12	6.7	11	6.7	4	6.1	6
Quindío	6.4	7	6.3	7	8.1	4	7.5	3	6.5	6	6.3	3
Risaralda	6.7	4	6.7	3	7.5	7	7.4	4	6.1	7	5.5	9
Caquetá	5.0	24	4.8	28	5.7	23	5.5	23	2.3	25	1.9	26
Nariño	4.9	26	4.9	25	6.7	14	6.6	13	3.5	18	3.4	18
Cauca	5.2	21	5.3	19	5.8	22	5.5	22	4.0	15	3.7	17

Fuente: Consejo Privado de Competitividad CEPEC Universidad del Rosario (2023). Elaboración Fedesarrollo-UrbanPro.

Al examinar el factor de eficiencia de los mercados en el Huila, a través del Índice Departamental de Competitividad, se destacan aspectos críticos que requieren atención inmediata en el modelo de desarrollo económico del departamento. Es crucial notar que, en comparación con otros factores evaluados, el desempeño en el entorno para negocios presenta un panorama menos favorable. La posición del Huila en términos de facilitación de trámites y densidad empresarial ha experimentado un declive, al pasar del puesto 19 al 20. Este retroceso en la eficiencia de los procesos

comerciales y en la vitalidad empresarial subraya la necesidad de implementar estrategias que mejoren el entorno para el desarrollo de negocios en el Huila.

Asimismo, en el ámbito del tamaño de mercado, que abarca tanto el mercado interno como el externo, Huila también ha experimentado una disminución en su posición, pasando del puesto 15 al 17. Este dato revela un desafío significativo en la expansión y fortalecimiento de las oportunidades comerciales en el departamento.

A pesar de estos retrocesos, es alentador observar que el sistema financiero del Huila, en términos de inclusión y profundización financiera, ha mantenido una posición destacada, ubicándose consistentemente entre los tres primeros lugares en los años 2022 y 2023. Ante estos hallazgos, resulta evidente que mejorar la eficiencia de los mercados, en especial el entorno para negocios y el tamaño de mercado, será crucial para posicionar al Huila en una senda de desarrollo económico más robusta y equitativa.

Tabla 5. Eficiencia de los mercados del IDC para Huila, Región Central y Región Comparable: 2022 - 2023

Departamento	Entorno para negocios				Sistema financiero				Tamaño del mercado			
	2022		2023		2022		2023		2022		2023	
	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición
Huila	**4.4**	**19**	**4.2**	**20**	**5.9**	**3**	**5.8**	**3**	**5.7**	**15**	**5.9**	**17**
Tolima	4.4	20	4.0	24	4.6	10	4.7	10	5.3	22	5.3	23
Antioquia	7.3	3	7.3	3	7.7	2	7.3	2	8.3	2	8.7	2
Caldas	5.3	13	5.3	10	3.9	15	4.4	12	6.4	9	6.6	9
Quindío	5.4	11	5.5	9	4.7	9	5.1	8	5.2	23	5.3	22
Risaralda	6.1	9	6.4	5	5.4	6	5.8	4	6.1	12	6.3	12
Caquetá	4.2	24	2.4	31	4.0	12	4.4	13	3.8	27	3.7	27
Nariño	2.9	30	2.7	29	2.6	21	2.2	23	5.3	21	5.3	21
Cauca	4.4	21	4.1	21	2.0	26	2.0	26	5.6	18	5.7	20

Fuente: Consejo Privado de Competitividad CEPEC Universidad del Rosario (2023). Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Finalmente, en el análisis del factor del ecosistema innovador del IDC para el departamento, se observa una disminución en la calificación de dos áreas clave. En sofisticación y diversificación, Huila descendió del puesto 17 al 20, mientras que, en el ámbito de la innovación, también experimentó un retroceso al pasar del puesto 15 al

17. Estos descensos sugieren posibles desafíos en la promoción de la investigación, desarrollo y adopción de innovaciones en la región. Estas áreas son fundamentales para impulsar el progreso económico y la competitividad, y su mejora se presenta como un componente esencial en el diseño del modelo de desarrollo económico. La atención estratégica a la sofisticación, diversificación e innovación en el ecosistema empresarial y tecnológico del Huila se vuelve imperativa para fomentar la resiliencia y el avance sostenible en un entorno económico dinámico y cambiante.

Tabla 6. Ecosistema innovador del IDC para Huila, Región Central y Región Comparable: 2022 – 2023

Departamento	Sofisticación y diversificación				Innovación			
	2022		2023		2022		2023	
	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición	IDC	Posición
Huila	**5.6**	**17**	**5.2**	**20**	**2.3**	**15**	**2.2**	**17**
Tolima	6.8	15	5.3	18	3.5	9	3.5	11
Antioquia	8.8	8	9.1	7	6.6	2	6.8	2
Caldas	8.0	12	7.9	12	6.2	3	6.1	3
Quindío	5.6	18	4.8	22	4.3	7	4.8	6
Risaralda	9.5	3	9.4	2	5.7	4	5.4	4
Caquetá	2.7	28	3.5	25	1.3	23	1.2	24
Nariño	8.2	11	7.2	15	1.6	19	1.3	20
Cauca	9.1	7	9.1	8	2.1	16	2.3	15

Fuente: Consejo Privado de Competitividad CEPEC Universidad del Rosario (2023). Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Recuadro 1. Índice de Competitividad Municipal para el Huila

La Cámara de Comercio del Huila estimó por primera vez el Índice de Competitividad Municipal (ICM) para el año 2022 la cual es una importante herramienta de identificación de brechas al interior del departamento.

El Índice de Competitividad Municipal (ICM) 2022 evalúa la competitividad de los 37 municipios en el departamento del Huila en base a la metodología del Índice Departamental de Competitividad (IDC) del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y la Universidad del Rosario. Este se realiza a través del cálculo de 45 indicadores distribuidos en 9 pilares: instituciones, infraestructura, adopción de tecnologías de la información y comunicación (TIC), sostenibilidad ambiental, salud, educación básica y media, entorno para los negocios, sistema financiero e innovación. Estos pilares se agrupan a su vez en 4 factores de competitividad: condiciones habilitantes, capital humano, eficiencia de los mercados y ecosistema innovador.

Los cinco municipios con mejores resultados en el Índice de Competitividad Municipal (ICM) 2022 fueron Neiva, Garzón, Rivera, Palermo y La Plata. Neiva, la capital, con el nivel más alto de competitividad en el departamento del Huila con una puntuación de 7.3 sobre 10.0. Neiva lideró en 5 de los 9 pilares evaluados en esta medición, alcanzando puntajes de 9.8 en innovación, 8.9 en sistema financiero, 8.7 en entorno para los negocios, 7.9 en infraestructura y 7,5 en el pilar de instituciones. No obstante, tuvo importantes retos en materia de sostenibilidad ambiental (4.8), adopción de TIC (5.0) así como en salud (6.0).

Garzón se posicionó en el segundo lugar con un puntaje de 4.8. Este municipio también se sitúo en el segundo puesto en el pilar de sistema financiero y figuró entre los cinco mejores en los pilares de adopción de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y entorno para los negocios. Sin embargo, tiene importantes retos en materia de innovación (2.1) así como en adopción de TIC (2.6). Por su parte, Rivera, con un puntaje de 4.7 debió su rendimiento principalmente a su desempeño en los pilares de educación básica y media, entorno para los negocios e innovación. Sus debilidades por otra parte se encontraron en adopción de TIC (0.5) y sistema financiero (1.7). Palermo se ubicó como el cuarto municipio con mejor desempeño en el departamento, obteniendo un puntaje de 4.7, destacándose al ocupar el primer lugar en el pilar de educación básica y media, además de

asegurar la segunda posición en instituciones y entorno para los negocios. Al igual que Garzón, contó con pobres resultados en innovación (0.6) y adopción de TIC (2.2). El quinto puesto lo ocupó La Plata, con un puntaje de 4.7. Este municipio se sitúo entre los diez primeros en los pilares de sistema financiero, infraestructura e innovación, pero contó con deficiencias en temas de adopción de TIC (1.9) como en el factor de innovación.

En lo que respecta a los municipios con peor desempeño y que tienen amplias oportunidades de mejora, se encontraron Palestina (3.2), Santa María (3.3), Saladoblanco (3.3), Villavieja (3.5) y Oporapa (3.6) en las últimas 5 posiciones de la medición del Índice de Competitividad Municipal. En general, estos municipios enfrentan grandes retos en todos los pilares evaluados, no obstante, se presentan resultados especialmente deficientes en los componentes de innovación, así como en adopción de TIC y sistema financiero.

En general, los resultados de la zona norte del departamento se ubican por encima de los del centro, occidente y sur, destacándose en los pilares de entorno para los negocios, salud, sistema financiero e innovación. La zona centro destaca en los pilares de sostenibilidad ambiente, infraestructura y adopción de TIC. En esta línea, los resultados de la zona occidente y sur son los más bajos en la mayoría de los componentes.



4.

Elementos del modelo socioeconómico y productivo de largo plazo del departamento del Huila

La priorización de elementos clave para un desarrollo más equilibrado en el departamento se basa en el fortalecimiento competitivo de las actividades económicas fundamentales para el desarrollo regional. Es importante destacar que el modelo propuesto no debe interpretarse como una restricción rígida ni como un mandato definitivo. La experiencia internacional en planificación estratégica regional resalta la necesidad de concertación entre los diversos actores involucrados, así como la importancia de generar espacios de participación y deliberación. La construcción del extenso diagnóstico económico, social, fiscal y ambiental de Cundinamarca y la Región Capital (Fedesarrollo 2010) demostró la complejidad de la problemática a la que se enfrentan los diferentes gobiernos y la inevitable necesidad de enfrentar los problemas en forma conjunta. El éxito de este tipo de iniciativas depende enteramente del alineamiento de intereses e incentivos entre los participantes en el proceso de integración, por lo que cualquier proceso de planeación centralizado sólo puede verse como un primer paso en dicha tarea.

Este informe, por sus características, busca ser un aporte central para la construcción de una nueva visión o prospectiva del departamento, pero también busca ser un insumo para los siguientes Planes de Desarrollo del territorio y para ordenar o priorizar la discusión de las políticas productivas en los numerosos espacios en donde estos se debaten. El informe contó con el aporte de las secretarias de la Gobernación y sus funcionarios, de la Cámara de Comercio, de varios gremios de la academia, entre muchos actores más. En su construcción, se adelantaron múltiples escenarios de debate que van desde talleres y revisión documental, hasta entrevistas en profundidad con los principales actores.

Tras una revisión del contexto de política y un detallado diagnóstico del estado actual del departamento, la Gobernación y Fedesarrollo postulan las bases para un modelo productivo y social en el Huila. Este modelo descansa sobre la identificación de dos ejes sectoriales robustos y la integración de cuatro ejes transversales. Adicionalmente, Fedesarrollo ha incorporado dos pilares de soporte, uno enfocado en el ámbito financiero y otro relacionado con la seguridad y la paz.

El primer eje sectorial, "Consolidar el Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial", se erige como la piedra angular del crecimiento económico en el Huila, impulsando la productividad en el sector primario, generando empleo e innovación, y fortaleciendo las demás cadenas productivas. A través de inversiones estratégicas y políticas de apoyo, el Huila podrá seguir consolidándose como una despensa agrícola sobresaliente y sostenible a nivel nacional e internacional.

El segundo eje, "El turismo es un camino sólido y prometedor", presenta al turismo como una fuente inagotable de oportunidades, destacando el patrimonio natural y cultural único del Huila. Con énfasis en el turismo patrimonial, el agroturismo y el turismo de naturaleza, se busca diversificar la economía, y desarrollar

infraestructuras y servicios complementarios para capitalizar el potencial turístico de la región.

En el ámbito de los ejes transversales, el eje "Esquemas Asociativos Territoriales", promueve la colaboración entre actores locales, gobiernos y comunidades. La participación activa en estos esquemas no solo fomentará la cooperación regional, sino que también facilitará la implementación efectiva de políticas y programas mediante alianzas estratégicas.

El siguiente eje transversal, "La promoción del capital humano, el camino hacia la convergencia social y el desarrollo productivo", busca cerrar brechas sociales mediante políticas inclusivas y programas centrados en el capital humano. La convergencia social se convierte en un vehículo para empoderar a las comunidades y construir un desarrollo regional con oportunidades más equitativas.

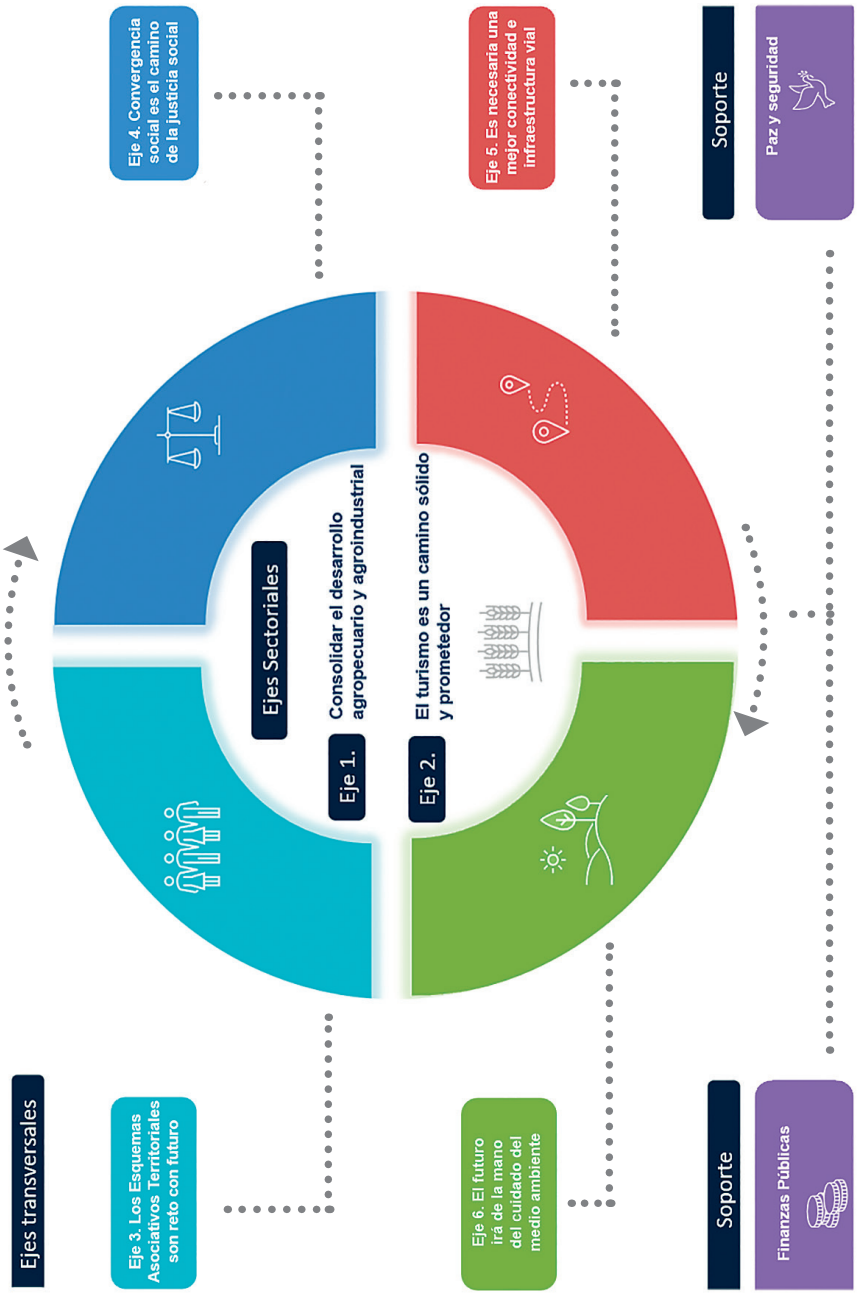
El quinto eje, "Mejor Conectividad e Infraestructura Vial", destaca la importancia de una infraestructura vial eficiente para impulsar el comercio, el turismo y la movilidad en el Huila. Mejorar la conectividad simplifica el acceso a nuevos mercados y reduce los costos de desplazamiento, dinamizando el desarrollo regional y promoviendo la integración de comunidades.

Finalmente, el sexto eje, " El futuro irá de la mano del cuidado del medio ambiente ", subraya un compromiso ineludible con la sostenibilidad ambiental. Este pilar busca lograr una armonía entre el desarrollo económico y la conservación del medio ambiente, construyendo un futuro donde la prosperidad coexista de manera equilibrada con el respeto por la naturaleza.

Los dos soportes propuestos sustentan la viabilidad de este modelo integral. En primer lugar, la sostenibilidad financiera del modelo se cimienta en la eficiente gestión de recursos y en especial en las modificaciones al sistema de ingresos departamentales en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. La visión es asegurar una base financiera sólida que respalde el desarrollo sostenible a largo plazo del Huila. En segundo lugar, la seguridad se postula como un pilar habilitante del desarrollo y de las apuestas productivas y transversales del departamento.

La interacción sinérgica entre estos dos soportes, junto con los ejes estratégicos previamente descritos, configura los cimientos de un modelo equilibrado para el desarrollo del Huila. A continuación, se presenta una visualización del modelo destacando sus ejes estratégicos y soportes fundamentales.

Ilustración 1. Ejes del Modelo Productivo y Social del Huila



Elaboración: Gobernación del Huila - Fedesarrollo

Eje 1: Consolidar el desarrollo agropecuario y agroindustrial del Huila

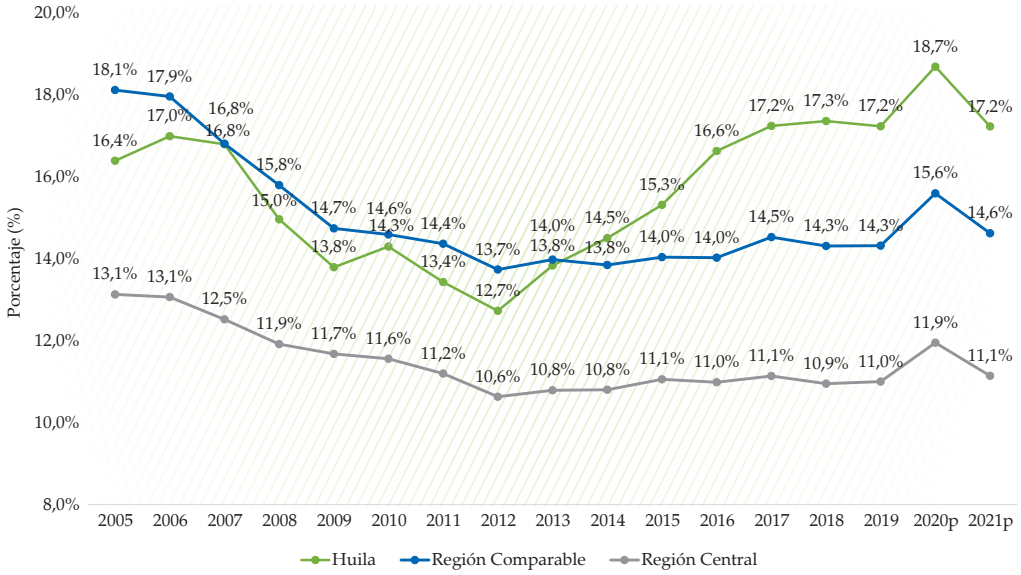
El departamento del Huila está ubicado en la región suroccidental de Colombia y abarca un territorio de 1,873,291 hectáreas, lo que representa aproximadamente el 1.7% de la superficie total del país. Su característico relieve está mayoritariamente configurado por el extenso valle del río Magdalena, encajonado entre las cordilleras Central y Occidental, y que se extiende desde el Macizo Colombiano hacia el norte del país. Gracias a su variada topografía, el departamento presenta una amplia diversidad de pisos térmicos, que incluyen zonas cálidas, templadas y frías. Estos pisos térmicos se distribuyen equitativamente en diferentes áreas del departamento, con 5,553 km² de clima cálido, 7,754 km² de clima templado y 5,323 km² de clima frío (Departamento del Huila y UPRA, 2019). La diversidad de pisos térmicos y climas en el Huila, combinada con los avances continuos en políticas del sector, le ha permitido posicionarse al departamento como uno de los principales productores nacionales de café, frijol, arroz y caña panelera.

El sector agropecuario del Huila ha mantenido una participación cercana al 17.0% durante los últimos seis años, lo que equivale aproximadamente a tres veces el peso de esta agrupación en la economía nacional, que representó el 6.3% en 2021. La Gráfica 6 muestra la evolución de la participación del sector agropecuario en el PIB del departamento, de la Región Comparable y de la Región Central[17]. Se observa que, desde el año 2013 el Huila ha superado en términos de participación de la producción agrícola a los departamentos de la Región Comparable y siempre ha estado muy encima de la Región Central[18] compuesta por el Tolima, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Caquetá.

17 La Región Central de Colombia, definida por el DANE comprende los departamentos de Tolima, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Caquetá, y es donde se sitúa geográficamente el departamento del Huila.

18 La Región Comparable se compone por Tolima, Nariño, Quindío, Cauca y Caquetá. Estos son los departamentos más similares a Huila al tener en cuenta los criterios de PIB, población, cantidad de municipios y porcentaje de la producción agropecuaria.

Gráfica 6. Participación de PIB Agropecuario en el PIB departamental: 2005 - 2021



Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Estos buenos resultados se explican por el crecimiento promedio anual del sector del 3.6% desde el 2012 en adelante. Por esta razón, en el 2014, el departamento del Huila logró superar a las participaciones del PIB agrícola de la Región Comparable y distanciarse a favor cada vez más.

Además, desde 2016, el Huila tiene la mayor especialización relativa en actividades agropecuarias. Al observar los coeficientes de localización en el sector agrícola, se aprecia que desde 2016, el Huila ha mantenido su liderazgo con una especialización promedio del 2.7, es decir, la contribución del sector agrícola es 2.7 veces mayor en comparación con el promedio nacional. En los últimos seis años, el departamento ha superado a los departamentos de la Región Central, que muestran un promedio de especialización de 1.7, así como a sus departamentos pares de la Región Comparable, que tienen un promedio de especialización relativa de 2.3 (ver Tabla 7).

Tabla 7. Coeficientes de localización en el sector de Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca: 2016 - 2021

Departamento	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Huila	2.76	2.75	2.79	2.79	2.74	2.72
Tolima	2.57	2.47	2.43	2.43	2.42	2.49
Quindío	2.44	2.41	2.44	2.45	2.37	2.42
Caquetá	2.41	2.35	2.30	2.37	2.37	2.36
Nariño	2.25	2.36	2.40	2.37	2.35	2.30
Cauca	1.96	1.99	1.94	1.95	1.91	1.97
Risaralda	1.06	1.01	1.01	1.03	1.00	1.00
Antioquia	0.89	0.87	0.86	0.86	0.85	0.86
Caldas	1.57	1.54	1.54	1.54	1.49	1.43
Región Comparable	2.33	2.32	2.30	2.31	2.28	2.31
Región Central	1.82	1.78	1.76	1.78	1.75	1.76

Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Departamental (POD) (2023), el sector agropecuario en el Huila se caracteriza por estar mayoritariamente compuesto por pequeños productores que operan en parcelas que van desde una hasta 3 hectáreas. Estos productores tienen además varios productos agropecuarios en explotación, pues es una manera de diversificar el riesgo y tener varias fuentes de ingreso a lo largo del año. Además, estas actividades suelen complementarse con otras no agropecuarias. La diversificación de estas actividades se realiza principalmente mediante el trabajo en familia, aunque también se involucra mano de obra contratada.

Recuadro 2. La apuesta por las pequeñas unidades productivas, una visión apoyada por Albert Berry

En su obra "Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI" publicada en 2017, Albert Berry reavivó el debate sobre la eficiencia en la agricultura colombiana, desplazando la atención hacia la unidad productiva familiar de menor tamaño en contraste con las plantaciones comerciales y la ganadería extensiva.

Su obra abarca desde una minuciosa revisión de la estructura agraria en el país y sus tendencias a lo largo del tiempo, que incluye los elementos clave de la historia del sector y de la política agropecuaria. Destaca tanto los éxitos como los fracasos del siglo pasado hasta el presente. Con un enfoque agudo, Berry también analiza las trayectorias de ingreso de los pequeños productores, proporcionando una visión integral de los desafíos y oportunidades que han marcado su desarrollo. Además, su obra no se limita al ámbito colombiano, ya que incorpora resultados empíricos del resto del mundo, permitiendo una comparación global que enriquece la comprensión de la eficiencia de la agricultura familiar en el contexto colombiano.

De su informe, se destacan tres hechos estilizados en relación con el sector agropecuario en Colombia. En primer lugar, este sector ha estado conformado mayoritariamente por pequeñas unidades productivas familiares, una característica que ha perdurado a lo largo del tiempo. En este contexto, ha persistido una creencia en Colombia y, de manera general, en América Latina, que sugiere que el sector de la pequeña explotación familiar (campesina) carece de un potencial significativo. La literatura ha descrito este sector como intrínsecamente estancado, lo que se explica entre otras causas por razones históricas, por lo que concluyen que carece de la capacidad de ser dinámico. Contrariamente a esta creencia arraigada, la tercera observación estilizada es la experiencia histórica de los países industrializados, que ha demostrado que la mayor parte del crecimiento en la producción agrícola se ha fundamentado en las explotaciones familiares.

Esta creencia, según Berry, no es más que eso, una percepción limitada. Al evaluar los diversos segmentos de la agricultura mediante diferentes criterios de eficiencia, Berry destaca numerosas ventajas ofrecidas por la agricultura familiar en comparación con las grandes explotaciones, comenzando por su notable alta productividad.

En su análisis, Berry encuentra evidencia que respalda que es posible una alta productividad en las pequeñas fincas, tanto en Colombia como en otros países. La mayor productividad de la tierra en las explotaciones más pequeñas en comparación con las grandes, junto con su enfoque acentuado en productos de alto valor, se explica principalmente por las diferencias en los mercados de insumos en los que operan estos dos grupos:

***"Dados los mercados en que opera, cada grupo combina los insumos en una manera más o menos racional. Si los mercados de la tierra, del trabajo y del capital fueran menos imperfectos, las diferencias en cuanto a la estructura de producción y al uso de los factores serían menores o, en el caso límite, inexistentes. En la medida en que a nivel agregado la mano de obra es un factor abundante mientras que la tierra y el capital son escasos, tales imperfecciones de mercado incentivan a las unidades más pequeñas a escoger una combinación de insumos económicamente más eficiente que la de las grandes."* (Berry, 2017, p.138)**

La evidencia presentada por Berry deja claro que la producción a baja escala no debe considerarse sinónimo de ineficiencia o baja productividad. En las unidades productivas pequeñas, la tierra alcanza una mayor productividad debido a una asignación más eficiente de recursos hacia productos de mayor valor. Al mismo tiempo, su Productividad Total de Factores (PTF) tiende a no diferir significativamente de la de las explotaciones más grandes (Berry, 2017, p.45).

Cuando se tienen en cuenta sus ventajas en la generación de empleo, la distribución del ingreso, así como la seguridad alimentaria y económica, la contribución total de las unidades productivas pequeñas al bienestar económico y social se revela como considerablemente superior a la de las grandes unidades.

En resumen, tanto la teoría microeconómica como la evidencia histórica respaldan la idea de que la agricultura familiar, debido a su capacidad para combinar eficiencia en la producción con intensidad en el uso de la mano de obra, proporciona el mejor modelo para un desarrollo agrícola rápido, saludable y equitativo. Contrario a algunas percepciones erróneas, este modelo no implica una agricultura estancada; de hecho, la agricultura familiar tiene la capacidad y suele superar a las alternativas en términos

de producción y crecimiento del ingreso, y siempre lo hace en términos de empleo y distribución del ingreso.

Estas ventajas, respaldadas por una extensa literatura, sugieren que el crecimiento agrícola equitativo es el camino más eficaz para reducir la pobreza. Uno de los beneficios sociales más directos es la contribución a la seguridad alimentaria. Un sector agrícola familiar que mejora la productividad contribuye de manera directa al bienestar de la población, especialmente de las familias de bajos ingresos, garantizando la seguridad alimentaria. Este beneficio se debe a que los aumentos en la producción agrícola ocurren en explotaciones de familias con bajos ingresos y a que una proporción significativa de esa producción es de alimentos. La mayor oferta de alimentos en los mercados locales tiene la ventaja adicional de presionar hacia abajo los precios, beneficiando a muchas familias de bajos ingresos que son compradoras netas de estos bienes (Mellor, 1978).

Dado que la estructura productiva del Huila se compone principalmente de pequeños productores y se concentra en tierras que son quebradas en su mayoría, las enseñanzas de Berry adquieren relevancia para la región. La pregunta fundamental en este contexto es: ¿Cómo podrían aplicarse estas lecciones para potenciar la sostenibilidad y competitividad de las diversas formas de producción en el Huila, con un enfoque especial en las pequeñas unidades productoras?

Fuente: Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Dentro del valor agregado del sector agropecuario, la agricultura es la actividad con mayor peso, aportando un 80.6%. La producción pecuaria le sigue en importancia, con un 12.9%, mientras que la piscicultura representa el 5.3%. A continuación, se presenta un diagnóstico de cada uno de estos eslabones productivos, para luego, mencionar sus ventajas y recomendaciones específicas que permitan avanzan en su consolidación.

Actividades agrícolas

A lo largo de los últimos 4 años, el Huila ha participado en el cultivo de al menos 68 productos agrícolas, que incluyen tanto cultivos transitorios como permanentes. Para el año 2022, se han recopilado datos específicos de 36 de estos productos, destacando aquellos que exhibieron los niveles más significativos en términos de produc-

ción, área cosechada y/o rendimiento. La siguiente Tabla 8 presenta información de estos 36 cultivos, el crecimiento promedio anual de la producción y el rendimiento de cada cultivo.

Dentro de los cultivos permanentes, se destaca el café con 119.5 mil hectáreas (ha) al ocupar el 43.2% del área total cultivada; le sigue el plátano, con 30.1 mil hectáreas (10.9% del área cultivada), la caña panelera con 12.9 mil hectáreas (5.1% del área cultivada) y el cacao con 8.0 mil hectáreas (3.6% del área cultivada). En términos de las cifras de la producción en toneladas (t), los productos más importantes son la caña (1,105,572), el plátano (192,257), y el café (136,023). Asimismo, por rendimiento, la caña panelera destaca como el cultivo permanente con el rendimiento más elevado con 72.9 toneladas por hectárea (t/ha). Le siguen la piña y la papaya, mientras que en la cuarta posición se encuentran las pasifloras, como la badea con (13.8 t/ha, el maracuyá con 13.2 t/ha y la granadilla 11.7 t/ha).

En relación con las pasifloras, es necesario destacar su significativo nivel de producción en el 2022, consolidando al departamento como el principal productor nacional de granadilla, con un total de 11,611 toneladas, y como el tercer productor de maracuyá, con 16,424 toneladas, superado solo por Meta y Antioquia. A pesar de estos logros, resulta llamativo observar un descenso en los rendimientos de estos cultivos. Este declive en los rendimientos es especialmente notable considerando el gran potencial que el departamento del Huila tiene para la producción de frutas, siendo las pasifloras un grupo relevante en este contexto. De acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Minería, el potencial productivo del departamento ha sufrido un marcado descenso debido al impacto de la *secadera*, una enfermedad causada por la familia de hongos *Fusarium*. Esta enfermedad afecta principalmente al maracuyá y la granadilla, con la complicación adicional es que los suelos infectados por este patógeno son difíciles de recuperar para este tipo de cultivos.

Tabla 8. Cultivos permanentes y transitorios en Huila: 2019 – 2022

	Cultivos	2022				2019 -2022	
		Área sembrada (hectáreas)	Área cosechada (hectáreas)	Producción (toneladas)	Rendimiento (t/ha)	Crecimiento promedio anual de la producción	Crecimiento promedio anual del rendimiento
Permanentes	Caña Panelera	15.058	12.918	1.105.573	72,9	35%	3%
	Plátano	31.404	30.076	192.257	5,5	31%	12%
	Café	145.790	119.497	136.023	1,1	-5%	-9%
	Aguacate (otros)	3.966	3.557	31.650	9,0	9%	-3%
	Aguacate Hass	3.383	2.704	30.594	11,0	65%	4%
	Banano	4.038	3.729	27.197	7,5	7%	4%
	Lulo	2.900	2.615	20.870	7,5	128%	-3%
	Limón Tahití	1.900	1.685	16.680	9,2	62%	-22%
	Maracuyá	1.373	1.269	16.424	13,2	10%	-4%
	Pitahaya	1.250	1.127	14.527	9,0	16%	1%
	Uva	1.185	1.094	13.636	10,9	31%	-1%
	Piña	749	654	12.971	17,2	323%	2%
	Granadilla	1.167	1.061	11.612	11,7	13%	9%
	Mora	1.745	1.531	10.506	6,8	0%	-3%
	Papaya	580	500	7.177	14,9	13%	9%
	Guanábana	646	603	5.875	10,0	-1%	-1%
	Tomate de árbol	806	717	5.123	7,0	0%	0%
	Cacao	8.460	7.972	4.990	0,6	5%	-0%
	Mango	413	375	4.262	11,4	67%	5%
	Gulupa o cholupa	467	413	3.942	7,4	8%	3%
	Aguacate Papelillo	377	294	3.110	10,3	71%	-17%
	Guayaba	544	416	3.035	6,5	12%	-1%
	Badea	177	152	2.186	13,8	11%	2%
	Mandarina	257	219	1.767	8,2	18%	4%
	Curuba	113	109	747	7,2	9%	3%

Transitorios	Arroz Riego	34.872	34.505	267.507	7,6	4%	2%
	Maíz Amarillo tecnificado	6.273	6.356	28.816	4,2	5%	8%
	Yuca	3.775	3.349	25.596	7,0	-4%	1%
	Frijol	15.199	14.016	21.758	1,4	-4%	9%
	Tomate	1.244	1.209	21.534	17,5	5%	1%
	Melón	890	870	17.097	19,0	-9%	-2%
	Maíz Blanco tecnificado	3.300	3.255	15.023	4,3	6%	4%
	Maíz Amarillo Tradicional	7.403	7.528	13.111	1,6	20%	7%
	Otras hortalizas	1.608	1.535	9.470	5,9	8%	8%
	Ahuyama	817	785	8.155	12,4	-9%	-4%
	Maíz Blanco tradicional	3.489	3.438	6.067	1,6	12%	4%

Fuente: EVA. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

A su vez, el aguacate Hass figura entre los diez cultivos de mayor rendimiento en el departamento, ocupando la décima posición con un promedio de 11.0 toneladas por hectárea. Destaca su notable crecimiento, con una tasa promedio anual del 64.6% en los últimos cuatro años, posicionando a Huila como el sexto departamento con mayor área cosechada de aguacate en el país. Aunque el aguacate Hass ha ganado terreno en el departamento, aún requiere consolidación. Por esta razón, la administración departamental promovió la formación de la Cadena de Aguacate del Huila a finales de 2021, con su respectivo Comité Regional con representación de los productores. Con esta comisión, se espera continuar el crecimiento de la producción del producto mediante la implementación de medidas sostenibles, especialmente en lo que respecta al uso responsable del recurso hídrico (Gobernación del Huila, 2021).

Dentro los cultivos permanentes con peor desempeño se destaca el cacao. Este enfrenta desafíos significativos, evidenciados por su bajo rendimiento en comparación con otros cultivos, alcanzando apenas 0.6 toneladas por hectárea. Aunque presenta una tasa de crecimiento anual promedio de producción del 5.1%, el rendimiento ha experimentado un crecimiento prácticamente nulo en los últimos cuatro años. De acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Minería, el potencial del cacao se ha visto detenido por la principal amenaza que es la Monilia, una enfermedad fúngica que afecta negativamente la producción y su rendimiento. A pesar de estos

desafíos, el cacao producido en Huila destaca por sus atributos, como los bajos niveles de cadmio, lo cual constituye una ventaja distintiva en el mercado internacional. Esta característica podrá ser explotada de manera más efectiva una vez se avance en el control de la Monilia y se mejoren las condiciones para el cultivo de cacao en la región. El cacao además necesita renovación, pero este proceso se enfrenta con el hecho que para la mayoría de los productores el cacao no es su producto principal. Lo entienden como una fuente complementaria de ingresos que no requiere mayor atención desde lo técnico.

En relación con los cultivos transitorios, la Tabla 8 muestra al arroz de riego como el más importante, con la mayor producción en este tipo de cultivos con 267,507 toneladas en el 2022. Le sigue el maíz amarillo tecnificado con una producción de 28,816 toneladas. Asimismo, estos dos cultivos han tenido tasas promedio anuales de crecimiento del 4.3% y 5.2%, respectivamente. En rendimientos, el arroz de riego destaca con un promedio de 7.6 toneladas por hectárea, y un crecimiento anual del 1.9%. El maíz amarillo tecnificado produce en promedio 4.2 toneladas por hectárea, y un crecimiento anual del 8.3%.

En tercer y cuarto lugar se ubican la yuca y el frijol, con producciones de 25,596 y 21,758 toneladas, respectivamente. En 2022, el frijol tuvo un rendimiento de 1.4 toneladas por hectárea, destacándose como el cultivo transitorio con la mayor tasa de crecimiento promedio anual con el 9.4%. En contraste, el rendimiento de la yuca muestra una evolución más moderada, con una tasa de crecimiento promedio anual del 1.0% en los últimos cuatro años.

El análisis tanto de los datos de cultivos transitorios como permanentes, considerando su rendimiento, producción, el área cosechada deja en claro que los cultivos clave del Huila son el café, la caña de azúcar, el plátano, el arroz, el maíz y el frijol. A continuación, se presenta un análisis comparativo de estos seis cultivos en relación los promedios nacionales y la Región Comparable.

Tabla 9. Área cosechada, rendimiento y coeficiente de localización del rendimiento de los principales productos agrícolas del departamento: 2022

Producto	Área cosechada (ha)	Posición a nivel nacional	Rendimiento (t/ha)	Posición a nivel nacional	Rendimiento nivel nacional (t/ha)	Rendimiento Región Comparable (t/ha)	Localización del rendimiento vs nacional	Localización del rendimiento vs Región Comparable
Café	119.497	1	1.07	1	0.90	0.87	1.19	1.23
Arroz	34.505	7	7.64	1	4.14	4.36	1.85	1.75
Plátano	30.076	3	5.54	28	7.75	7.47	0.71	0.74
Maíz	20.577	7	2.90	4	2.04	2.27	1.42	1.28
Frijol	14.016	1	1.42	11	1.41	1.41	1.01	1.01
Caña	12.918	10	72.87	4	58.05	62.08	1.26	1.17

Fuente: EVA. UPRA. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Dentro de esta comparación, el Huila sobresale como líder a nivel nacional en café y frijol. Además, ocupa el segundo lugar como el mayor productor de arroz de riego y el quinto en caña panelera. Igualmente, al considerar el área cosechada, el Huila consolida aún más su posición destacada, puesto que encabeza como el principal en área cosechada de frijol y café, y ocupa el tercer lugar en área cosechada de plátano.

En cuanto al rendimiento (t/ha) de estos productos agrícolas el Huila ocupa la primera posición en el país en café y arroz con rendimientos del 1.1 y 7.6 toneladas por hectarea superiores tanto al promedio nacional, como la Región Comparable. De igual forma, cuenta con buenos registros en maíz y caña panelera. Para estos dos productos el rendimiento por hectárea se ubica en la cuarta posición a nivel nacional con rendimientos del 2.9, 72.9 toneladas por hectárea, respectivamente, superiores al promedio nacional y a los rendimientos de la Región Comparable.

Al comparar con la dinámica internacional, el departamento del Huila destaca por superar el promedio mundial en términos de rendimientos de café y frijol, así como por exhibir un nivel cercano al promedio global en los niveles de rendimiento por hectárea de arroz. Sin embargo, aún enfrenta desafíos para alcanzar el promedio mundial en términos de rendimiento de los cultivos de maíz y plátano.

En el caso del café, el promedio mundial para el 2019 se estimó en 0.7 tonela-

das por hectárea según la Organización Internacional del Café (OIC). En 2020, este rendimiento aumentó a 1.0 toneladas por hectárea según estadísticas de FAOSTAT. El destacado desempeño del Huila supera este promedio global de rendimiento por hectárea de café. En relación al arroz, el rendimiento promedio mundial fue de 7.7 toneladas por hectárea en 2020 (FAOSTAT) y el departamento del Huila exhibió un rendimiento cercano a este promedio, situándose en 7.6 toneladas por hectárea en 2022.

Para el plátano, el promedio mundial fue de 13.9 toneladas por hectárea en 2020 (FAOSTAT), mientras que Huila reportó un rendimiento de 5.54 toneladas por hectárea en el mismo período, indicando una brecha que aún se debe superar. En el caso del maíz, el rendimiento promedio mundial fue de 5.8 toneladas por hectárea en 2020 (FAOSTAT). Huila, en 2022, presentó un rendimiento por hectárea de 2.9 toneladas, mostrando un rezago respecto al promedio mundial. Finalmente, en el cultivo de frijol, el rendimiento promedio mundial se estableció en 0.8 toneladas por hectárea en 2020 (FAOSTAT), mientras que este cultivo Huila alcanzó 1.4 toneladas por hectárea en el 2022.

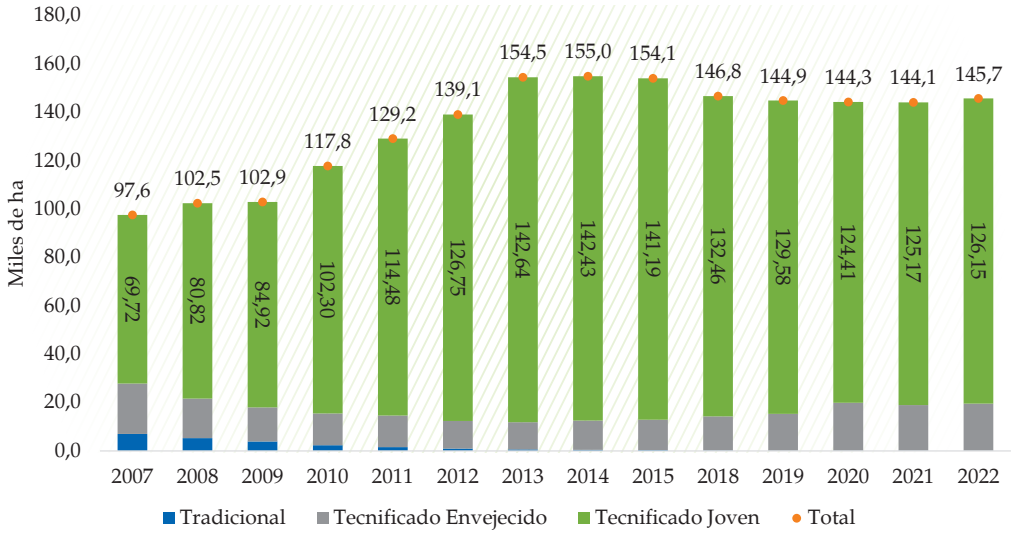
A lo largo de este apartado, se han señalado algunas de las limitaciones que aún presenta el departamento, como en el caso de las pasifloras y el cacao, que requieren atención especializada y permanente en investigación y desarrollo. También se resaltaron los seis cultivos que han demostrado un comportamiento positivo en los últimos años, ya sea por niveles de rendimiento, altos niveles de producción o áreas cosechadas significativas. A continuación, se presenta una sección que profundiza en el análisis de estos seis productos agrícolas clave, abordando tanto las ventajas reveladas como sus limitaciones.

Café

En el Huila el café se ha fortalecido debido a una mayor tecnificación de los cultivos, el fortalecimiento de la asociatividad y el papel activo de la investigación. Lo que ha permitido la renovación de cultivos con nuevas variedades y mitigar así los efectos adversos de enfermedades como la roya. La expansión en los años venideros del sector cafetero dependerá en gran medida de la persistencia y continuidad de estas acciones de política.

Según la Federación Nacional de Cafeteros, desde el 2012 Huila superó a Antioquia como el departamento con la mayor área sembrada de café, consolidando su posición de liderazgo desde entonces. Este éxito se atribuye en gran medida a la implementación del extensionismo agrícola desde el 2005, y cuyos resultados empezaron a evidenciarse alrededor del 2012. Además, en 2022, el 86.6% del área sembrada estuvo compuesta por cultivos catalogados como “tecnificados jóvenes”, mientras que solo el 13.4% correspondió a “tecnificados envejecidos” y el 0.1% a cultivos tradicionales.

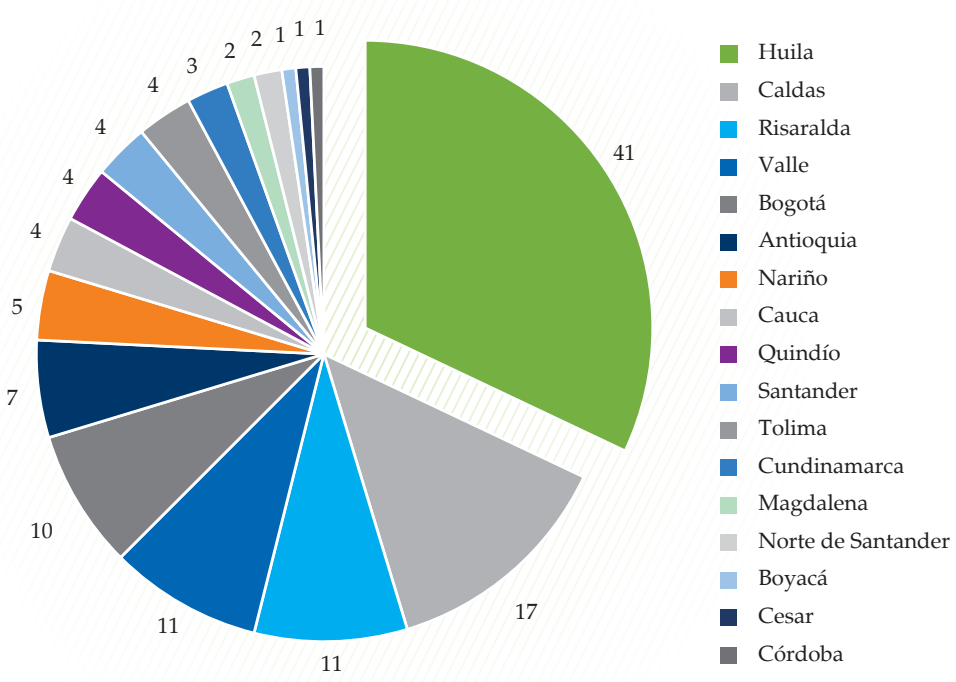
Gráfica 7. Área sembrada de café por nivel de tecnificación (Miles de ha): 2007 - 2022



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Un segundo factor determinante del éxito del Huila como líder en café en Colombia es el de la asociatividad en el sector. La colaboración entre los productores ha contribuido de manera significativa a consolidar y fortalecer el sector y sus productores ya que comparten conocimientos y recursos. Según datos de Supersolidaria, en 2023 en el país había 127 organizaciones asociadas y cooperativas que en su nombre llevan las palabras "café" y/o "cafeteras". De estas, el Huila conto con 41 organizaciones y seguido por Caldas con 17.

Gráfica 8. Asociaciones cafeteras por departamento: 2023



Fuente: Supersolidaria. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Fríjol

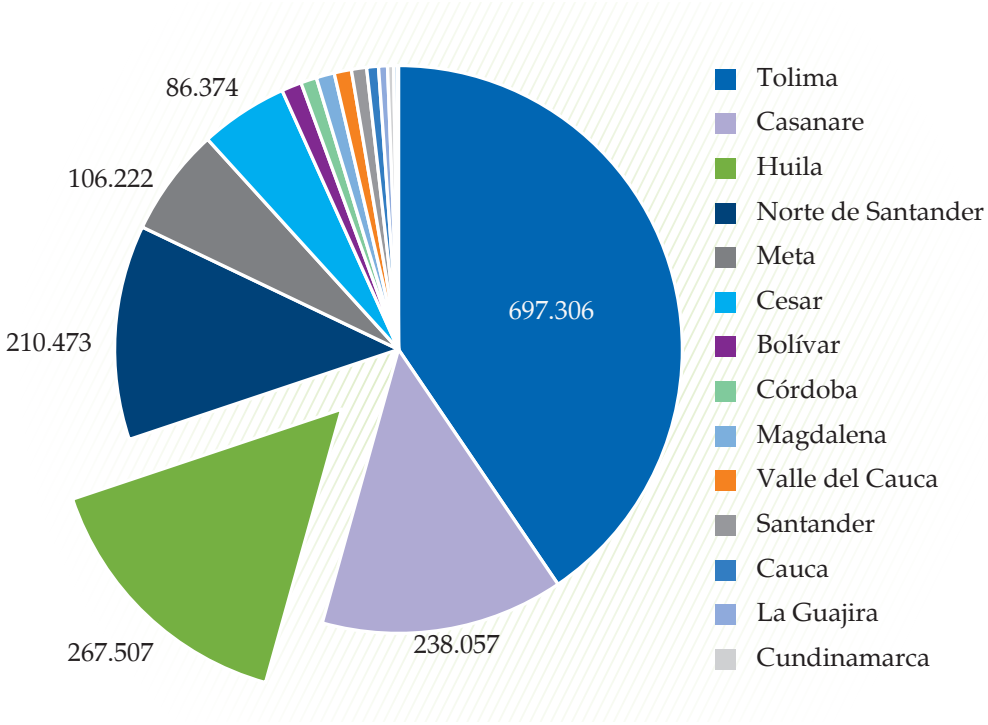
En la actualidad, el Huila es el primer productor de fríjol en Colombia según los registros de la Evaluación Agropecuaria del 2022. Este producto encuentra su principal destino en los mercados de Cundinamarca, Meta y Antioquia. Su rendimiento ha tenido un notable ascenso en el ranking nacional; en 2019 ocupaba la posición 19, pero en 2022 se situó en el puesto 11. Este avance se atribuye a los notables progresos en investigación y desarrollo que ha experimentado el sector en los últimos años. En el Huila, la Secretaría de Agricultura y Minería, en un trabajo articulado con Fenalce y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), logró desarrollar una variedad de fríjol llamada "Cargamanto Huila 199", resistente a la antracnosis, una enfermedad que se manifiesta con quemaduras en hojas y nervaduras de color rojizo oscuro. Este avance ha contribuido al incremento en la producción y al aumento de la productividad general del sector (Gobernación del Huila, 2022).

Según las cifras de la Evaluación Agropecuaria 2020, en lo que respecta al fríjol tecnificado, el departamento contó con 18,649 hectáreas sembradas, mientras que, en el fríjol tradicional, registró 6,332 hectáreas. Estos datos reflejan una tendencia importante hacia la tecnificación de este cultivo.

Arroz de riego

En el año 2022, la producción nacional de arroz de riego alcanzó un total de 1,721,670 toneladas y de estas, cuatro departamentos explican el 82.1%:Tolima lideró la producción con 697,306 toneladas, seguido por el Huila con 267,507 toneladas, Casanare con 238,057 toneladas, y Norte de Santander con 210,473 toneladas. Al analizar la producción de arroz de riego en el Huila, se destaca que el municipio de Campoalegre lidera la producción con 96.6 mil toneladas, seguido por Palermo con 57.0 mil toneladas, y Yaguará, Villavieja y Tello con 23 mil toneladas cada uno. Estos cinco municipios concentran el 82.3% de la producción departamental.

Gráfica 9. Producción nacional de arroz riego por departamento: 2022 (miles de toneladas)



Fuente: EVA. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

A pesar de ser el segundo productor a nivel nacional, el Huila tiene los mayores rendimientos por hectárea en la producción de arroz. La administración departamental 2020-2023 ha demostrado su compromiso al invertir en la implementación de sistemas de trasplante mecanizado en el sector arrocero. Esta iniciativa reviste una gran importancia, especialmente considerando que en 2030 el arroz tendrá la

posibilidad de ingresar desde Estados Unidos de manera ilimitada y sin aranceles a Colombia. La adopción de tecnologías como el trasplante mecanizado contribuirá a que la producción local esté lista para competir de manera más eficiente en el mercado internacional (Secretaria de Agricultura y Minería, 2023).

Recuadro 3. Política comercial y el departamento del Huila

En el presente recuadro se detallan los aspectos generales de algunos acuerdos comerciales que el departamento del Huila debe tener en cuenta para preservar y fortalecer su crecimiento en los sectores agropecuario y agroindustrial. Estos apuntes sintetizan los puntos más relevantes extraídos del Informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales, elaborado por el Ministerio de Comercio (2022) y el cual evalúa el comportamiento del comercio de Colombia durante el período comprendido entre 2013 y 2018 en el marco de los acuerdos comerciales.

UNIÓN EUROPEA

El Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión Europea (UE), Colombia, Perú y Ecuador comenzó a regir de forma provisional el 1° de agosto de 2013, mediante el Decreto 1513 del 18 de julio de 2013. Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), productos como café, banano, flores, aguacate y frutas han tenido un notable desempeño en el mercado europeo.

En relación con las reformas regulatorias derivadas de la Política del Pacto Verde Europeo, que representan desafíos para las exportaciones agrícolas colombianas a la UE, durante 2021, el MinCIT coordinó esfuerzos con entidades como Minagricultura, Minambiente, Cancillería, ICA, INVIMA y diversos gremios. Estos encuentros tienen como objetivo identificar acciones a corto plazo para mantener las exportaciones y colaborar en la adaptación a nuevos estándares, como trazabilidad, certificación y georeferenciación, para asegurar la producción en áreas libres de deforestación.

En cuanto a la restricción de la UE a la exportación de cacao y derivados debido al Reglamento 488[19] sobre cadmio, Colombia buscó cooperación técnica y financiera en 2021 para facilitar la transición hacia una producción que cumpla con los requisitos de la UE en términos de niveles de cadmio. Es importante resaltar que el departamento del Huila tiene una ventaja destacada en este contexto. Según la Secretaría de Agricultura y Minería, Huila presenta niveles muy bajos de cadmio en su cacao debido a las condiciones favorables del suelo.

19 El Reglamento (UE) nº 488/2014 de la Comisión, de 12 de mayo de 2014, modifica el Reglamento (CE) nº 1881/2006 en relación al contenido máximo de cadmio en productos alimenticios. Este reglamento establece niveles máximos de cadmio en una serie de productos alimenticios para proteger la salud de los consumidores. Los niveles máximos de cadmio establecidos en el reglamento se aplicarán a partir del 1 de enero de 2019. Los productos alimenticios que no cumplan dichos niveles máximos y que se hayan comercializados después de esa fecha no serán admitidos en el mercado. (REGLAMENTO (UE) No 488/2014 DE LA COMISIÓN)

ESTADOS UNIDOS

El Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y Estados Unidos, firmado el 22 de noviembre de 2006, comenzó a regir el 15 de mayo de 2012. En la actualidad, Colombia tiene la autorización para exportar 100 productos agrícolas a Estados Unidos, incluyendo aguacate hass, uchuva, limón Tahití, piña, banano, cacao, cebolla, fríjol, hierbas aromáticas, pimentones (capsicum) desde el 25 de marzo de 2021, y mango desde el 21 de noviembre, entre otros. Además, cuenta con la aprobación para 52 productos procesados, como tilapia, trucha, confitería, lácteos, panela, galletas y frutas procesadas, entre otros.

Recientemente, se han realizado acciones significativas en este acuerdo, especialmente en lo que respecta a la admisibilidad de pasifloras como granadilla, gulupa, maracuyá y curuba. Es importante resaltar que hasta el año 2022, Huila se consolidó como el principal productor nacional de granadilla y el tercer productor de maracuyá, liderando también la producción de gulupa en el país. En este contexto, la capacidad del Huila para competir en el mercado estadounidense será determinada por sus avances en investigación y desarrollo en el ámbito de las pasifloras. La sostenibilidad y éxito en este mercado dependerán en gran medida de la continua innovación y mejoras que Huila pueda implementar en la producción y manejo de estas frutas.

Dentro de este acuerdo, es relevante destacar una consideración especial respecto al arroz, ya que este producto tendrá la posibilidad de ingresar desde Estados Unidos de manera ilimitada y sin aranceles a partir del primero de enero de 2030. Ante este escenario, las asociaciones arroceras colombianas han subrayado la necesidad de que los productores nacionales de arroz incrementen sus rendimientos para poder competir de manera efectiva con el país del norte[20].

ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (AELC-EFTA)

El Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), conformada por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein, fue suscrito el 25 de noviembre de 2008 y aprobado mediante la Ley 1372 del 7 de enero de 2010.

Colombia ha logrado acceso fitosanitario en Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein para diversas frutas y vegetales, así como para productos como café, cacao, pescado y sus derivados.

Entre las acciones recientes y logros significativos en el marco de este acuerdo, destaca la Cooperación de Swisscontact para el sector del cacao. Esta estrategia tiene como objetivo principal preparar a la industria cacaotera frente a las nuevas regulaciones europeas y suizas relacionadas con el cadmio en el cacao. A través de esta iniciativa, se busca mejorar las condiciones de inocuidad, calidad y posicionamiento en el mercado internacional de este producto.

20 Induarroz (2023). TLC con Estados Unidos: arroceros colombianos deben prepararse para las importaciones ilimitadas y sin arancel

COREA DEL SUR

El acuerdo comercial entre Colombia y Corea, suscrito el 21 de febrero de 2013, entró en vigor el 15 de julio de 2016. En acciones recientes, el 26 de octubre de 2021, ambas partes sostuvieron una discusión sobre los procesos de admisibilidad en curso. Colombia expresó su interés en avanzar y, de ser posible, lograr la admisibilidad para limón Tahití y carne de cerdo. Además, reiteró el interés en llevar a cabo simultáneamente los procesos de admisibilidad para mango y carne de bovino.

Es relevante señalar que actualmente Corea del Sur representa el segundo destino de las exportaciones colombianas de productos del sector agropecuario y agroindustrial en la región asiática, siendo superado solo por Japón. Los principales productos exportados incluyen café, banano, extractos y esencias de café, así como flores frescas.

CANADÁ

El Acuerdo de Promoción Comercial entre Colombia y Canadá entró en vigencia el 15 de agosto de 2011. Desde entonces Canadá ha otorgado acceso fitosanitario para todas las frutas y vegetales de origen colombiano, y a finales de 2018, actualizó los requisitos para arándanos y uvas.

En la actualidad, las autoridades sanitarias colombianas siguen trabajando en el proceso de admisibilidad de la carne bovina en Canadá. Este proceso fue suspendido en 2019 debido a la pérdida del estatus de Colombia como país libre de aftosa con vacunación, según la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). A principios de 2020, se notificó a Canadá sobre la restitución del estatus de libre de aftosa con vacunación para la carne bovina colombiana.

OTROS MERCADOS

Es crucial que Huila no pierda de vista otros mercados importantes, como los incluidos en el acuerdo comercial CARICOM, que abarca 15 miembros, entre ellos Trinidad y Tobago, Jamaica, Barbados, Guyana, Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Este acuerdo presenta una oportunidad significativa para potenciar las exportaciones agropecuarias hacia estos destinos. Asimismo, Costa Rica es otro mercado relevante que Huila debe considerar. El acuerdo comercial con Costa Rica, en vigor desde 2016, contempla la desgravación de aranceles para el 81.0% de los productos agropecuarios por hasta 15 años.

Maíz

En Colombia, se cuenta con cuatro tipos de maíz: amarillo tecnificado (898,289 toneladas en 2022) y amarillo tradicional (406,517 toneladas en 2022), blanco tecnificado (276,797 toneladas en 2022) y blanco tradicional (167,472 toneladas en 2022). En el Huila, ha surgido un aumento en la producción de maíz tecnificado en los últimos años, destacándose la producción de maíz amarillo tecnificado con 28,000 toneladas

y maíz blanco tecnificado con 15,000 toneladas en 2022. En este periodo, el Huila ocupó el séptimo lugar como productor de maíz amarillo tecnificado y el sexto en maíz blanco tecnificado en Colombia. Estos datos indican que, en el departamento, la producción tecnificada ha sido la que ha ido ganando terreno en comparación con la producción tradicional de maíz.

La cadena de maíz en Huila ha mejorado significativamente sus rendimientos y actualmente ocupa el cuarto puesto a nivel nacional. Este avance se ha impulsado, en parte, por el proyecto "Soya Maíz, Proyecto País" lanzado por el Gobierno Nacional en 2021. Este proyecto ha buscado fomentar la siembra de estos cultivos debido a su relevancia en la producción de alimentos concentrados para la generación de proteína animal, respondiendo así a la creciente demanda mundial de estos productos. En consonancia con esta política nacional, la administración departamental ha asignado recursos y propone la construcción de una planta multipropósito, que también funcionará para el secado de maíz, contribuyendo a la reducción de costos en el sector.

Recientemente, el presidente Petro anunció la intención de renegociar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, motivado por la preocupación por la alta importación de maíz desde este país y Canadá, y destacando la necesidad de fomentar la producción local de maíz en Colombia[21]. Esta iniciativa de sustituir importaciones de maíz puede ser exitosa si se establecen las condiciones adecuadas para que la producción nacional sea competitiva y sostenible a largo plazo. La combinación de políticas financieras favorables y el uso eficiente de tecnología serán pasos esenciales para lograr este objetivo.

Caña panelera

La caña panelera destacó como el producto con mayor volumen producido en Huila, alcanzando las 1,105,573 toneladas en 2022, lo que representó el 8.0% de la producción nacional y posiciona al departamento en el sexto lugar en el país. Santander lideró la lista con 2,342,241 toneladas, seguido por Boyacá y Cundinamarca con 1.7 millones cada uno, y Antioquia con 1.5 millones de toneladas. (EVA, 2022).

En el departamento, el municipio de Isnos se destacó como el líder en número de hectáreas sembradas y toneladas producidas en el departamento, con un 32.3% de participación en áreas sembradas y un 40.0% en producción. Le sigue San Agustín, que contribuyó con un 24.8% en área cosechada y un 23.6% en producción, demostrando la importancia de la zona sur del departamento en este cultivo, concentrando el 63.6% de la producción.

21 Ver por ejemplo: Presidente Petro critica TLC con Estados Unidos y anuncia que buscará su renegociación. EL TIEMPO. Agosto 2023.

Los rendimientos, generalmente oscilan entre 10 y 12 toneladas de panela por hectárea para el departamento, alcanzando hasta 12 toneladas por hectárea, en la zona sur. Entre 2021 y 2022, el sector panelero del Huila pasó del tercer al segundo lugar en el ranking de mayores rendimientos por hectárea.

El departamento del Huila ha respaldado la reconversión agroindustrial mediante la construcción de Centrales de Producción con tecnología CIMPA (Centro de Investigación para el Mejoramiento de la Agroindustria Panelera). Estos proyectos, liderados por la Secretaría de Agricultura y la oficina de Ciencia y Tecnología, buscan lograr eficiencia térmica y autosuficiencia energética, aprovechando el bagazo producido. Esto ha contribuido a una mayor eficacia en el procesamiento de la caña, calidad del producto y una mejor distribución de recursos humanos y materiales[22].

En términos de asociatividad en el sector panelero del Huila, se destaca que, en 2021, se registraron alrededor de 36 asociaciones en el sector panelero del Huila. Además, en ese mismo año, el Huila contó con 1,139 trapiches paneleros y 6,279 unidades productivas (fincas) (Fedepanela, 2019). Es importante resaltar que la asociatividad en el sector panelero del Huila abarca todas las etapas del proceso, desde la producción hasta el empaque, e incluso incluye actividades de investigación y desarrollo destinadas a impulsar el crecimiento y la mejora continua en este sector.

Adicionalmente, el sector ha llevado a cabo investigaciones de tipo agroindustrial de ocho variedades de caña de azúcar para panela, incluyendo cinco nuevas variedades para la región. Además, se ha implementado infraestructura para la agroindustria panelera, optimizando procesos, reduciendo impacto ambiental y mejorando ingresos mediante esquemas asociativos. Investigaciones conjuntas entre ONF Andina, FEDEPANELA y la Gobernación han permitido mejoras en la eficiencia económica y ambiental de los sistemas paneleros.

A pesar de estas fortalezas, se han identificado problemáticas en la cadena, como la deficiente implementación de prácticas agronómicas y el alto costo de la semilla. Las áreas cultivadas con caña de azúcar tradicional para la producción de panela presentan productividades que son la mitad de las alcanzadas por los tecnificados, con pequeños productores alcanzando entre 40 y 50 toneladas de caña por hectárea al año y medianos productores entre 90 y 100 toneladas por hectárea al año[23].

Plátano

El plátano es el segundo producto con mayor producción en el departamento del Huila. En 2022, registró un rendimiento de 5.6 toneladas por hectárea y ha manteni-

22 Gobernación del Huila (2020). Lineamiento Técnico Sobre La Cadena Caña Panela, en el Marco del Acuerdo de Productividad y Competitividad para el departamento del Huila (2020 – 2040).
23 Ibid.

do una tasa de crecimiento promedio de la producción del 30.6% entre 2019 y 2022. Los datos del mismo año situaron a Huila como el noveno mayor productor a nivel nacional, avanzando tres puestos con respecto a 2021, con una producción total de 192,257 toneladas.

Este cultivo en el departamento presenta dos ventajas significativas. En primer lugar, suele ser compatible con otros cultivos como café, fríjol, maíz, cacao, entre otros, permitiendo la cosecha conjunta sin afectar la producción de los otros cultivos asociados. En segundo lugar, esta estrategia es utilizada debido a que el plátano genera flujo de efectivo que termina siendo indispensable para la sostenibilidad del productor durante el período de crecimiento de los otros productos.

A pesar de estas ventajas, el departamento mantiene una posición lejana a nivel nacional, ocupando el puesto 28 en términos de rendimiento por hectárea de plátano (ver Tabla 9). Según la Secretaria de Agricultura y Minería, se observa que los productores, al emplear el plátano como complemento de otros cultivos, no lo gestionan de manera adecuada, relegándolo a un segundo plano. Este hecho propone la necesidad de reconsiderar las estrategias de manejo y promoción del cultivo para optimizar su contribución al sector agrícola local.

Acuicultura

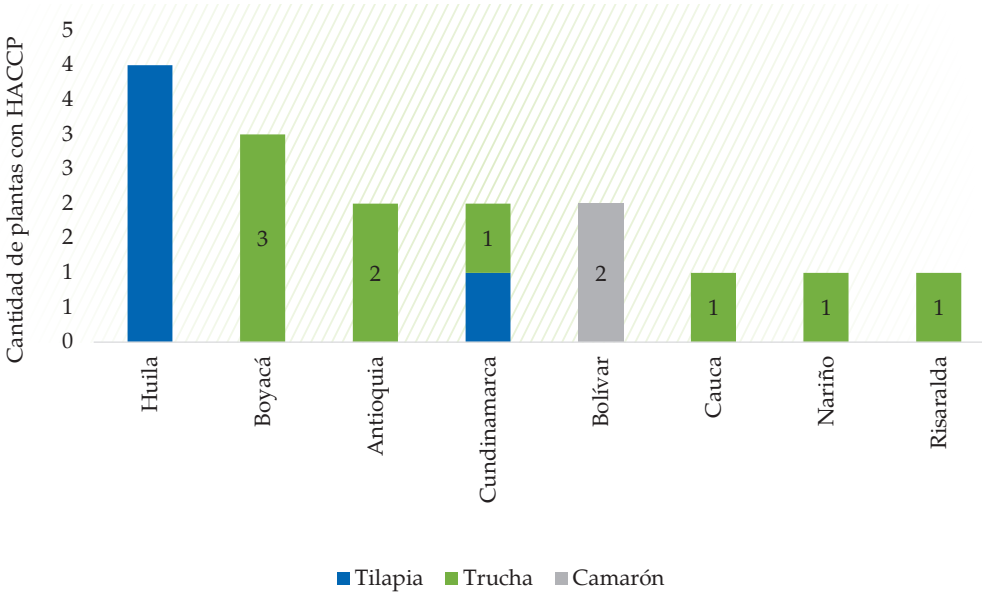
El departamento del Huila es el líder nacional en términos de producción piscícola. Para el año 2021, el Huila produjo 73.0 mil toneladas, principalmente en tilapia, que representaron el 41% de la producción nacional[24]. Este desempeño se explica por las unidades productivas y plantas certificadas existentes que muestran el compromiso de estos productores. La Encuesta Nacional Agropecuaria registró 2,273 unidades de producción (6% del total nacional). Esta misma encuesta, muestra como de las 16 plantas certificadas con sistema HACCP[25] existentes en el país, 5 de estas se encuentran en el departamento. De igual forma, 31 de las 32 granjas piscícolas certificadas bajo estándares de calidad BAP[26] se encuentran en el Huila (ver Gráfica 10).

24 Gobernación del Huila (2023). Acuerdo De Productividad y Competitividad Piscícola del Huila 2023 – 2040

25 Es el sistema de análisis de peligros y puntos de control (HACCP). Tiene por objeto aumentar la seguridad alimentaria y garantizar así la salud de los consumidores. El concepto abarca todas las fases de la cadena de suministro, desde la producción hasta la venta de los alimentos. Se centra en la prevención de la contaminación de los productos con sustancias nocivas o tóxicas y bacterias. Es obligatorio para el ingreso de productos alimenticios en Estados Unidos y la Unión Europea.

26 BAP (Best Aquaculture Practices) son un estándar de seguridad alimentaria nacido de la "Global Aquaculture Alliance (GAA)" para asegurar que los productos que entran al mercado de los Estados Unidos cumplan con 5 requisitos fundamentales y garantizan que el cliente adquiere un producto de calidad, trazable desde el origen, que proviene de la producción sostenible, amigable con el medio ambiente y la comunidad.

Gráfica 10. Plantas piscícolas certificadas con HACCP por departamento: 2020



Fuente: Ministerio de Agricultura. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Dentro del sector piscícola en el Huila, se registró la participación de 1,254 productores distribuidos en distintas zonas del departamento: norte (532), occidente (149), centro (250) y sur (323). En términos de tipo de empresa, se destaca que el 10% se clasificaron como industriales (con una producción superior a 500 toneladas/año), el 26% como grandes empresas, 21% como medianas y el 43% restante como pequeñas empresas (Gobernación del Huila, 2023)[27]. En cuanto a la contribución a la producción, los pequeños productores aportaron aproximadamente el 15%, los medianos productores el 34%, mientras que los grandes productores representan un volumen del 51%, en 2021.

Los datos del año 2021 revelan que la producción piscícola estimada alcanzó las 73,047 toneladas, siendo la tilapia la especie predominante con un 92.9% del total, equivalente a 67.203 toneladas. Esta producción proviene de diversos sistemas, como jaulas flotantes, estaques en tierra y sistemas de geomembrana[28].

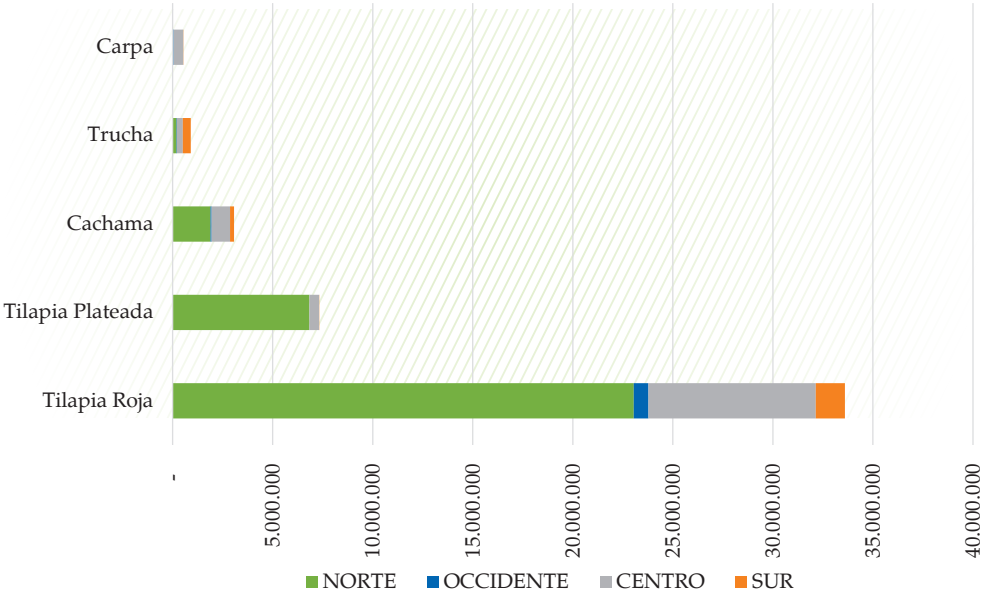
En cuanto a la participación por especie, la tilapia roja y plateada lideran con un 92.8%, dejando el 7.2% restante distribuido entre otras especies. La cachama ocu-

27 Pequeños Acuicultores: Producen entre 10 y 22 Tm/año. Medianos acuicultores: producen entre 22.1 y 240 Tm/año. Grandes acuicultores: produce más de 240 toneladas/año. Gobernación del Huila (2023). Acuerdo De Productividad y Competitividad Piscícola del Huila 2023 – 2040

28 Ibid.

pa el segundo lugar con un 3.9%, seguida por la trucha con el 0.9%, la carpa con el 0.9%, el sábalo con el 0.8%, y el bocachico con el 0.6%. La siguiente gráfica ilustra la producción del sector.

Gráfica 11. Producción de especies piscícolas por zonas del departamento: 2021



Fuente: Gobernación del Huila (2023). Acuerdo De Productividad y Competitividad Piscícola del Huila 2023 – 2040. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Las exportaciones de acuicultura continental en Colombia alcanzaron las 14,626 toneladas en 2021, y el departamento del Huila contribuyó con 11,457 toneladas, representando un 78.3% del total de las exportaciones (Gobernación del Huila, 2023).

El análisis de la dinámica de las exportaciones de tilapia en el Huila entre 2015 y 2020 evidenció un crecimiento significativo. En 2015, las exportaciones se situaron en 42,157 dólares FOB, y para 2020, esta cifra se incrementó a 60.376 dólares FOB. El análisis de este período reflejó un crecimiento promedio anual de aproximadamente el 10.7% en las exportaciones de tilapia desde el Huila (Ibid).

En suma, el sector piscícola ha experimentado un fortalecimiento significativo en los últimos años, y cuenta con 36 asociaciones en su mayoría productoras de tilapia. La presencia de productores con una integración vertical sólida, desde el eslabón de insumos hasta la comercialización, ha facilitado la inclusión de pequeños productores en la cadena. No obstante, en el sector hay problemas como la alta informalidad laboral. De acuerdo con información del Acuerdo De Productividad y Competitividad Piscícola del Huila (2023 – 2040), solo el 59.5% de la produc-

ción en 2021 contó con permisos de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), y solo el 7.7% estuvo formalizado, mientras que el resto se clasifica como producción informal.

Otro desafío se relaciona con las buenas prácticas agrícolas, donde de las 1,364 unidades productivas piscícolas en Huila, solo el 11.8% cuenta con Registro Sanitario de Predio y el 3.4% con Certificado de Establecimiento de Acuicultura Bioseguro. Sin embargo, se enfrentan a desafíos en el cumplimiento normativo en calidad e inocuidad. De las 18 plantas de transformación en Huila, solo 5 cuentan con la certificación HACCP y 3 con otras certificaciones internacionales, lo que señala la necesidad de que todos los productores cumplan los estándares de calidad e inocuidad en el procesamiento de productos piscícolas (Gobernación del Huila, 2023).

Ganadería

En 2021, el departamento ocupó el puesto 18 en la producción de ganado bovino en el país, con 415,777 ejemplares, que representaban el 1.5% del total nacional. De este inventario, 270,255 (64.9%) eran para ceba y cría, 137,206 (32.9%) de doble propósito, y 8.316 (2.0%) para leche (EVA, 2022). En cerdos, se dio una leve disminución de 59,111 a 53,170 ejemplares entre los años 2020 y 2021, representando el 6.8% del total nacional. En su distribución municipal, Neiva se destaca como líder productor y le siguen Campoalegre, Garzón, Guadalupe y La Plata.

De otra parte, la producción ovina y caprina es tradicional en Huila, especialmente en la subregión Norte, en los municipios de Villavieja y Baraya, y es destinada para el consumo local. En 2022, el inventario de cabezas de ganado ovino fue de 11,578, lo cual es un registro bajo, pero viene creciendo a una tasa promedio anual de 4.9%. Por su parte, los caprinos tienen una dinámica llamativa: en 2022, el inventario fue de 8,616, casi 4 veces el inventario de la Región Central y casi 6 veces el de la Región Comparable. Además, crece a una tasa de 16.7% promedio anual.

Tabla 10. Inventario de ovinos, equinos, caprino y búfalos en el Huila: 2022

	2022			
Inventario	Ovinos	Equinos	Caprinos	Búfalos
Región Central	17,587	77,895	2,167	14,153
Región Comparable	13,095	57,200	1,597	5,365
Huila	11,578	25,116	8,616	1,419

Fuente: EVA. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

En líneas generales, se identifica un considerable potencial para el desarrollo de sistemas productivos ovino-caprinos, que dado su naturaleza rústica y alta prolificidad, tienen el potencial de convertirse en una valiosa fuente de proteína animal. Estas especies pueden ser exitosamente incorporadas en áreas identificadas para ganadería bovina, de acuerdo con (POPSR), con un total de 652,629 hectáreas con aptitud para este uso (UPRA, 2019).

En la actualidad, hay en marcha una iniciativa integral de repoblamiento bovino, mejoramiento genético y suministro de alimento. Este proyecto beneficia a 832 ganaderos en 18 municipios y 26 organizaciones del Huila, con una inversión de aproximadamente $26,000 millones. La colaboración entre el Ministerio de Agricultura, el gobierno departamental y las asociaciones de ganaderos respaldan esta iniciativa. Estos esfuerzos no se deben perder en los próximos años.

Sector agroindustrial en el Huila

Desde la agenda interna del 2005, la administración departamental ha destacado a la agroindustria como una apuesta productiva central. Entiéndase por agroindustria como la transformación de productos de la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura en productos elaborados (Gobernación del Huila, 2015, pag. 66), Sin embargo, en el 2015 la Cámara de Comercio de Neiva resaltó que el aporte de la transformación industrial al PIB del Huila era solo del 0.9%, una cifra considerablemente baja. Si bien hay un notable crecimiento de las exportaciones agroindustriales, estas aún son marginales dentro del total (ver Tabla 11). La buena noticia es que ya hay una tendencia sostenida que se debe mantener. La Tabla 12 muestra las tasas de crecimiento de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales en los últimos años, vemos como las agroindustriales han tenido un crecimiento notable en los últimos dos años.

Tabla 11. Exportaciones del Huila por grupo de producto: cifras expresadas en miles de dólares FOB: 2019 – 2022

	Exportaciones por tipo de producto			
Año	2019	2020	2021	2022
Agropecuario	$ 454,901	$ 544,719	$ 694,598	$ 970,303
Agroindustrial	$ 4,535	$ 2,903	$ 8,938	$ 13,393

Fuente. DIAN. DANE. Cámara de Comercio del Huila.

Tabla 12. Variaciones anuales de las exportaciones del Huila por grupo de producto: 2020 - 2022

	Variación anual		
Año	2020	2021	2022
Agropecuario	19.7%	27.5%	39.7%
Agroindustrial	-36.0%	207.9%	49.8%

Fuente. DIAN. DANE. Cámara de Comercio del Huila.

Análisis integral del Sector Agropecuario del Huila

A pesar de estos logros notables y el auge en el sector agropecuario, el departamento aún enfrenta retos significativos que requieren atención, entre los cuales se destaca la tecnificación de cultivos intermitente y sectorizada. La renovación constante de cultivos tradicionales con variedades tecnificadas ha sido una herramienta crucial para aumentar la productividad y mejorar la calidad de los productos agrícolas en el Huila, especialmente en el sector cafetero, que lidera con un 86.6% del área sembrada con café compuesta por cultivos tecnificados jóvenes, más productivos y resistentes a enfermedades. Sin embargo, esta transición no ha sido universal para otros cultivos relevantes, como el cacao, que ha experimentado una falta de renovación a lo largo del tiempo, representando un problema persistente.

Así mismo, la asociatividad en el departamento del Huila no ha tenido un adecuado desarrollo y alcance. Aunque se observa un impulso notable en la conformación de asociaciones, los niveles más significativos de esta práctica se concentran principalmente en sectores específicos, como el cafetero y el piscícola. El sector cafetero es un ejemplo destacado de la asociatividad en Huila, con al menos 41 asociaciones según datos de Supersolidaria hasta julio de 2023, lo que lo hace en un líder nacional en este aspecto. Similarmente, aunque en menor medida, en el sector piscícola existen al menos 36 asociaciones, mayoritariamente de productores de tilapia (Gobernación del Huila (2023). Acuerdo de productividad y competitividad piscícola 2023 -2040). En este sentido, en el departamento se podría explorar la posibilidad de extender esta experiencia de asociatividad a otros cultivos.

Las asociaciones ofrecen diversas ventajas, como la capacidad de unir fuerzas para adquirir insumos a precios más bajos al comprar en grandes cantidades, lo que conlleva a una reducción de los costos de producción y mejora en la eficiencia en la gestión de recursos. Además, proporcionan un espacio valioso para el intercambio

de conocimientos y mejores prácticas entre los productores, contribuyendo a la mejora de las técnicas de cultivo, el manejo de plagas y enfermedades, así como la implementación de tecnologías agrícolas avanzadas. También facilitan un mejor acceso a servicios financieros, ya que las asociaciones pueden ser consideradas más confiables por las instituciones financieras. Fortalecer la asociatividad en el departamento construye estabilidad y sostenibilidad a lo largo del tiempo para los productores agrícolas, siendo un aspecto crucial para el desarrollo sostenible del sector.

Por otro lado, se evidencia que la investigación y desarrollo en el sector agropecuario del departamento suele tener un enfoque a corto plazo. El sector agrícola del Huila enfrenta un alto riesgo debido al cambio climático, eventos recurrentes como los fenómenos del Niño y la Niña, así como plagas y otras contingencias, amenazan la inversión agrícola. Estos riesgos solo pueden mitigarse a través de la investigación y desarrollo. Sin embargo, en el departamento, las investigaciones en material genético de cultivos y manejo integrado de plagas tienden a ser de corto plazo, y gran parte del conocimiento generado carece de aplicaciones inmediatas o impactos prácticos. Esta falta de aplicabilidad se atribuye, en parte, a que los centros de investigación[29], en busca de sostenibilidad financiera, priorizan proyectos que puedan financiarse a corto plazo, descuidando la aplicabilidad estratégica a largo plazo de las investigaciones.

Dado lo anterior, uno de los desafíos del sector es la construcción de políticas de largo aliento que trasciendan los períodos de gobierno. Es necesario liderar una política de largo plazo, con la participación de varios actores, como el sector privado y sus gremios, el sector público y las universidades con sus grupos de investigación, que internalice los beneficios futuros que surjan de la inversión en investigación y desarrollo.

Asimismo, en la actualidad el departamento se enfrenta a desafíos particulares que exigen una atención constante en el ámbito de la investigación agrícola. Se destaca, por ejemplo, la presencia del Fusarium, una enfermedad con la capacidad de afectar diversos cultivos, siendo especialmente perjudicial para el desarrollo y consolidación de cultivos como el maracuyá y la granadilla. Igualmente, la Monilia es también un gran problema para los cacaoteros, añadiéndose a los desafíos existentes. Además, se requieren avances en el desarrollo de vacunas para el sector piscícola, ya que existen problemas en este campo que necesitan una pronta respuesta.

En esta misma línea, en el departamento no se da una adecuada planeación de la demanda agrícola. La falta de planeación de la demanda en el sector agrícola afecta directamente la estabilidad de los productores. La escasez de conocimientos e información en este ámbito tan crucial, dada su repercusión en la formación de

29 Entre ellos: Corporación CEPASS (institución público - privada), CENIGAA (institución privada), Corpoica Nataima de Agrosavia, Universidad pública Surcolombiana, entre otras instituciones.

precios, entre otros aspectos, impide que los agricultores tomen decisiones fundamentadas. En este contexto, la participación de intermediarios agrava la situación al introducir costos adicionales y reducir los ingresos de los agricultores.

Adicionalmente, la falta de capital humano tecnificado es una limitación significativa para el sector. La demanda de profesionales especializados en áreas clave como agrologística, agronomía e ingeniería de producción agropecuaria es cada vez mayor. La complejidad creciente de las operaciones agrícolas y agroindustriales requiere habilidades especializadas para abordar desafíos específicos, desde la planeación, logística y gestión eficiente de los procesos productivos, entre otros.

El departamento necesita de expertos que puedan diseñar y coordinar estrategias para mejorar la cadena de suministro, optimizar la distribución y garantizar la eficiencia en el transporte de productos agrícolas. Por otro lado, los ingenieros de producción agropecuaria juegan un papel crucial en la implementación de tecnologías avanzadas para hacer más eficiente la producción agropecuaria. Por lo tanto, la inversión en formación y desarrollo del capital humano es casi que una obligación del sector, que no solo requiere de capacitación técnica, sino también del fomento de habilidades de gestión y liderazgo.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos por aumentar el valor agregado de los productos agrícolas, la transformación industrial sigue siendo baja. Según datos suministrados por la DIAN, se ha observado un significativo aumento en las exportaciones de productos agroindustriales en el departamento. Entre los años 2019 y 2022, estas exportaciones experimentaron un crecimiento de 195.3%, al pasar de $4,535 USD a $13,393 USD. A pesar de este notable incremento, su contribución al total de las exportaciones es aún muy baja puesto que, en el año 2022, las exportaciones agropecuarias fueron de $970,303 USD. Una lectura positiva es que hay mucho por hacer para mejorar las exportaciones agroindustriales el departamento cuenta con las condiciones para hacerlo.

A pesar de los desafíos mencionados, hay que partir de la base de que el Huila tiene un gran potencial agrícola y agroindustrial. Se necesita, sin embargo, identificar o priorizar las acciones en el largo plazo que promuevan el desarrollo y la consolidación del sector.

Además, a estos retos específicos se suman otros retos transversales que incluyen en la productividad y competitividad del sector, identificados en el Plan de Ordenamiento Departamental (2023). A continuación, se identifican estos desafíos cuya resolución permitirá el avance y consolidación del sector agropecuario y agroindustrial:

- **Alto porcentaje de vertimiento de aguas residuales sin tratamiento:** Según el Plan de Ordenamiento Departamental (POD, 2023), en el Huila, solo el 25% de los permisos de vertimiento de aguas residuales autoriza-

dos por la Corporación Ambiental del Magdalena (CAM) tienen algún tipo de tratamiento. El resto se vierte directamente a los cauces de quebradas y ríos afluentes del río Magdalena.

- **Baja cobertura en distritos de riego de mediana escala**: A pesar de la Ley 41 de 1993, que establece la adecuación de tierras como un servicio público para aumentar la productividad agropecuaria, los potenciales distritos de riego a mediana escala propuestos para el Huila, como Llanos de la Virgen y Venado Cabrera, enfrentan demoras y parálisis. Actualmente, solo el distrito Tesalia-Paicol está en fase de construcción, aunque con una preocupante parálisis de más de dos años (POD 2023).
- **Transporte y vías inadecuadas:** El departamento presenta una oferta limitada de interconexión vial en condiciones óptimas. A pesar de la presencia de vías 4G en el territorio, estas no han avanzado según lo esperado, y la red vial terciaria está insuficientemente desarrollada, lo que dificulta la comunicación interregional.
- **Alta informalidad en la propiedad rural:** Según el POD (2023), de los 101,661 predios sin condicionamientos legales en el Huila, el 45.9% (46,728 predios) son informales y la falta de actualización catastral es una de las principales causas. 29 de los 37 municipios tienen el catastro desactualizado, 19 de ellos no tienen actualizaciones desde el año 2005 y 10 desde antes del año 2000.
- **Alta desigualdad en la distribución de la propiedad:** La alta desigualdad en la distribución de la propiedad es otro desafío crítico que enfrenta el departamento. El índice de Gini revela una situación preocupante en el Huila, con un índice de 0.8. Aunque este resultado se sitúa por debajo del índice de Gini nacional de 0.9, aún muestra una disparidad significativa (POPSPR, 2019).
- **Alta informalidad laboral en el sector:** Una alta proporción de la población rural tiende a evitar la vinculación laboral formal para no perder los subsidios gubernamentales. En el año 2022, la proporción de ocupados informales en el departamento alcanzó el 72.5%.
- **Brechas urbano-rurales en cobertura de servicios públicos:** La cobertura de servicios de agua en la zona rural y urbana del departamento del Huila alcanzó el 67.3% y el 97.8%, respectivamente (POD, 2023).
- **Falta de coherencia del uso con la aptitud del suelo**: Los sistemas productivos se realizan en áreas sin considerarse la aptitud de uso del suelo con fines agropecuarios. Mientras que se ejerce presión en áreas sin la vocación y aptitud del suelo, al mismo tiempo los costos de estos sistemas productivos se incrementan y se obtienen rentabilidades bajas.

Recuadro 4. Evolución de la Política Agropecuaria en el contexto del crecimiento sectorial

En la medida que el sector agropecuario ha crecido en las últimas dos décadas, se observa también una profundización de la política sectorial. Estas políticas han desempeñado un papel crucial en el posicionamiento actual del Huila como uno de los principales productores del sector agrícola a nacional. A continuación, se resumen los aspectos más relevantes y contribuciones de cada una de estas políticas desde el año 2000 hasta la actualidad[30].

- La "Visión 2020" publicada a inicios de los 2000 fue una de las primeras agendas que identificó problemas clave en el departamento, como la infraestructura vial y la falta de alineación del sistema educativo con las necesidades de la región.
- En 2005, se elaboró la Agenda Interna de Productividad y Competitividad, centrada en sectores estratégicos como café, cacao, tabaco y cultivos frutales. Esta agenda influyó en los Planes de Desarrollo y orientó el crecimiento económico.
- En 2015, se actualizó la Agenda Interna, excluyendo productos como el tabaco, e incorporando nuevos renglones priorizados como panela, arroz, frijol y maíz.
- En 2019, se lanzó el Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR), guiando el desarrollo agropecuario hasta 2039. En este documento se identificó 22 alternativas productivas[31], algunas heredadas de agendas previas.
- Posteriormente, en el Plan de Desarrollo "Huila Crece", se construyeron acuerdos sectoriales para el café, cacao, caña, piscicultura y ganadería. Con ellos, se buscó fortalecer las cadenas productivas y garantizar la inocuidad de los productos.
- También se publicó el Plan Departamental de Agrologística 2023-2039 en busca mejorar la competitividad y productividad mediante estrategias innovadoras, como la creación de una mesa técnica, proyectos de abastecimiento de insumos, desarrollo de intermodalidad, mejora de

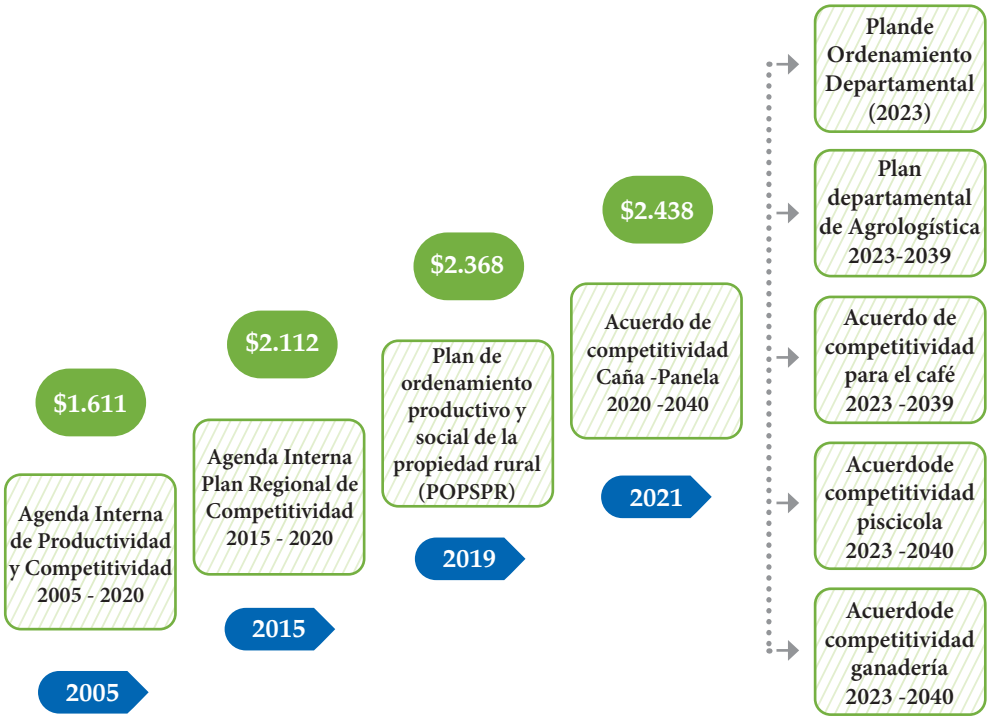
30 En el anexo titulado "Evolución de la política productiva en el Departamento" se encuentra un mayor detalle de estos instrumentos de política.

31 Café, maracuyá, granadilla, arroz riego, frijol tecnificado, caña para panela, tomate de mesa, cacao, plátano, tilapia, ganadería doble propósito, aguacate hass, porcicultura, aguacate lorena, ganadería caprina, ganadería ovina, maíz tecnificados de clima cálido, guadua macana, cholupa, trucha, especies nativas, cachama.

la conectividad rural, desarrollo de capital humano y modernización de infraestructuras.

- Finalmente, la actualización del Plan de Ordenamiento Departamental (POD), alineado con las 22 alternativas productivas del POPSPR, incluyó información valiosa sobre la aptitud del suelo con enfoques físicos, socioecosistémicos y socioeconómicos en el Huila.

Gráfica 12. Crecimiento PIB real agropecuario y desarrollo de políticas: 2005 – 2023



Fuente. Gobernación del Huila. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Frente a estos desafíos, el departamento del Huila también cuenta con ventajas significativas, destacándose la experiencia consolidada, especialmente durante la última administración, en política productiva para el sector (ver Recuadro 4). En este sentido, no se parte de cero; por el contrario, se dispone de cimientos sólidos y herramientas avanzadas. Entre estas ventajas, sobresale el desarrollo robusto de cadenas productivas clave, como el café, el arroz y la caña panelera. Estas cadenas no solo

representan logros significativos en el presente, sino que también constituyen una plataforma estratégica para el crecimiento y la diversificación futura del sector. El conocimiento acumulado, la infraestructura existente y la experiencia adquirida son activos valiosos que pueden aprovecharse para impulsar otras cadenas productivas y ampliar la presencia del Huila en el panorama agrícola nacional.

En este frente, un aporte significativo es la formulación del Plan Departamental de Agrologística (2023), el cual convirtió a Huila en pionero al abordar estratégicamente las necesidades logísticas del sector. Este plan refleja una comprensión clara de las debilidades existentes y busca mitigarlas mediante el fortalecimiento y mejora de la infraestructura. Huila demuestra así una visión integral que va más allá de la producción, abarcando la cadena completa hasta la llegada exitosa de los productos al consumidor.

Así mismo, el papel activo de la Comisión Regional de Competitividad e Innovación (CRCI) del Huila contribuye a mejorar la productividad del sector. En la actualidad, la CRCI juega un papel crucial en la articulación y toma de decisiones estratégicas para impulsar el desarrollo del departamento. La efectividad de esta Comisión se explica por la diversidad y el compromiso de sus miembros que incluyen el sector privado, instituciones académicas, la Cámara de Comercio, así como centros de investigación y desarrollo, entre otros. La confluencia de estas voces ha permitido contar con una amplia variedad de perspectivas y conocimientos en el proceso de formulación de políticas para el beneficio general del departamento.

Recomendaciones

A continuación, se presentan recomendaciones para continuar avanzando en la senda de crecimiento a el largo plazo en el sector agropecuario. Algunas de estas recomendaciones surgieron directamente de conversaciones con los actores del sector, mientras que otras se derivaron de un análisis cuantitativo y cualitativo del mismo.

La selección de las apuestas productivas, independientemente de los sectores involucrados, debe seguir basándose en la aplicación técnica de los cinco criterios que han demostrado su valor para fomentar la actividad agropecuaria en el mundo: **Tecnificación de cultivos, asociatividad, capital humano, generación de valor agregado e, investigación y desarrollo.** La aplicación disciplinada de estos criterios fortalecerá los productos del Huila, abriendo mayores oportunidades de mercado y generando encadenamientos productivos en el departamento. La aplicación de estos criterios al caso del Huila permite aterrizar las siguientes recomendaciones especificas:

Persistir en la mejora de cultivos ya exitosos y ser flexibles. Aunque las administraciones departamentales han sido prolijas al identificar y priorizar los renglones

productivos, adaptándose a las cambiantes dinámicas nacionales, internacionales y locales, es crucial reconocer que estas dinámicas siempre están en evolución, ofreciendo nuevas oportunidades. Se sugiere mantener los 22 renglones priorizados sin que estos se conviertan en una camisa de fuerza, prestando especial atención a cultivos clave como café, caña panelera, plátano, maíz, arroz, frijol, y tilapia.

En el caso específico del **café**, se sugiere considerar la posibilidad de reintroducir el extensionismo agrícola y emprender un proceso gradual de renovación de los cultivos para asegurar una transición suave hacia variedades más modernas y resistentes. Además, se sugiere continuar fortaleciendo las dinámicas de asociatividad, generación de valor agregado agroindustrial y desarrollo de cadenas comerciales derivadas de este producto.

Para el **plátano**, se recomienda que los productores lo vean como una oportunidad de diversificación, mediante la tecnificación y especialización de su producción para fomentar su desarrollo. La **caña panelera**, por su parte, tiene un alto potencial para impulsar la transformación agroindustrial en el departamento, y se espera que Huila se posicione en el mercado de bienes finales derivados de este cultivo. La clave aquí radica en el fomento de procesos de transformación que agreguen valor a la caña panelera, generando nuevas oportunidades económicas para los productores. En el caso del **maíz**, se recomienda avanzar en la tecnificación de los cultivos, y en el sector del **arroz**, es crucial desarrollar estrategias para reducir costos y adaptarse a los cambios tras el TLC con Estados Unidos. Además, se enfatiza la necesidad de alinearse con la Política del Pacto Verde Europeo, identificando y ejecutando acciones para preservar las exportaciones y adaptarse a nuevos estándares. Respecto al **cacao**, Huila debe capitalizar su ventaja inherente de presentar niveles bajos de cadmio[32] en este producto, garantizando la producción en áreas libres de deforestación y explorando otros mercados importantes, como CARICOM, AELC, Corea Del Sur, Canadá y Costa Rica.

El sector de la **tilapia** y la piscicultura en general necesita de más profesionales con conocimiento y experiencia en la industria. La falta de conocimientos especializados, por ejemplo, ha llevado a que los productores en su mayoría desconozcan que una gestión adecuada de los desechos derivados de la piscicultura termina convirtiéndose en abono. De igual forma, resulta imperativo la investigación aplicada para mantener la calidad y salubridad del producto.

32 El Reglamento (UE) nº 488/2014 de la Comisión, de 12 de mayo de 2014, modifica el Reglamento (CE) nº 1881/2006 en relación al contenido máximo de cadmio en productos alimenticios. Este reglamento establece niveles máximos de cadmio en una serie de productos alimenticios para proteger la salud de los consumidores. Los niveles máximos de cadmio establecidos en el reglamento se aplicarán a partir del 1 de enero de 2019. Los productos alimenticios que no cumplan dichos niveles máximos y que se hayan comercializados después de esa fecha no serán admitidos en el mercado. (REGLAMENTO (UE) No 488/2014 DE LA COMISIÓN)

Promover la transformación industrial. Fomentar la transformación industrial en el sector agropecuario requiere de la implementación de diversas estrategias. En primer lugar, se recomienda la ejecución de programas educativos y de concientización dirigidos a productores y empresarios agroindustriales, destacando las oportunidades y beneficios asociados con esta transformación e impartiendo capacitación específica en los procesos involucrados. Además, es esencial respaldar e invertir en investigación y desarrollo (I+D) para impulsar la innovación en el ámbito de la transformación industrial.

Para fortalecer aún más este proceso, se sugiere establecer incentivos fiscales y financieros destinados a las empresas que optan por invertir en la transformación agroindustrial. Estos incentivos pueden incluir deducciones fiscales, líneas de crédito preferenciales y apoyo en la obtención de certificaciones de calidad.

Más apoyo al pequeño productor. Dada la estructura productiva del departamento, se recomienda que se apoye de forma prioritaria a los pequeños productores. Así mismo, se enfatiza la necesidad de generar suficientes oportunidades de empleo no agrícola para complementar los ingresos derivados de la agricultura. Albert Berry (2017) propone como meta razonable para el contexto colombiano un incremento anual mínimo del 2.5% al 3.0% en los ingresos de los pequeños agricultores.

Aprovechar al máximo los resultados del Plan de Ordenamiento Departamental (POD). Para potenciar la consolidación de los sectores y cultivos priorizados, se evidencia la necesidad de promover una mayor integración entre el POD departamental y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios. Al revisar y considerar detalladamente los resultados del POD durante la formulación de los POT municipales, se pueden identificar las vocaciones específicas de cada municipio, maximizando así los beneficios de los esfuerzos conjuntos.

Planificar estrategias de comercialización en los mercados agropecuarios. En primer lugar, se enfatiza la importancia de capacitar a los productores en aspectos comerciales y de mercado para lograr una transformación efectiva de la mentalidad del campesino productor a empresario productor. Esto implica una comprensión más profunda de los aspectos comerciales y la aplicación efectiva de conocimientos empresariales. En segundo lugar, se recomienda aprovechar la información del Plan Agro-logístico, que traza una ruta e identifica lugares de comercialización, así como lugares proveedores de insumos en el departamento.

Investigación y desarrollo con aplicaciones prácticas. En el corto plazo, se destaca la importancia de concluir el actual proyecto de investigación sobre la resistencia de pasifloras al Fusarium. A largo plazo, se sugiere establecer proyectos de investigación con horizontes temporales superiores a 5 años. Desde el inicio de cada proyecto, se deberá exigir la aplicabilidad práctica de los estudios realizados. Esta orientación asegura que la investigación no solo genere conocimiento teórico, sino

que también tenga un impacto significativo en la práctica agrícola y contribuya al desarrollo sostenible.

Avanzar hacia una agricultura inteligente. Adicionalmente, se considera importante continuar con la ejecución de estrategias postuladas en las Agendas Internas (2005 y 2015) para la transferencia de tecnología y asistencia técnica en los 37 municipios del departamento, especialmente en lo que respecta a los sistemas de riego. Un punto esencial para iniciar este proceso es promover el uso cada vez mayor de sistemas de riego inteligente, sensores de calidad del suelo y drones para monitorear sus cultivos. La incorporación de estas tecnologías permitirá una gestión más precisa y eficiente de los recursos hídricos y del suelo, contribuyendo a maximizar la productividad agrícola. Además, se sugiere explorar e implementar soluciones basadas en inteligencia artificial para optimizar la producción y reducir los costos asociados.

En este punto, dos aspectos son recomendables. Por un lado, se destaca la importancia de que el sector agropecuario se mantenga informado sobre las novedades y los avances tecnológicos, utilizando fuentes como los boletines tecnológicos publicados por la Superintendencia de Industria y Comercio, que recientemente abordó las fichas técnicas de tecnologías y patentes utilizadas en la caña de azúcar, papa, café y flores a nivel mundial y en Colombia (SIC, 2021). Por otro lado, se subraya la importancia de no perder de vista la existencia de empresas especializadas en implementar soluciones que automatizan procesos repetitivos en la agroindustria. Se propone la posibilidad de establecer alianzas con el sector privado para viabilizar, caracterizar y ejecutar procesos que impulsen el avance del Huila hacia la vanguardia tecnológica en la agricultura.

Continuar con la fortaleza demostrada del CRCI. Aunque el Huila ya cuenta con una Comisión Regional de Competitividad e Innovación (CRCI) robusta y activa, se sugiere una mejora adicional. La incorporación de actores clave, como los alcaldes, lo que fortalecerá la comisión. Esta inclusión promoverá una mayor capacidad de implementación y adaptación de estrategias específicas para cada área del departamento.

Eje 2: El turismo como camino sólido y prometedor

El turismo se erige como un motor económico para el crecimiento sostenible regional y nacional en todo el mundo. Su impacto trasciende la atracción de visitantes y la generación de ingresos, ya que influye de manera determinante en el impulso de otras cadenas productivas, la creación de empleo, la inversión en infraestructura, la promoción cultural y la conservación ambiental. Por ende, el turismo representa una oportunidad para el desarrollo y la diversificación económica, reduciendo la vulnerabilidad ante posibles crisis en otros sectores como la agricultura o la industria.

Adicionalmente, el turismo proporciona un impulso invaluable a las pequeñas empresas y emprendimientos locales, desde establecimientos de hospedaje hasta tiendas de artesanías y restaurantes familiares. Estas empresas no solo contribuyen a la economía local, sino que también aportan autenticidad a la experiencia turística. Asimismo, el turismo puede desempeñar un papel crucial en la preservación y promoción de la cultura y la herencia de una región mediante la protección de sitios históricos, la celebración de festivales culturales y la promoción de tradiciones que fomentan un sentido de identidad entre los habitantes locales.

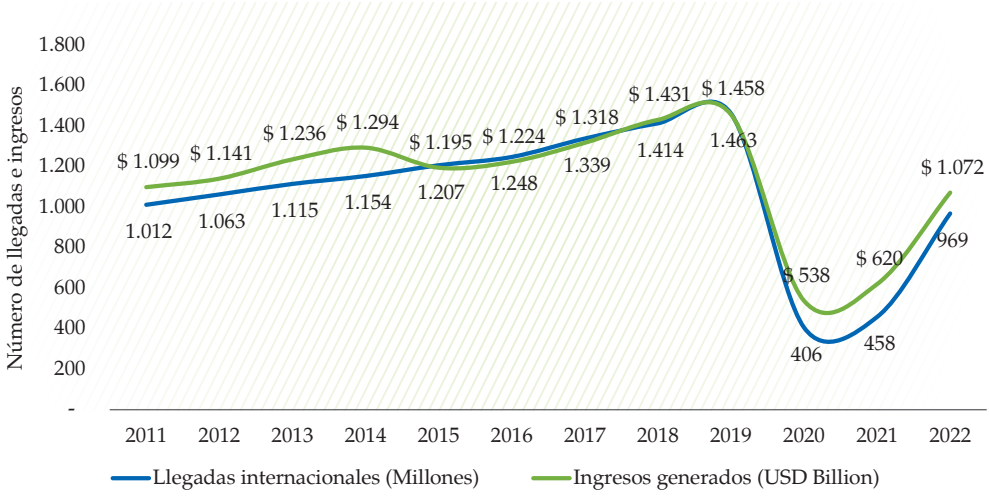
En el caso del departamento del Huila, se destaca una industria turística consolidada, cimentada en destinos que atraen a miles de personas cada año. Estos destinos impulsan el crecimiento del sector y generan desarrollos productivos en entornos naturales, arqueológicos y culturales. La región cuenta con escenarios naturales notables como el Macizo Colombiano o el Desierto de La Tatacoa, reconocido como un lugar ideal para la práctica del astroturismo. Además, se destacan los Parques Nacionales Naturales de Guacharos, Puracé y Nevado del Huila, las diversas zonas cafeteras, los ríos Magdalena o Páez, y los embalses de Betania y El Quimbo, entre otras experiencias, que se distribuyen a lo largo y ancho del territorio departamental.

En el ámbito del turismo cultural y de patrimonio, resalta el turismo arqueológico en los parques arqueológicos de San Agustín, Alto de Los Ídolos y Alto de Las Piedras, designados como Patrimonio de la Humanidad por la Unesco. A esto se suma una de las actividades culturales más relevantes que captura la atención tanto del público local como foráneo: el Festival Folclórico y Reinado Nacional del Bambuco, que anualmente exhibe las manifestaciones culturales que definen la identidad de este territorio.

A nivel mundial, el turismo viene recuperándose de una de las peores crisis de su historia. Si bien durante este siglo ocurrieron algunos retrocesos derivados de eventos sanitarios, como el SARS en 2003 y la crisis económica global de 2009, la pandemia generada por el Covid-19 ha sido el suceso a nivel mundial de mayor impacto en la movilización de viajeros, con una caída del 72.2% en las llegadas de

visitantes a nivel global para el 2020 a causa de las restricciones de viajes impuestas por los países, según cifras de la Organización Mundial del Turismo (OMT). No obstante, la recuperación de la industria turística mundial ha sido parcial, y en 2022 aún no ha podido alcanzar los niveles prepandemia, por varios factores entre ellos la alta inflación que han redefinido los planes y prioridades de muchos viajeros (Gráfica 13).

Gráfica 13. Llegadas e ingresos de turistas internacionales: 2011-2022



Fuente: OMT. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Para 2023 la OMT espera que las llegadas de turistas a nivel mundial se mantengan ligeramente por debajo de los niveles de 2019, y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo espera 4,350 millones de pasajeros aéreos en 2023, acercándose rápidamente a los 4,540 millones registrados en 2019.

En el mediano plazo, la industria turística se vislumbra como un sector en crecimiento y de evolución dinámica, que debe adaptarse a las demandas cambiantes del mercado y a las tendencias emergentes. Se anticipa una transformación significativa a medida que la tecnología se integre aún más en la experiencia del viajero, ofreciendo soluciones digitales más sofisticadas para la planificación de viajes, reservas y experiencias interactivas. La sostenibilidad continuará siendo una prioridad, influyendo en la preferencia de los turistas por destinos y servicios que promuevan prácticas responsables con el medio ambiente y la preservación de los atractivos turísticos. Se espera una diversificación de las experiencias turísticas, lo que llevará

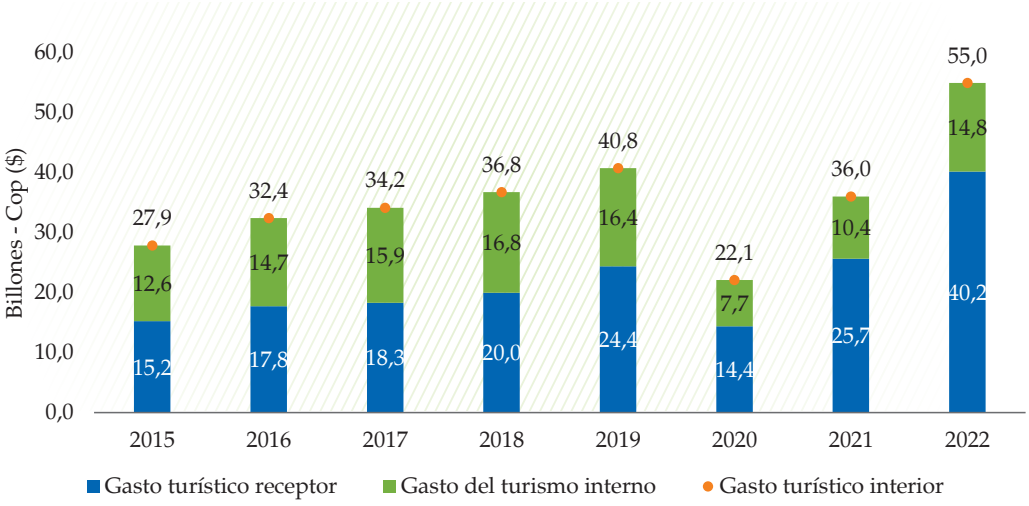
a la creación de ofertas personalizadas para diferentes perfiles de viajeros. La colaboración entre los diversos actores de la industria y la mejora en la conectividad jugarán un papel fundamental para atender las expectativas cambiantes y ofrecer experiencias más satisfactorias y completas a los turistas.

Por otra parte, los destinos turísticos deberán adaptarse al aumento de las temperaturas, los fenómenos meteorológicos adversos y la escasez de agua. El clima plantea el principal riesgo para el turismo, ya que las olas de calor harán que los viajes sean cada vez más hostiles y las sequías e inundaciones se vuelven más comunes. El objetivo de separar el turismo y las emisiones de carbono representa otro desafío, ya que algunos consumidores evitan volar debido a preocupaciones sobre el cambio climático, una tendencia que probablemente se fortalecerá de acuerdo con las consecuencias de los eventos climáticos. En definitiva, el turismo debe ser totalmente sostenible para poder continuar con sus actividades en el mediano y largo plazo, no solamente con el medio ambiente, sino también con las infraestructuras y los contextos culturales sobre los cuales se desarrolla. Todos estos desafíos deberán ser tenidos en cuenta por el departamento del Huila para consolidar el turismo de la región en el mediano y largo plazo.

Ahora, el turismo colombiano sigue en recuperación luego de los efectos que generó la pandemia de 2020 a esta industria. Así lo confirman los datos de la Cuenta Satélite de Turismo (CST) reportados por el DANE, que indican que en el 2022 la contribución del sector turístico a la economía fue del 2.1%. Esta cifra es superior en 0.4 puntos porcentuales al aporte que hizo este sector a la economía colombiana en 2021, cuando participó con del 1.7%. Sin embargo, todavía está levemente por debajo del registro de 2019, un año referente para este sector, cuando su contribución fue del 2.6%.

En cuanto al turismo receptor, los datos indican que en el año 2022 hubo un notable aumento en el gasto total del 56.6% frente a 2021. Las cifras indican que este gasto pasó de 25.7 billones de pesos en 2021 a 40.2 billones en 2022. También se reportó un incremento frente al 2019: en este caso, la variación fue positiva en 65.0%, pues ese año el gasto total en turismo fue de 24.4 billones de pesos. En cuanto al gasto en turismo interno, los datos indican que éste registró un crecimiento del 42.3% en 2022 al compararse con 2021, pasando así de 10.4 billones en 2021 a un gasto total de 14.8 billones de pesos en 2022. Este incremento fue liderado principalmente por la provisión de alimentos y bebidas, seguido por otros servicios y el consumo de bienes. Sin embargo, estuvo un 9.7% por debajo de la cifra de 2019, cuando el gasto total en turismo interno llegó a 16.4 billones de pesos (Gráfica 14).

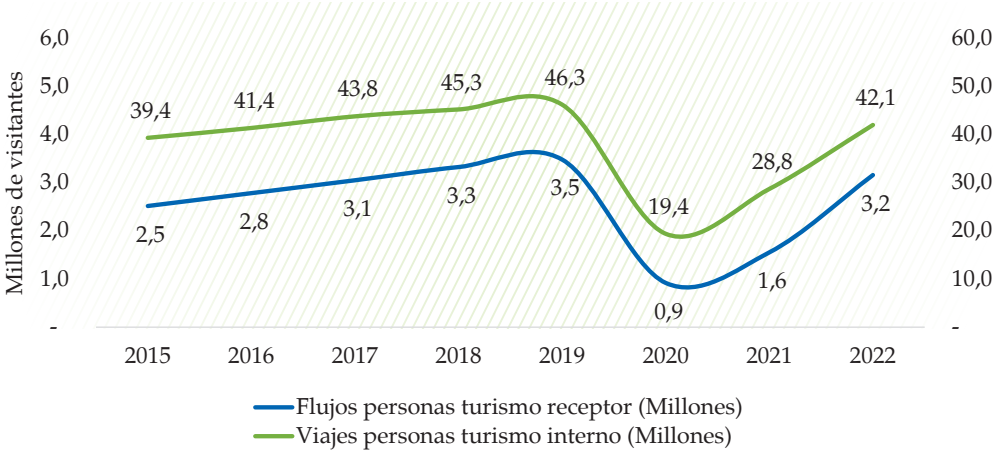
Gráfica 14. Gasto turismo interno, total nacional: 2015-2022



Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Otra cifra muy positiva que muestra la Cuenta Satélite de Turismo indica que el año pasado hubo un aumento significativo en la recepción de turistas en el país, con un total de 3.2 millones de visitantes, frente a 1.6 millones en 2021, lo que implica un aumento del 103.3%. Frente al año 2019, la cifra de afluencia de turismo receptor todavía está un 9.2% por debajo, ya que en ese año se registraron 3.5 millones de visitantes (Gráfica 15). Sin embargo, los resultados de 2022 confirman que el sector se mantiene en la senda de la recuperación.

Gráfica 15. Flujos de turismo receptor y viajes de turismo interno, total nacional: 2015-2022



Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Finalmente, en lo que respecta a la ocupación laboral en el sector turístico, a nivel nacional se registraron 709 mil personas en 2022, lo que representa un incremento del 61.1% respecto a 2021, cuando 440 mil personas se encontraban ocupadas en actividades turísticas; dentro de las que se encuentran o alojamiento y servicios de comida y bebidas, servicios culturales, deportivos y recreativos, transporte de pasajeros, entre otros servicios.

Así mismo, al revisar el porcentaje de población ocupada en actividades turísticas frente a la población ocupada en el total nacional, a diciembre 2022, se encontró que la participación de los ocupados en el sector turismo fue del 3.2% al cierre de diciembre. Esta cifra representa un aumento de 1.2 puntos porcentuales frente a la participación en el año 2021, del 2.0%.

En el departamento del Huila, durante el año 2022 se presentó una llegada de 196 mil pasajeros en los aeropuertos Benito Salas de Neiva y El Contador de Pitalito, con un crecimiento del 140.1% con respecto del 2021, representando el 0.5% de la movilidad de pasajeros en Colombia (Gráfica 16). Durante los años 2015 a 2019 el número de pasajeros se mantuvo estable con un promedio 158 mil. No obstante, después de la pandemia y la reactivación del sector turístico, el número de pasajeros registró en 2022 su nivel más alto.

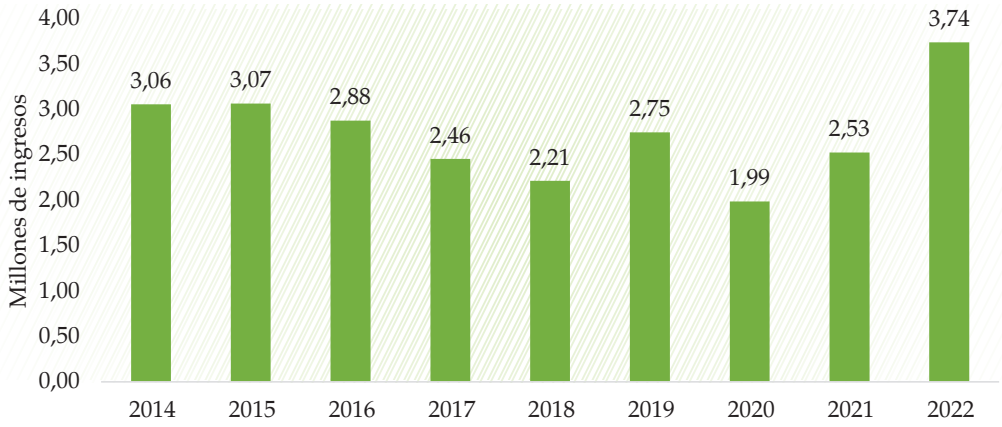
Gráfica 16. Llegada de pasajeros en vuelos: 2015 - 2022



Fuente: ANATO. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

En esa misma línea, el ingreso de vehículos por vía terrestre ha alcanzado un registro récord en 2022 con 3,7 millones de ingresos, superando los niveles observados antes de la pandemia (2,7 millones de ingresos en 2019) (Gráfica 17). En esa línea, la mayoría de los datos sectoriales reafirman la plena recuperación del turismo huilense después de la contracción por la pandemia del Covid-19 estando en niveles aún superiores a los registrados en 2019.

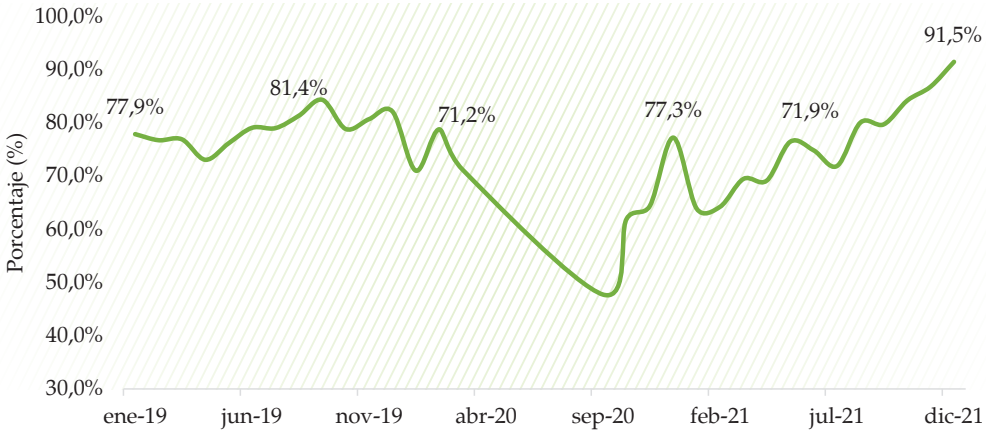
Gráfica 17. Ingreso de vehículos por peaje y salida de pasajeros en terminales de transporte (Millones): 2014 - 2022



Fuente: Secretaría de Cultura y Turismo del Huila. Elaboración Fedesarollo - UrbanPro

Por su parte, la ocupación de los vuelos con destino al Huila se incrementó considerablemente durante el año 2021 alcanzando a final de ese año un porcentaje del 91.5%. Una cifra superior al que se registró en promedio durante el 2019 cercano a 78.9% (Gráfica 18).

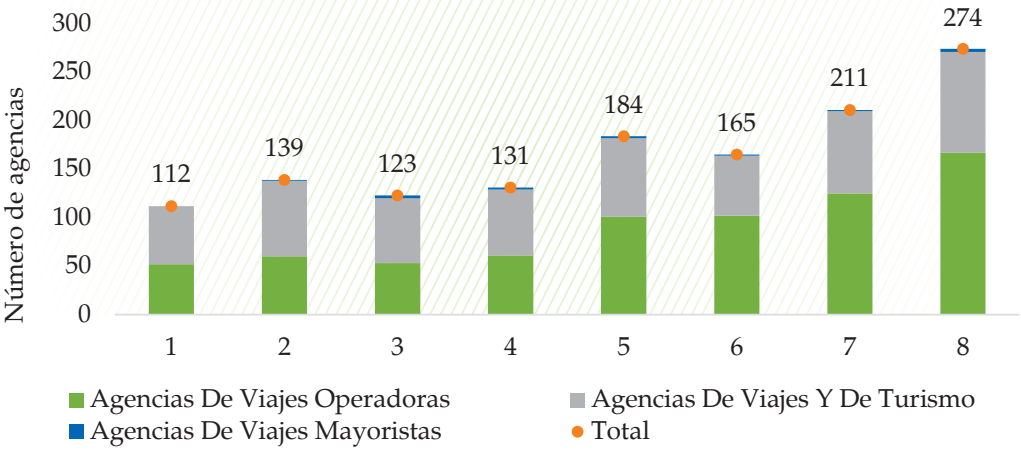
Gráfica 18. Factor de ocupación en vuelos regulares: 2019 - 2021



Fuente: ANATO. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Con respecto a las agencias de viajes con Registro nacional de turismo (RNT) activo, se encuentra que estas han ido en ascenso desde el año 2015, hasta registrar 274 en el 2022. De estas, las agencias de viajes operadoras son las más representativas con el 60.9%, seguidas de las agencias de viajes y turismo con el 38.0% y las agencias de viajes mayoristas con el 1.1% (Gráfica 19).

Gráfica 19. Agencias de Viajes con RNT activo según subcategoría: 2015 - 2022



Fuente: ANATO. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Respecto al porcentaje de ocupación hotelera en el Huila, destaca el ascenso paulatino en la ocupación que tuvo el departamento desde 2014 hasta 2019 para luego caer debido a la pandemia (Gráfica 20). No obstante, durante el 2021 y 2022 este fue del 39.0% y 42.5% respectivamente, que si bien fue inferior frente a la ocupación hotelera nacional que registró un 58.0%, el sector muestra una importante recuperación durante los últimos dos años.

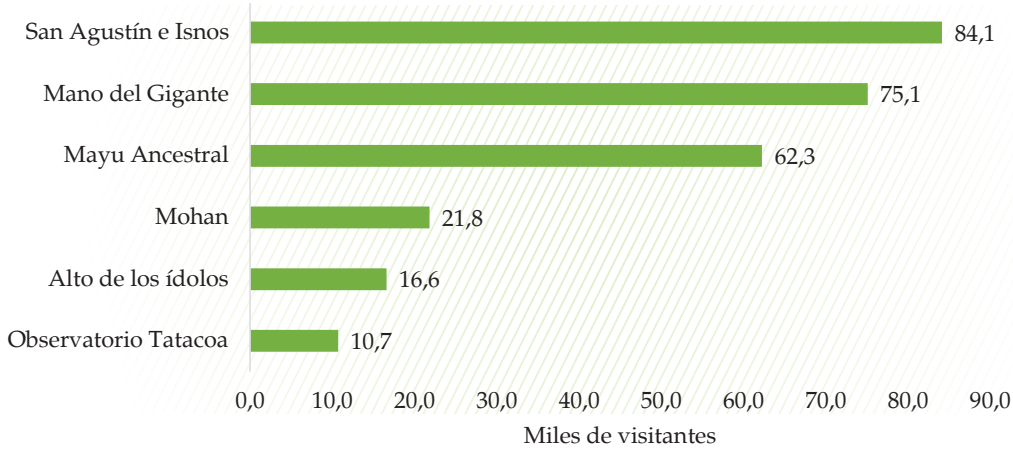
Gráfica 20. Ocupación hotelera del departamento del Huila: 2014 - 2022



Fuente: Secretaría de Cultura y Turismo del Huila. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

En especial, durante el año 2021, y en línea con la reactivación turística en el departamento, ingresaron 327 mil personas a los principales destinos turísticos del departamento con un incremento de 250 puntos porcentuales frente al año 2020 donde se registraron 93 mil personas (Gráfica 21). Con respecto a los principales destinos turísticos se presentó un ingreso de 84 mil visitantes en el Parque Arqueológico de San Agustín e Isnos, seguido de 75 mil visitantes en la Mano del Gigante; 62,250 en Mayú Ancestral del municipio de Isnos; 21 mil en el Monumento el Mohán del Municipio de Neiva; 16 mil en el Parque Arqueológico Alto de Los Ídolos; 10 mil visitantes en el observatorio de La Tatacoa, siendo los atractivos con mayor número de visitas. No obstante, dado que no se tiene control de la entrada al desierto de la Tatacoa como destino turístico, no se tiene información completa sobre el número total de visitantes.

Gráfica 21. Principales destinos turísticos del departamento del Huila – Visitantes (Miles): 2021



Fuente: Secretaría de Cultura y Turismo del Huila. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Recomendaciones

Hacia el futuro, el departamento del Huila debe enfocarse en el crecimiento del sector turístico, que ha demostrado no solo su capacidad para generar ingresos, sino también su influencia en el impulso de otras cadenas productivas, la generación de empleo, la inversión en infraestructura, la promoción cultural y la conservación ambiental. Las

atractivas facetas culturales, naturales y arqueológicas de la región poseen un potencial significativo para ofrecer a los visitantes un producto turístico con un valor agregado único a nivel mundial, lo que podría posicionar al departamento como un referente a nivel nacional. En este sentido, la afluencia de visitantes podría convertirse en un motor de desarrollo para la economía huilense, no solo incrementando su contribución al PIB, sino también estimulando la creación de empleos y el desarrollo socioeconómico.

Sin embargo, el sector aún enfrenta desafíos que requieren abordarse mediante acciones conjuntas de los gobiernos nacionales y locales. A continuación, se detallan algunas líneas estratégicas para impulsar su desarrollo futuro, centradas en la diferenciación y valor agregado, la sostenibilidad ambiental, el fortalecimiento del talento humano, así como la formalización y promoción, como elementos clave del modelo de desarrollo a largo plazo del departamento del Huila.

Incorporar componentes diferenciadores al portafolio de servicios. El departamento del Huila tiene la capacidad de ofrecer a sus visitantes un valor agregado único y diferente a cualquier otra parte del mundo basando en sus atracciones naturales y culturales tales como San Agustín, el desierto de la Tatacoa y los demás destinos turísticos. Por esta razón, deben seguir fortaleciéndose los destinos turísticos, tanto los consolidados como aquellos con potencial, incorporando instrumentos para su gestión y sostenibilidad en el largo plazo, así como servicios directos e indirectos de soporte innovadores y de calidad.

El Huila, con su diversidad cultural, atracciones naturales y riqueza histórica, ofrece un gran potencial para desarrollar un producto turístico innovador. Para lograr esto, es crucial integrar elementos creativos y distintivos que resalten las características únicas de la región y en las cuales puede diferenciarse tales como:

1. **Ecoturismo Experiencial:** el Huila alberga una variedad de paisajes que pueden ser explotados para el sector, como el Desierto de la Tatacoa, los Parques Nacionales y otras cascadas y lagunas. Este capital natural, da pie para el desarrollo de rutas de senderismo interactivas, acampadas nocturnas con observación de estrellas y actividades de aventura, como el turismo de rappel o escalada en roca en entornos naturales, que podría atraer visitantes con un perfil de turismo de naturaleza.
   La atracción de la Mano de Gigante, por ejemplo, se ha desarrollado sobre esta línea ofreciendo una experiencia única en la observación del paisaje Huilense convirtiéndose en un caso de éxito en el turismo de la región. Algunas experiencias exitosas en Colombia se encuentran por ejemplo en el Cañón del Chicamocha en Santander o en Valle del Cocora que han impuesto una huella propia. Mediante fuertes inversiones el Cañón del Chicamocha hoy ofrece un imponente paisaje como una amplia gama de

actividades para los visitantes, como el teleférico que permite apreciar vistas panorámicas, senderismo, deportes extremos y la oportunidad de disfrutar de la flora y fauna que habitan en esta región. De igual forma, el Valle de Cocora, en la región cafetera de Colombia, ofrece a los visitantes la exploración del entorno de las Palmas de cera a través de senderos que serpentean a través de bosques de niebla, cruzan ríos y brindan la oportunidad de avistar aves y disfrutar de la naturaleza.

2. **Turismo Cultural Interactivo:** La riqueza histórica y cultural del Huila, representada en su arquitectura colonial, la música folclórica y las tradiciones indígenas, puede convertirse en una experiencia inmersiva. Las visitas guiadas a sitios arqueológicos podrían proporcionar a los turistas una comprensión más profunda de la identidad cultural única de la región.
3. **Enfoque en la Gastronomía Regional**: La comida local es un aspecto fundamental de la identidad cultural del Huila. La creación de tours gastronómicos que permitan a los visitantes conocer y degustar platos autóctonos, así como participar en la producción de café, sería una forma atractiva de fusionar la cultura local con experiencias culinarias únicas.

Fortalecer la sostenibilidad del sector, potenciando la simbiosis potencial del turismo con la protección de áreas estratégicas. El análisis de los atractivos turísticos en el Plan Sectorial de Turismo reveló la existencia de 162 destinos en el departamento del Huila, siendo el 63% de ellos clasificados como atractivos de naturaleza con un marcado potencial para el ecoturismo. Esta actividad no solo tiene la capacidad de aumentar los ingresos y estimular el desarrollo local, sino que también se presenta como un agente transformador en la conservación ambiental. Lugares turísticos como el desierto de la Tatacoa y las reservas y parques naturales pueden convertirse en focos de atención para la conservación gracias a su conexión con la naturaleza. Centrar la atención en las ventajas de su preservación puede generar mayor conciencia ambiental, fondos para proyectos de conservación y programas educativos que fomenten la preservación de ecosistemas vulnerables.

No obstante, el impacto del turismo en el medio ambiente puede ser desalentador si no se gestiona de manera responsable. El aumento del tráfico turístico puede resultar en la degradación de ecosistemas, contaminación del aire y del agua, erosión del suelo y pérdida de biodiversidad. La sobreexplotación de recursos naturales, la generación de residuos y la huella de carbono asociada al transporte turístico son preocupaciones crecientes que amenazan la sostenibilidad ambiental. Para maximizar el potencial del turismo como fuerza positiva en la conservación del medio ambiente, es fundamental adoptar enfoques sostenibles. La planificación y gestión responsable de los flujos turísticos, la promoción de prácticas respetuosas con el

entorno y la participación de las comunidades locales son aspectos clave para lograr un equilibrio entre el desarrollo turístico y la preservación ambiental.

La promoción del ecoturismo, el turismo responsable y la educación ambiental son estrategias esenciales para garantizar que el turismo contribuya positivamente a la conservación del medio ambiente. El ecoturismo fomenta la exploración de entornos naturales de manera responsable, minimizando el impacto ambiental y promoviendo la sensibilización sobre la importancia de la preservación de estos espacios. Además, la educación ambiental dirigida a turistas y residentes locales es fundamental para crear una conciencia colectiva sobre la fragilidad de los ecosistemas y la necesidad de protegerlos para las generaciones futuras. El gobierno nacional y territorial, empresas turísticas y comunidades locales desempeñan roles cruciales en la promoción de prácticas turísticas sostenibles. Las políticas y regulaciones que fomentan el uso responsable de los recursos naturales, la inversión en infraestructuras sostenibles y la capacitación en turismo responsable son pasos clave para mitigar los impactos negativos del turismo en el medio ambiente. En esta línea, el turismo tiene un gran potencial para actuar como catalizador en la conservación del medio ambiente si se aborda con responsabilidad y se promueven prácticas sostenibles. Es imperativo que el desarrollo turístico vaya de la mano de la preservación ambiental, garantizando así la protección de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

Implementar el "Plan de Desarrollo Turístico Especial del Desierto de la Tatacoa" en el municipio de Villavieja y otros destinos turísticos. El desierto de la Tatacoa demanda una pronta intervención por parte de las autoridades locales para abordar los problemas de conservación y control que han emergido en los últimos años. La preservación de este paisaje único se ha visto comprometida debido a la entrada indiscriminada de visitantes, la acumulación de desechos y actividades de alto impacto que amenazan la integridad del entorno, generando además preocupaciones en términos de seguridad.

Por consiguiente, es imperativo implementar de manera efectiva el "Plan Maestro de Desarrollo Turístico Especial del Desierto de la Tatacoa" en el Municipio de Villavieja, con un enfoque primordial en la conservación y fragilidad de la zona. Este plan está diseñado para integrar la planificación y el ordenamiento, al mismo tiempo que propone productos turísticos innovadores con elementos de infraestructura que impulsen un desarrollo turístico competitivo y sostenible en la región.

El objetivo central es determinar las capacidades de carga turística para asegurar un desarrollo sostenible del destino, estableciéndolo como una zona prioritaria. Para alcanzar este propósito, es esencial coordinar esfuerzos con todos los actores del departamento. De esta manera, se aspira a preservar de manera específica el atractivo del Desierto de la Tatacoa, particularmente en lo relacionado con el avistamiento del cielo nocturno, garantizando la certificación Starlight.

Promover la conservación de las cuencas hidrográficas para ecoturismo. La preservación efectiva de los ríos desempeña un papel crucial en el desarrollo responsable del ecoturismo. Al proteger las áreas ribereñas, fomentar prácticas sostenibles y educar tanto a los residentes como a los visitantes sobre la importancia de conservar estos ecosistemas acuáticos, se establece un equilibrio esencial entre la actividad turística y la preservación del medio ambiente. La implementación de políticas de bajo impacto, la construcción de infraestructuras respetuosas con el entorno y la participación de las comunidades locales, deben contribuir a mantener la integridad de los ríos, asegurando así una experiencia turística de calidad y la conservación a largo plazo de estos valiosos entornos naturales.

Este proyecto tiene como objetivo respaldar, desde la institucionalidad, la conservación de las cuencas de los ríos Magdalena, Las Ceibas, Páez, Cabrera y Suaza, entre otros. Estas fuentes hídricas son de gran importancia ya que atraviesan zonas y corredores biológicos estratégicos para la conservación y preservación de los recursos naturales del departamento, al mismo tiempo que pueden ser aprovechadas para el desarrollo turístico. Es crucial continuar identificando las potencialidades turísticas asociadas a la navegación, actividades de aventura y ecoturismo, con especial énfasis en el avistamiento de aves, entre otras oportunidades.

Avanzar en la certificación de destinos turísticos sostenibles y sustentables en el departamento del Huila. La certificación de destinos turísticos sostenibles y sustentables representa un compromiso crucial hacia la conservación del entorno natural, la preservación de la cultura local y el estímulo de la economía comunitaria. Este proceso evalúa criterios tales como la gestión ambiental, la participación activa de la comunidad, la preservación de la biodiversidad y el desarrollo económico equitativo. Obtener una certificación reconocida a nivel internacional no solo valida los esfuerzos de un destino por adoptar prácticas responsables, sino que también abre oportunidades para atraer a un segmento creciente de turistas que valoran y eligen destinos comprometidos con la sostenibilidad, generando un impacto positivo a largo plazo tanto para el entorno como para la experiencia turística.

Con esto se busca certificar los requisitos de sostenibilidad ambiental, sociocultural y económica aplicables a los destinos turísticos del Huila. Esto permitirá posicionar al destino Huila en mercados nacionales e internacionales al armonizar el crecimiento económico con el respeto al medio ambiente y los aspectos socioculturales. Además, busca establecer una corresponsabilidad conjunta entre los diversos actores e instituciones relacionados con el sector turístico, así como coordinar acciones en materia de calidad turística entre entidades públicas, privadas, la academia y la comunidad.

Garantizar la profesionalización del sector turístico. Hoy, existen deficiencias por parte de los operadores de turismo en la promoción e interacción con los visitantes, el ofrecimiento de los servicios turísticos, el uso de herramientas digitales y

el bilingüismo. El departamento y todos los actores de la cadena deben coordinar esfuerzos para lograr expandir y mejorar el producto turístico del Huila.

El talento humano es una de las columnas vertebrales de la industria turística. En un mundo donde la experiencia del viajero es crucial, el personal que trabaja en este sector desempeña un papel esencial. Desde el personal de hoteles y restaurantes hasta los guías turísticos y agentes de viajes, cada interacción es una oportunidad para marcar la diferencia en la experiencia del cliente. No obstante, de acuerdo con las entrevistas realizadas a diferentes actores del sector, el departamento presenta dificultades con el talento humano de la industria, incluyendo la falta de habilidades blandas para la atención al turista. Por esto es necesario ejercer acciones que eleven la calidad del servicio a los viajeros que impacte toda la cadena del sector.

En línea con lo anterior, es indispensable, la profesionalización del turismo en el Huila centrado en la integración del conocimiento sobre turismo como una actividad económica en los planes educativos de las instituciones de educación media y superior, adaptándose a los contextos turísticos específicos de cada comunidad educativa. De igual forma, se encuentra como posible avance la ampliación del servicio social en turismo a través de acuerdos entre los municipios con potencial turístico y las instituciones educativas. Mediante esta estrategia, podrían implementarse puntos de orientación al turista, que sirvan como entornos de aprendizaje para los estudiantes, al tiempo que se consolidan los municipios como destinos turísticos competitivos y sostenibles.

Por otra parte, instituir el bilingüismo en el sector turístico es una estrategia clave para mejorar la experiencia de los visitantes internacionales y aumentar la competitividad de un destino. Ofrecer servicios bilingües puede ser un factor diferenciador, al mejorar la experiencia turística, y garantizar un mercado más amplio. Por este motivo, es pertinente establecer y fortalecer la enseñanza del inglés como una asignatura integral en el Plan Educativo Institucional desde la educación primaria hasta el bachillerato. Asimismo, es crucial implementar programas de formación y capacitación lingüística dirigidos al personal del sector turístico. Estos programas podrían abarcar cursos de idiomas, materiales de capacitación interactivos y prácticas de conversación destinadas a mejorar las habilidades comunicativas. Además, es fundamental promover una cultura organizacional que valore la importancia del bilingüismo y ofrezca estímulos para que el personal pueda mejorar sus competencias lingüísticas. Esto podría comprender reconocimientos, incentivos salariales u oportunidades de desarrollo profesional para aquellos que demuestren un dominio de varios idiomas.

Avanzar en la formalización del sector. En el ámbito de la formalización y promoción, es clave fomentar la formalización de los prestadores de servicios turísticos mediante fondos destinados al financiamiento del emprendimiento y el fortalecimiento turístico y cultural. Para esto, es importante llevar a cabo acciones coordinadas entre

entidades públicas, privadas y otros actores de la cadena de turismo. Este esfuerzo se centrará en incentivar la inscripción en el Registro Nacional de Turismo (RNT) y el cumplimiento de otras normativas vinculadas al turismo. Esto permitirá acceder a la oferta de servicios para el fortalecimiento empresarial, cubrir seguros y pólizas, ampliar mercados, acceder a mejores oportunidades de financiación, entre otras.

En este contexto, se debe fortalecer la financiación destinada al emprendimiento, el fortalecimiento turístico, cultural y las investigaciones aplicadas al turismo para fomentar la innovación y el desarrollo de base tecnológica. Esto implica respaldar el apalancamiento financiero para el fortalecimiento empresarial y el emprendimiento en el sector, respaldando iniciativas que abracen las nuevas tendencias del mercado.

Promover el posicionamiento de la marca del turismo en el Huila. Mirando hacia el futuro, es imperativo promocionar y construir una sólida identidad en torno a la marca. Tanto el destino Huila como sus productos turísticos necesitan un sólido respaldo de marketing y promoción turística en los mercados emisores de turistas, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, se requieren estrategias de promoción, como un plan de marketing en medios digitales y tradicionales, así como la comunicación a través de redes sociales. Es esencial respaldar el destino Huila y sus productos turísticos mediante medios de comunicación masiva, como televisión, prensa, radio e internet, para consolidar la presencia del destino en las redes sociales y herramientas digitales.

Las plataformas digitales de reservas hoteleras, como Booking.com, desempeñan un papel crucial en la industria turística al proporcionar una plataforma centralizada y accesible para viajeros de todo el mundo. Estas plataformas no solo ofrecen una amplia gama de opciones de alojamiento, sino que también permiten a los usuarios comparar precios, revisar las experiencias de otros huéspedes. Para los hoteles del Huila, estas plataformas representan una oportunidad invaluable para aumentar su visibilidad y llegar a un público más amplio, contribuyendo así a mantener una presencia competitiva en el mercado turístico global.

Gestionar acceso a programas y recursos del nivel nacional. La gestión del acceso a programas y recursos del nivel nacional es crucial para fomentar y potenciar el desarrollo del turismo. Este proceso implica coordinar y facilitar la participación de diferentes actores, desde entidades gubernamentales hasta organizaciones locales, en la implementación de iniciativas que impulsen el crecimiento sostenible de la industria turística. Esto abarca el acceso a fondos dirigidos a infraestructuras turísticas, formación, promoción y desarrollo de destinos, asegurando una distribución equitativa y eficiente de los recursos para maximizar su impacto y beneficiar a las comunidades locales. Al mismo tiempo, se busca preservar el patrimonio cultural y natural.

En este sentido, el departamento debe mantenerse alerta ante los planes que se originan en la planificación a nivel central, desde los Planes Nacionales de Desarrollo

(PND) hasta los Planes Sectoriales de Turismo, que delinean la dirección a nivel nacional de esta industria y abren paso a programas y recursos a los cuales el departamento puede acceder. Es crucial estar al tanto de estas iniciativas para aprovechar las oportunidades que puedan surgir y contribuir así al desarrollo sostenible y equitativo del turismo a nivel local.

Ampliar la señalización turística en la región. La señalización turística desempeña un papel crucial en la experiencia de los viajeros al ofrecer orientación, información y seguridad en entornos desconocidos. Más allá de señalar direcciones, su función permite la comprensión cultural, realzar la apreciación del entorno local y promocionar destinos menos conocidos, al resaltar sitios históricos, puntos de interés y recursos naturales.

A pesar de la instalación permanente de señalización turística en las vías del departamento en 2012, el Plan Departamental de Turismo señala la recurrente problemática de deterioro, destrucción y faltantes en la red vial. Por tanto, resulta imprescindible la instalación de señales turísticas en vías secundarias y terciarias que conecten con los atractivos turísticos identificados.

Además, es crucial reforzar la Red Nacional de Puntos de Información Turística (PIT), la cual proporciona información confiable a los turistas en diferentes destinos de Colombia, complementando la señalización existente. En el departamento del Huila, actualmente se cuentan con 3 Puntos de Información Turística (PITs) integrados a la red nacional. Estos se encuentran ubicados en Pitalito, en la Cámara de Comercio; en Neiva, en el Aeropuerto Benito Salas Aliado; y en San Agustín, en la Alcaldía Municipal. Resulta entonces fundamental impulsar esfuerzos para fortalecer los Puntos de Información en municipios como Isnos, Gigante y Villavieja, con el respaldo de las administraciones locales. Así mismo, se requiere un impulso para mejorar las actividades de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo la cual ha venido proporcionando recursos como computadores, televisores, material promocional y equipos de soporte a estos municipios para fortalecer los PITs.

Actualizar la infraestructura del departamento. Uno de los grandes desafíos del departamento del Huila en materia turística está relacionado con la inversión en infraestructura, entendida esta como el conjunto de medios, servicios e instalaciones necesarios para el desarrollo de la actividad turística. Esta abarca desde la infraestructura vial que conecta al Huila tanto internamente como con el resto del país, la conexión y señalización para enlazar y potenciar los atractivos turísticos y la infraestructura que contribuya a la movilidad en los principales destinos. Dada la transversal importancia de la conectividad en varias esferas del desarrollo económico y social, este ha sido incorporado como un eje transversal del modelo socioeconómico y productivo propuesto por Fedesarrollo y la Gobernación del Huila, y que se abarca con mayor detalle en el siguiente apartado.

Eje 3. Conectividad, planeación y asociatividad para el desarrollo y la integración económico

La conectividad hace referencia a la infraestructura que permite la conexión, el transporte y la interacción de personas, bienes, servicios e ideas. Los medios que permitan esta conectividad, que incluye carreteras, ferrocarriles y aeropuertos, entre otros, son elementos estratégicos catalizadores del crecimiento económico. Primero, porque facilita el acceso a las materias primas y demás insumos necesarios para la producción de bienes y servicios locales. Segundo, porque permite el comercio de los bienes producidos, especialmente hacia otras regiones del país o a mercados internacionales. Tercero, porque la conectividad atrae inversión en la medida en que las hace más viables, permitiéndoles a las empresas operar de manera eficiente y rentable. Cuarto, porque facilita el desplazamiento de las personas, contribuyendo así la generación de ideas, la realización de negocios y el consumo de servicios locales (como el turismo, la salud, la educación, entre otros).

No obstante, desde finales del Siglo XX, los beneficios de la conectividad en la productividad y la competitividad de los territorios se ha extendido y potencializado mediante la posibilidad de intercambiar información de manera masiva, eficiente y en tiempo real. La comprensión de la conectividad, en este caso, se extiende al acceso y utilización de las redes de telecomunicaciones que permiten el intercambio de información. En consecuencia, en el contexto del desarrollo económico, la conectividad también hace referencia a la capacidad de las personas, las empresas y las instituciones para conectarse a internet y a otras redes digitales, permitiendo el acceso, uso e intercambio de información que fortalezca los procesos productivos de las empresas, genere oportunidades de negocio y democratice el acceso a la información. Al igual que la infraestructura física, la conectividad digital se convierte en uno de los factores estratégicos que contribuyen a la productividad, la innovación y la inversión, elementos que impulsan el crecimiento socioeconómico.

El Huila, como centro agrícola y turístico de Colombia, debe priorizar la modernización de su conectividad para fomentar su economía y promover el desarrollo de su población, generando así una herramienta adicional que ayude a subsanar los desafíos que genera la pobreza y la desigualdad. Por una parte, mejorar la conectividad puede ayudar a los agricultores del departamento a ser más productivos, eficientes y competitivos en la medida en que facilita el transporte de insumos y productos, reduce los costos de producción y comercialización, permite el acceso a nuevas tecnologías y conocimientos, y facilita el encuentro de los agricultores con nuevos mercados y potenciales inversores. Por otra, fortalecer la conectividad facilita el desplazamiento de los turistas a los principales destinos del departamento, permitiéndoles planificar sus viajes, reservar sus alojamientos y atracciones y com-

partir sus experiencias con sus familiares y amigos. De esta forma, las inversiones que realice el departamento en materia de conectividad física y digital ayudarán a consolidar la productividad y competitividad de sus principales actividades económicas como motores de un crecimiento socioeconómico fuerte y sostenible.

Sobre este propósito, el Huila debe comprender que la mejora de su conectividad debe realizarse de manera progresiva hacia los principales centros de desarrollo económico del país y los mercados internacionales, partiendo de la comprensión de las características y las necesidades de su tejido productivo y de la planeación que viabilice la infraestructura requerida. Adicionalmente, debe entender que, por su ubicación como puerta de entrada hacia el sur del país, debe convertirse en un líder regional que fomente la planeación y la gestión estratégica de los proyectos de su interés, de manera conjunta con los departamentos vecinos que también se beneficiarán de estos procesos. La asociatividad se convierte entonces en un elemento fundamental e indispensable para el desarrollo de la infraestructura física y digital necesaria para fomentar el desarrollo socioeconómico del departamento.

Conectividad de transporte

En Colombia, las ciudades han sido el principal motor de la economía del país y el escenario en el cual se ha beneficiado la mayor parte de la población de las infraestructuras y servicios que se requieren para impulsar el desarrollo social. No obstante, en comparación con países más desarrollados, Colombia no ha aprovechado completamente los beneficios que puede traer el nivel de urbanización alcanzado para impulsar el desarrollo general del país, siendo las dificultades en la conectividad uno de los principales problemas a resolver (Banco Mundial, 2012). Las ciudades son importantes no solo porque concentran a la población, sino también porque concentran las actividades económicas. Debido a la cercanía que genera, las ciudades son los principales motores las economías al facilitar el intercambio y la interacción de personas, bienes, servicios e ideas.

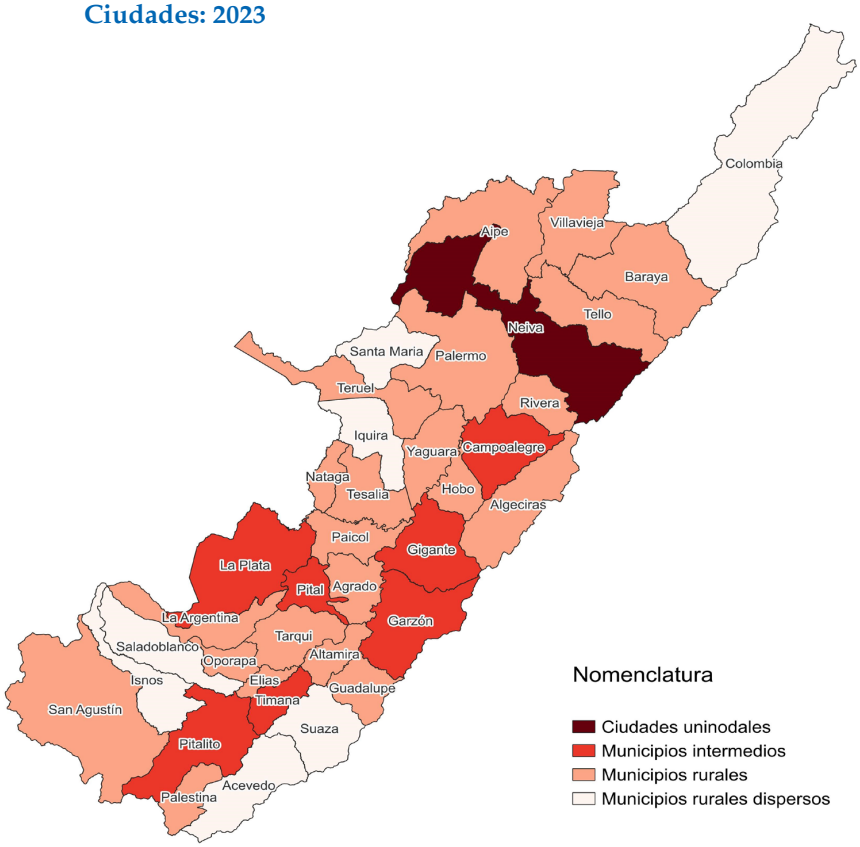
A diferencia de muchos países del continente, Colombia cuenta con múltiples ciudades grandes y medianas que atienden regiones muy diversas y que juegan roles diferenciados en el desarrollo económico del territorio. El país presenta un Sistema de Ciudades conformado por aglomeraciones urbanas o ciudades funcionales, cuyas actividades han desbordado los límites políticos-administrativos de la ciudad núcleo y desarrollan sus actividades económicas, sociales y culturales con los municipios aledaños; y por ciudades uninodales, cuya expansión y desarrollo se ha mantenido al interior del límite político-administrativo del municipio (DNP, 2014). El Sistema de Ciudades colombiano, conformado por 151 de los 1.122 municipios del país, concentra el 68.0% de la población y el 73.7% de la económica del país. Además,

registran mayores niveles de productividad y tasas superiores de crecimiento económico frente a los municipios que no pertenecientes al sistema.

Por sus características geográficas y funcionales, Huila no registra aglomeraciones urbanas, entendidas como el conjunto de ciudades y centros urbanos contiguos (incluidos sus territorios de influencia), entre los que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de bienes y servicios (DNP, 2014). No obstante, por sus características, se identifica a Neiva como una ciudad uninodal, es decir, como centro urbano cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político-administrativo que define el municipio. Por lo tanto, solamente la capital del departamento hace parte de los 151 municipios que conforman el Sistema de Ciudades del país.

En el siguiente nivel de importancia sobresalen 7 municipios que, por su densidad poblacional, su importancia regional y su acceso a diversos bienes y servicios, son municipios intermedios (DNP, 2015). Estos son Pitalito, Garzón, La Plata, Gigante, Campoalegre, Pital y Timaná, y sobresalen por sus características poblaciones y económicas frente a los demás municipios que no hacen parte del Sistema de Ciudades. Los demás 29 municipios del departamento corresponden a municipios rurales y rurales dispersos, que hacen referencia a cabeceras municipales relativamente pequeñas, con densidades poblacionales y niveles de intercambio de bienes y servicios bajos en términos comparativos, cuyo ámbito de influencia generalmente no sobresalen ni sobrepasan el ámbito local o de los municipios colindantes. Por lo tanto, por sus características la mayoría de los municipios del departamento corresponden a territorios rurales con relaciones funcionales de personas y mercancías aún por desarrollar.

Mapa 7. Caracterización de los municipios del Huila según el Sistema de Ciudades: 2023



Fuente: DNP. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

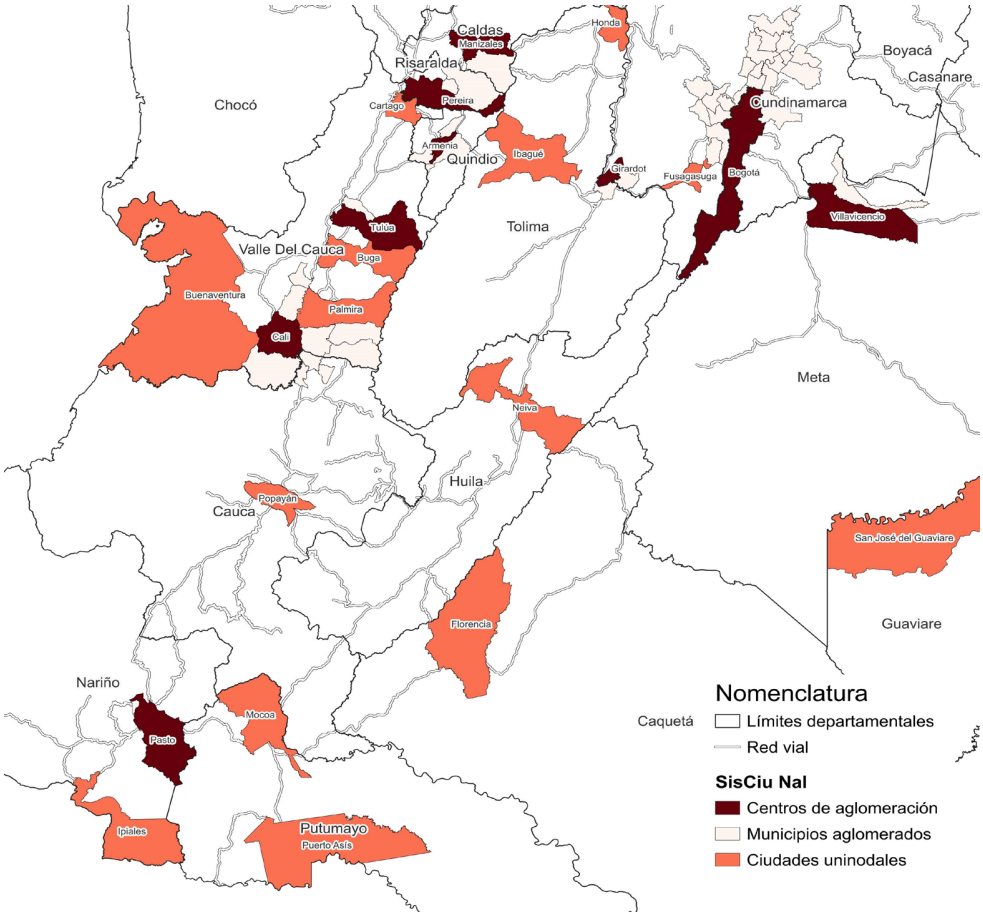
Sin embargo, pese a que Neiva es el único municipio que hace parte de los 151 municipios que conforman el Sistema de Ciudades, el Huila se encuentra rodeado de aglomeraciones y ciudades uninodales ubicadas principalmente al noroccidente del departamento. Teniendo en cuenta su tamaño económico y poblacional, las aglomeraciones y ciudades cercanas más importantes son Bogotá, Villavicencio, Ibagué y Armenia al norte del departamento, Cali, Popayán, Palmira y Buga al occidente, Pasto y Mocoa al sur, y Florencia al oriente. Teniendo como puntos de referencia los 4 principales municipios del departamento (Neiva, Pitalito, Garzón y La Plata), las aglomeraciones urbanas más cercanas[33] son Cali (a 136 km de La Plata), Pasto (a 154

33 Cercanía definida como la distancia euclidiana entre los municipios del departamento mencionados y los centros de aglomeración.

km de Pitalito) y Girardot, Tuluá y Armenia (a 161, 164 y 184 km de Neiva, respectivamente). De la misma forma, las ciudades uninodales más cercanas son Florencia (a 55 km de Pitalito), Popayán (a 81 km de La Plata), Mocoa (a 103 km de Pitalito), Palmira y Buga (a 130 y 157 km de Neiva, respectivamente).

Al encontrarse rodeado de aglomeraciones y ciudades uninodales, el Huila cuenta con múltiples posibilidades de potencializar su desarrollo socioeconómico. Al concentrar la riqueza y explicar la mayor parte de la dinámica económica del país, conectarse con el Sistema de Ciudades del país representa una de las principales oportunidades de desarrollo del departamento. Por lo tanto, resulta indispensable conectar todos los municipios del Huila con los mercados generados por las aglomeraciones y ciudades del país para aprovechar todas las oportunidades que representan su mayor tamaño y dinamismo. Conectarse eficientemente con el Sistema de Ciudades del país se convierte entonces en un elemento necesario y estratégico para impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la población del departamento.

Mapa 8. Caracterización de los municipios del Huila según el Sistema de Ciudades: 2023



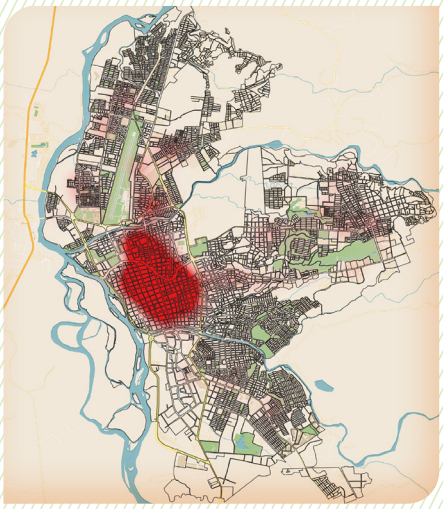
Fuente: DNP. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Recuadro 1. Las áreas urbanas son monocéntricas

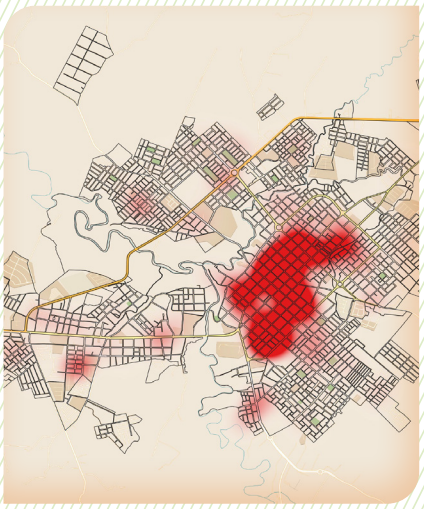
Frente a las características económicas de las áreas urbanas, los municipios del departamento concentran geográficamente sus actividades económicas en espacios únicos o comunes, a diferencia de lo que ocurre en las principales aglomeraciones y ciudades del país. En consecuencia, las áreas urbanas del departamento son económicamente monocéntricas, con fuerzas de aglomeración que se explican principalmente desde la dinámica generada por la ubicación histórica de las entidades públicas (como la Gobernación, la alcaldía y los juzgados) y otras instituciones no formales (como las iglesias, los mercados campesinos o los centros comerciales). Como se observa en los mapas, y a manera de ejemplo, en los cuatro principales municipios del departamento los establecimientos productivos se concentran en una misma área geográfica mediante un patrón unificado y continuo.

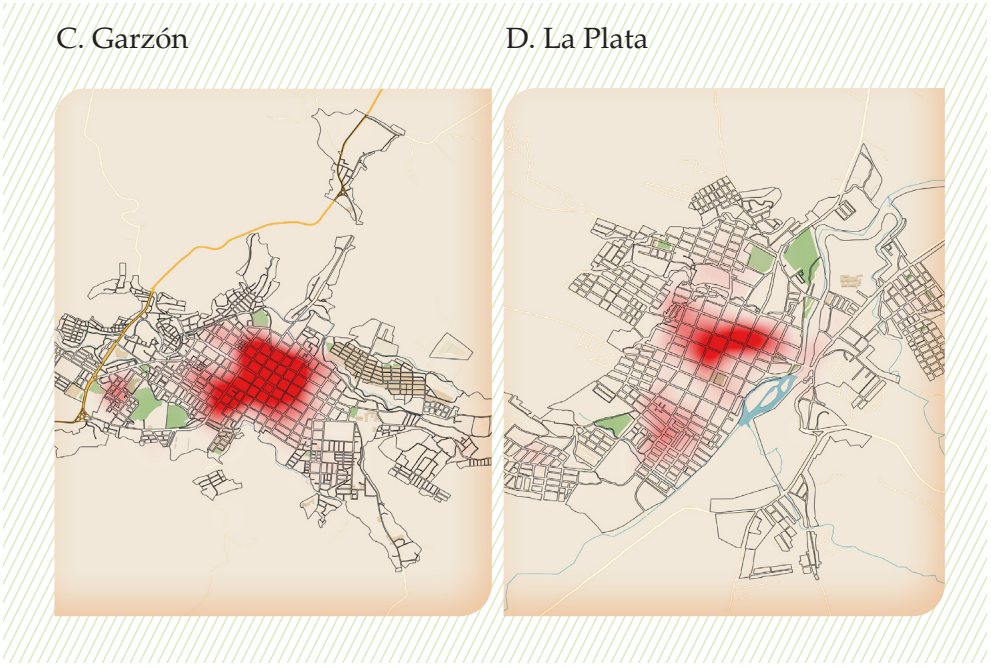
Mapa 9. Concentración de la actividad económica de los principales municipios del Huila: 2022

A. Neiva



B. Pitalito





Fuente: Directorio Estadístico de Empresas del DANE. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Sin embargo, la conectividad vial del Huila con las economías de aglomeración más importantes del país es limitada. De las 10 aglomeraciones más importantes por su población y el tamaño de su economía, 4 son relativamente cercanas: Cali, Armenia, Villavicencio y Bogotá. De estas, el desplazamiento hacia las 3 más cercanas dura más de 5 horas en todos los casos debido a su conexión indirecta (a través de otras ciudades), que se traduce en una alta sinuosidad de las carreteras (con una relación entre su distancia vial y su distancia euclidiana mayor a 1.5). Lo anterior dificulta las oportunidades de fortalecer las relaciones con estas economías, puesto que las aglomeraciones de Cali, Armenia y Villavicencio representan conjuntamente un mercado de 3.9 millones de personas y más de 84 billones de pesos al año (7.5% de la población y 7.7% de la economía nacional). Teniendo en cuenta el tamaño de los departamentos que las contienen, el costo de oportunidad del potencial relacionamiento directo es aún mayor, pues las economías departamentales del Valle del Cauca, Quindío y Meta suman 6,3 millones de personas y 154 billones de pesos al año (12.2% de la población y 14.3% de la economía nacional). Por el contrario, el Huila se encuentra más conectado con Bogotá, la principal aglomeración del país, mediante una vía relativamente recta (1,33 en su índice de sinuosidad), cuyos 310 kilómetros implican un tiempo de desplazamiento de aproximadamente 5.5 horas. La aglomeración de Bogotá, conformada por

23 municipios, representa 10 millones de personas y más de 303 billones de pesos al año (19.1% de la población y 28.5% de la economía nacional).

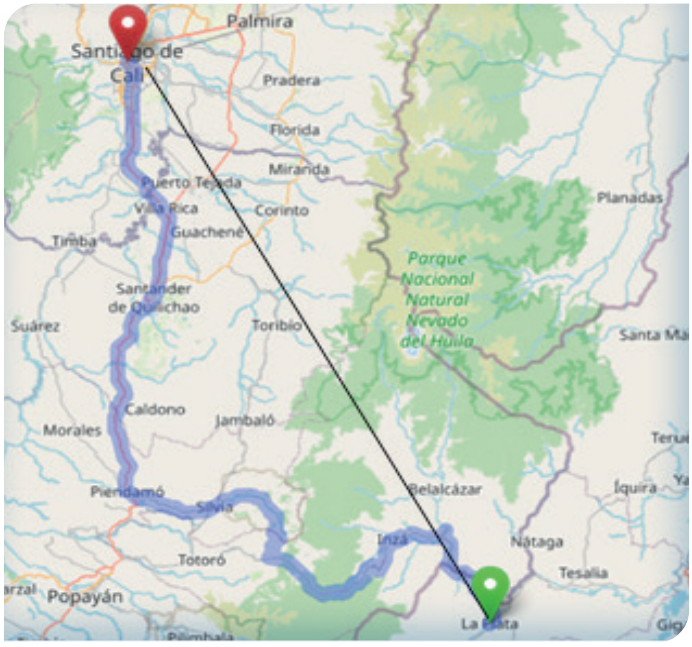
Tabla 13. Distancia y tiempo de desplazamiento frente a las aglomeraciones próximas al departamento

	Distancia lineal (km)	Distancia ruta (km)	Tiempo	Sinuosidad	Población	PIB
Cali (desde La Plata)	142	238	5 h 55 m	1,68	2,9 millones	67 billones
Cali (desde La Neiva)	148	468	8 h 00 m	3,16	2,9 millones	67 billones
Armenia (desde Neiva)	184	285	5 h 10 m	1,55	450 mil	7 billones
Villavicencio (desde Neiva)	228	403	8 h 05 m	1,77	600 mil	9 billones
Bogotá (desde Neiva)	235	312	5 h 30 m	1,33	10 millones	303 billones

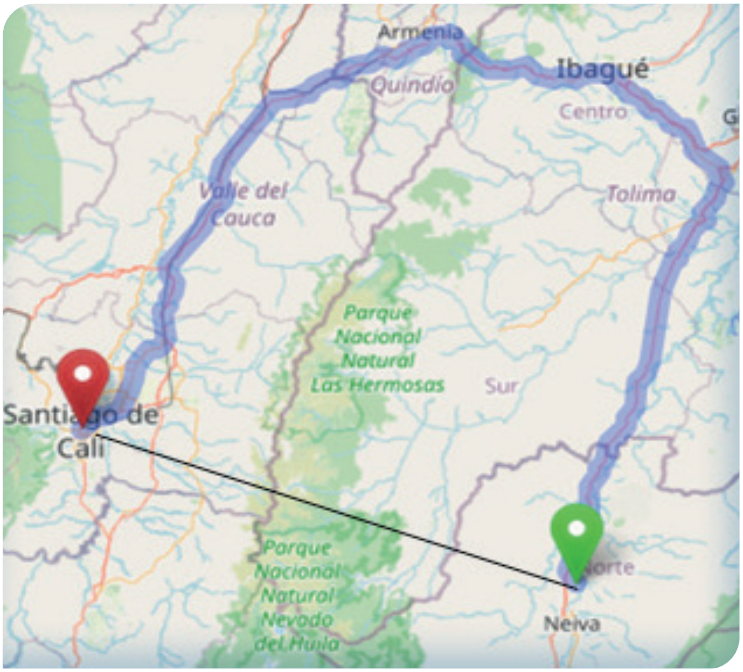
Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Mapa 10. Distancia con las aglomeraciones económicas más cercanas: 2023

A. Cali
(desde La Plata)



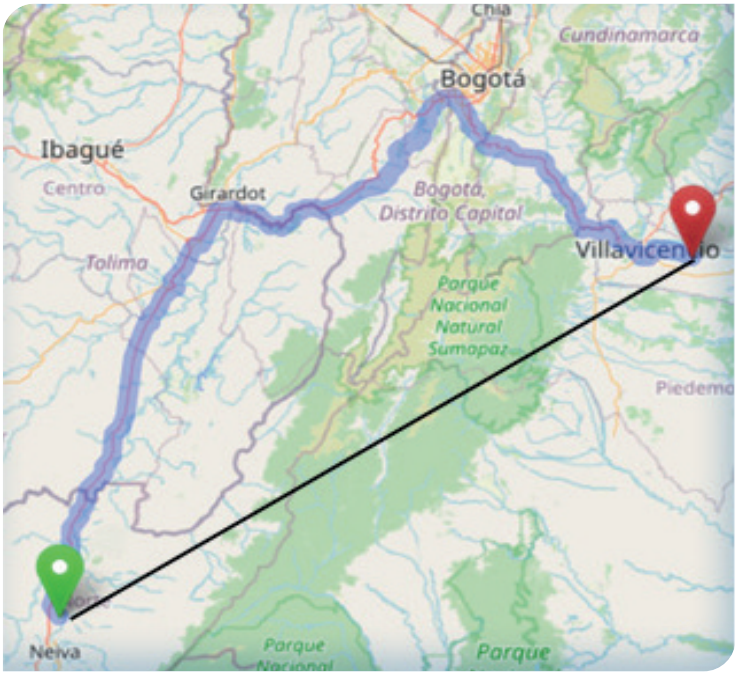
B. Cali
(desde Neiva)



C. Armenia
(desde Neiva)



D. Villavicencio (desde Neiva)



D. Bogotá (desde Neiva)



Fuente: Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Independientemente del Sistema de Ciudades, todos los municipios presentan un entramado de interrelaciones tanto dentro como hacia fuera del departamento. Estas interrelaciones hacen referencia a la frecuencia e intensidad de las relaciones económicas y sociales entre los habitantes, organizaciones y empresas de los diversos municipios del departamento y sus áreas de influencia. Aunque existen diferentes tipos de interrelaciones funcionales, como las económicas, sociales, poblacionales y ambientales, un modelo de desarrollo económico regional debe identificar y comprender los flujos económicos generados por sus municipios. En el ámbito territorial, las interdependencias económicas y las relaciones funcionales desempeñan un papel esencial al vincular estrechamente los núcleos urbanos con el entorno circundante. Estas conexiones se manifiestan a través de flujos de alimentos, servicios, recursos naturales y mercados, creando una simbiosis vital para ambas partes. En este entramado, las ciudades intermedias desempeñan un papel protagónico y a menudo más significativo en el desarrollo territorial, especialmente en el desarrollo rural, debido a los fuertes vínculos urbano-rurales que comparten con su entorno (Rimisp, 2019).

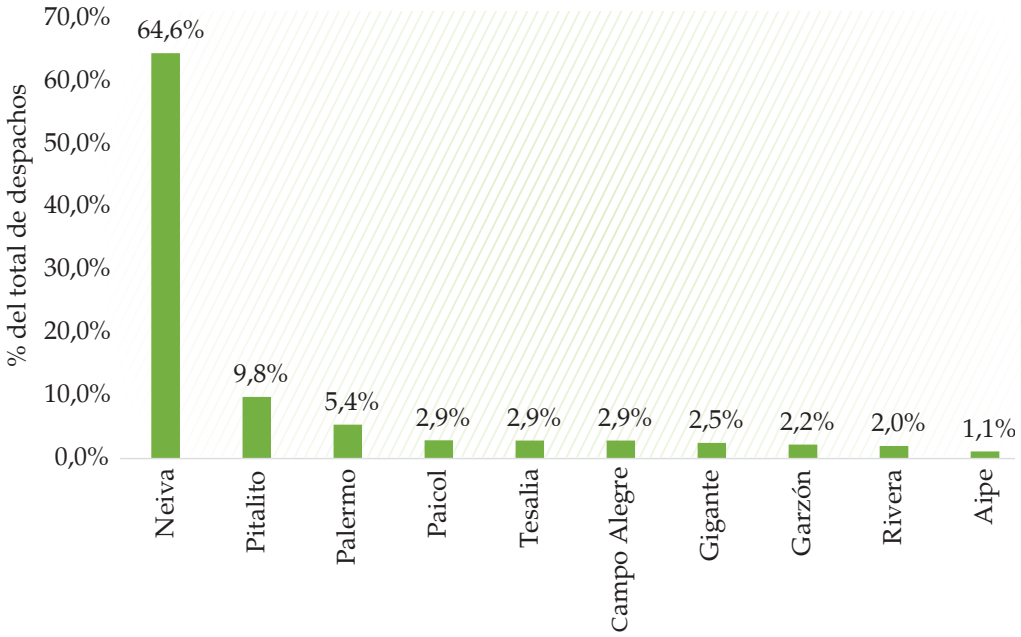
En el Huila las interdependencias son aún más relevantes debido al perfil agropecuario y turístico del departamento. A su vez, las zonas rurales proveen a las ciudades con alimentos, materias primas y recursos, sosteniendo sus necesidades básicas y fomentando el crecimiento económico. Esta dinámica de interdependencia y colaboración entre lo urbano y lo rural es fundamental para el funcionamiento sostenible y equilibrado del territorio. Dadas sus características geográficas y de infraestructura, las relaciones económicas intermunicipales en el departamento del Huila se realizan, primordialmente, a través de transporte terrestre. De esta manera, los flujos económicos tienen como elemento articulador el transporte de carga. El Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC) del Ministerio de Transporte evidencia todos los viajes de carga intermunicipales que reportan las empresas habilitadas para prestar el servicio público de transporte de carga en el país, independientemente de la ruta, el tipo de carga o tipo de vehículo (Decreto 1079 de 2015).

En 2022, el departamento originó aproximadamente 104 mil despachos de carga, de los cuales el 32.0% correspondieron a viajes intradepartamentales y el 68.0% restante correspondió a viajes que tenían como destino otros departamentos del país. Dentro del departamento, los municipios Neiva (uninodal) y Pitalito (intermedia) originaron la mayor cantidad de carga (64.6% y 9.8% respectivamente), seguidos por los municipios (rurales) de Palermo, Paicol y Tesalia. Es relevante observar cómo estos nodos generadores de carga no necesariamente coinciden con los centros o nodos regionales que contempla la planificación departamental[34]. Si bien Neiva y Pitalito

34 Decreto 1298 de 1990.

si se contemplan como los nodos logísticos regionales en el POD de las Subregiones Norte y Sur del departamento (respectivamente), en la Subregión Occidente, tanto Tesalia como Paicol, pese a ser municipios rurales, parecen presentar una dinámica económica importante en términos de transporte de carga más fuerte que La Plata, municipio intermedio que no aparece entre los diez municipios que más carga generan en el departamento. Finalmente, en el caso de la Subregión Centro, tanto Gigante como Garzón tienen dinámicas económicas similares en términos de generación de carga, siendo este último el nodo logístico subregional.

Gráfica 22. Principales municipios generadores de carga en el departamento del Huila: 2022



Fuente: RNDC. Elaboración Fedesarrollo - UrbanPro

Por otro lado, en 2022, el departamento del Huila recibió 177 mil despachos de transporte de carga, generando así una relación deficitaria entre el número de viajes generados y los viajes recibidos. De acuerdo con la información del RNDC, los despachos que se generaron en el departamento generaron una relación de 1.0 tonelada producida por habitante, mientras que este indicador se ubica en 1.2 para la

Región Comparable[35], y 1.9 para la Región Central[36]. Dado el perfil económico del departamento, y la estructura territorial ya presentada, se evidencia que aumentar la competitividad del departamento en términos de producción, dependerá en gran medida del acercamiento (en términos de infraestructura habilitante y sistemas de información) de los territorios rurales a los principales mercados del departamento y del país (en una lógica de Sistema de Ciudades).

Tabla 14. Toneladas transportadas por habitante: 2022

Región	Toneladas/habitante
Huila	1.0
Central	1.9
Comparable	1.2

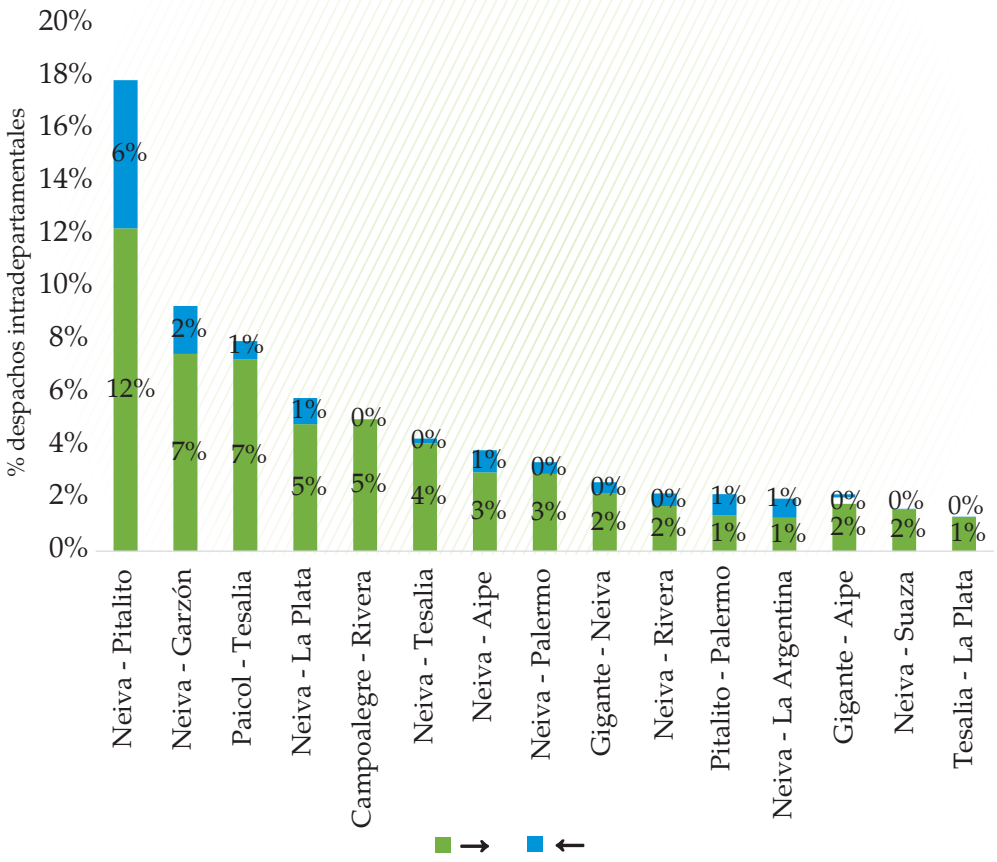
Fuente: RNDC. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Las interrelaciones funcionales más intensas dentro del departamento en términos de transporte de carga se concentran principalmente entre Neiva y los municipios de Pitalito (17.9%), Garzón (9.3%), La Plata (5.8%) y Tesalia (4.3%). Con la excepción de Pitalito, más del 80.0% de la totalidad de estos viajes se explican por envíos originados en Neiva con destino a estos municipios, lo que subraya la dependencia de estos últimos en la distribución de bienes y servicios producidos o gestionados desde la ciudad de Neiva. Pitalito, por otro lado, mantiene una relación menos deficitaria con Neiva, contribuyendo con el 31.4% de los envíos totales entre ambos municipios. Esto resalta el papel de Pitalito y Neiva como nodos clave en la articulación del territorio, y subraya la necesidad de coordinar la planificación económica entre estos dos polos económicos del departamento. Excluyendo las relaciones con la capital del departamento, destacan los flujos entre Paicol-Tesalia, Campoalegre-Rivera, Gigante-Aipe y Pitalito-Palermo (Gráfica 23).

35 La Región Comparable se compone por Tolima, Nariño, Quindío, Cauca y Caquetá. Estos son los departamentos más similares a Huila al tener en cuenta los criterios de PIB, población, cantidad de municipios y porcentaje de la producción agropecuaria.

36 La Región Central de Colombia, definida por el DANE comprende los departamentos de Tolima, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Caquetá, y es donde se sitúa geográficamente el departamento del Huila.

Gráfica 23. Principales flujos de carga en el Huila, como porcentaje de los despachos intradepartamentales generados: 2022

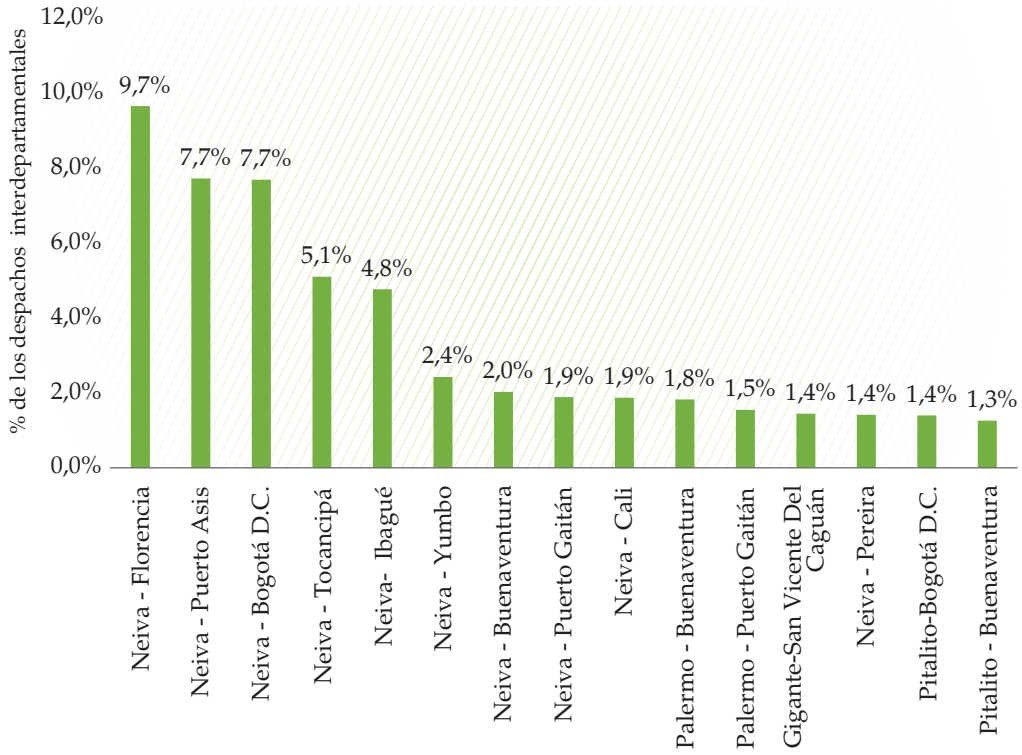


Fuente: RNDC. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Por su parte, las interrelaciones económicas más fuertes hacia fuera del departamento se dan con municipios del Caquetá, Cundinamarca, Tolima y Bogotá D.C. En particular, los flujos hacia el sur del departamento tienen predominancia, relativo al número de viajes e interdependencias económicas evidenciadas, por ejemplo, Neiva-Florencia (9.7%) y Neiva-Puerto Asís (7.7%) ocupan las primeras dos posiciones de los despachos generados en el departamento. Así mismo, sobresale el relacionamiento funcional del departamento con el Distrito Capital (7.7%) y su aglomeración (Tocancipá 5.1%), y los flujos destinados al Pacifico colombiano (Yumbo, Buenaventura y Cali). En este sentido, la planificación económica del departamento

puede proyectarse y habilitarse hacia estos tres ejes, un Eje Norte orientado a la articulación a la Región Central con Bogotá e Ibagué como principales centros económicos; un Eje Sur que comprende la articulación del Huila con los departamentos de Caquetá y Putumayo, y que como evidencian los datos capturan la mayor proporción de los Inter relacionamientos económicos del departamento; y un Eje Pacifico que conecta la economía del departamento a los polos agroindustriales del Valle del Cauca, a Cali como centro económico y al puerto de Buenaventura como nodo de exportación hacia los mercados de Asia y Norte América.

Gráfica 24. Principales flujos de carga originados en el departamento del Huila a otros departamentos por número de despachos generados: 2022

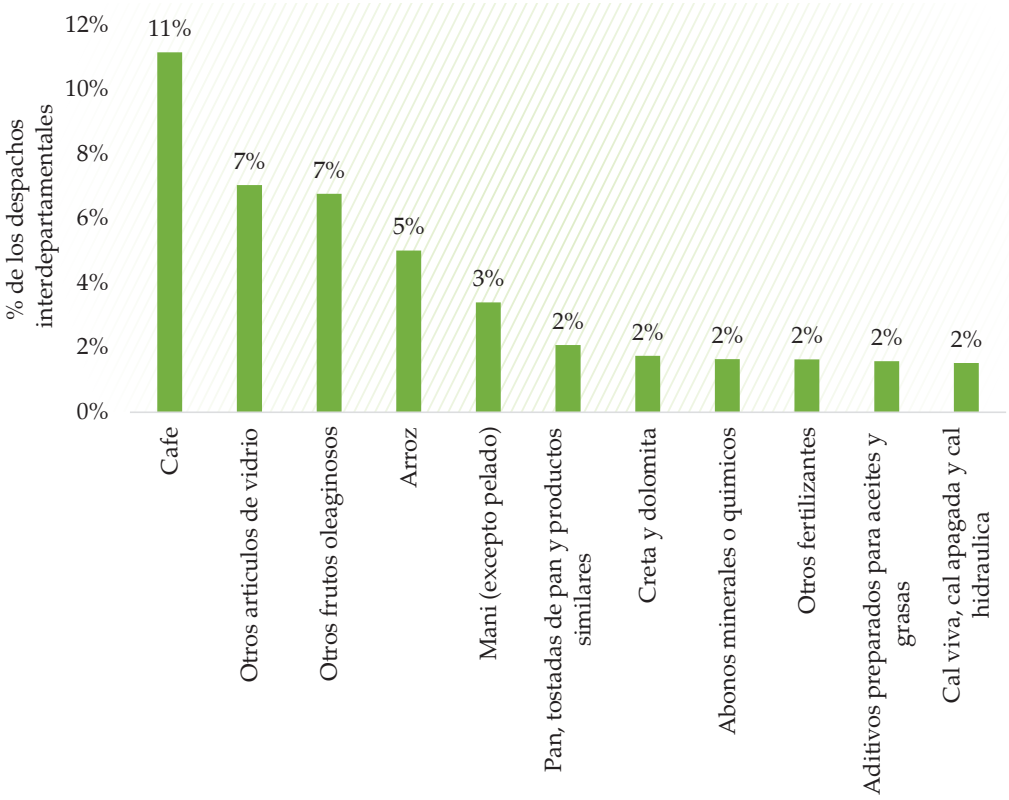


Fuente: RNDC. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

El tipo de productos transportados también permite evidenciar el perfil y la naturaleza de las relaciones funcionales del departamento. La información evidencia el perfil agroindustrial del departamento, siendo el principal producto transportado

fuera del departamento el Café, el cual representa el 11.2% de los viajes interdepartamentales. Otros productos relevantes en términos de carga son los frutos oleaginosos (7.0%), arroz (5.0%) y maní (3.4%). Así mismo, productos fertilizantes y abonos para la producción agropecuaria suman alrededor del 6.8% de las exportaciones del departamento a otras regiones del país.

Gráfica 25. Principales productos exportados por el departamento del Huila a otros departamentos del país como porcentaje del total de los despachos interdepartamentales; 2022



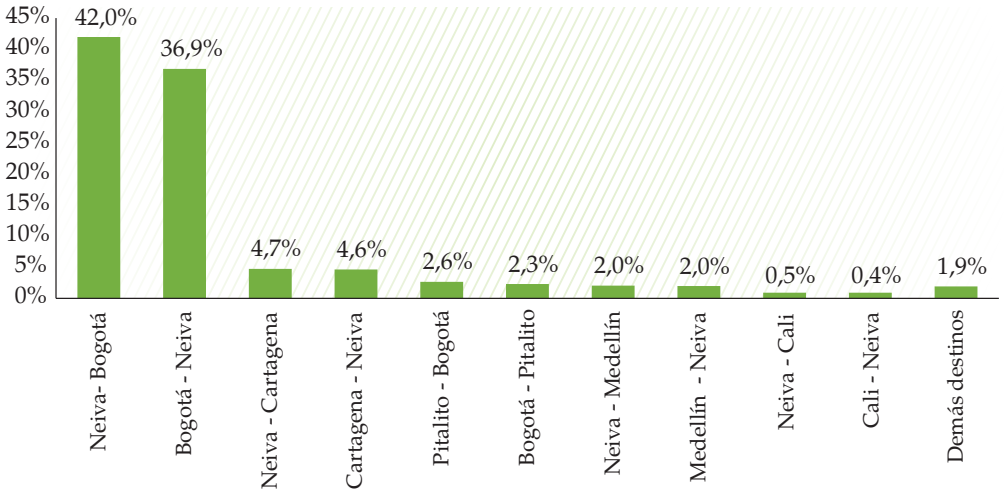
Fuente: RNDC. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Recuadro 2. Panorama aéreo del departamento

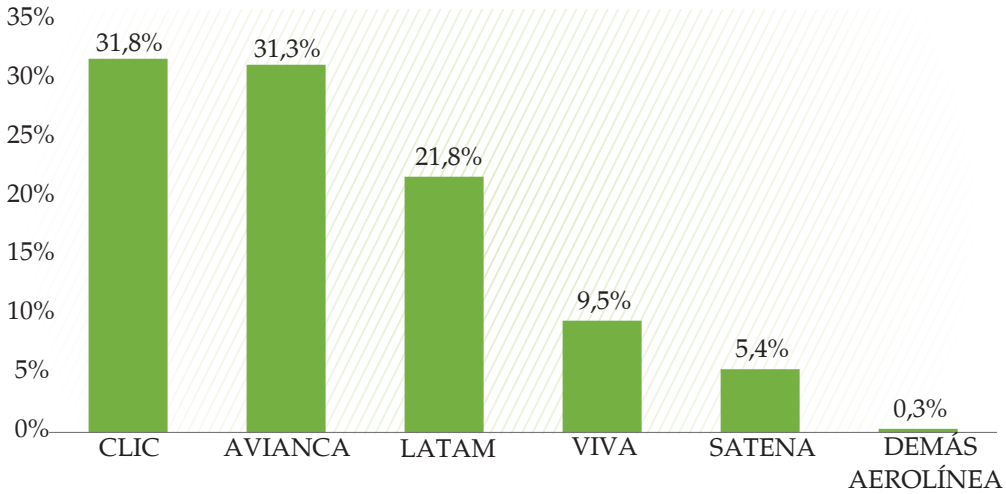
El transporte aéreo es un componente esencial de la infraestructura de transporte y, en la medida en que sea eficiente, es una herramienta importante para el desarrollo económico. Si bien puede ayudar a las empresas a reducir sus costos de transporte de mercancías y su personal, lo que puede hacerlas más competitivas, también es fundamental para la atracción de turistas.

Al respecto, el Huila cuenta con el Aeropuerto Benito Salas Vargas (NVA), ubicado en la ciudad de Neiva, y el Aeropuerto Contador Pitalito (PTX), ubicado en la ciudad de Pitalito. Según la información de la Aerocivil, por estos aeropuertos se movilizaron más de 415 mil pasajeros durante el año 2022, representando el 0.9% del transporte de pasajeros a nivel nacional, sin tener en cuenta los viajes internacionales. Por otra parte, sobresale la alta concentración de viajeros hacia y desde Bogotá (82.8% del total). El panorama de las aerolíneas muestra un mercado sin un claro agente dominante, donde las tres principales empresas explican el 84.9% de los pasajeros movilizados. La alta concentración de pasajeros movilizados con Bogotá evidencia que el departamento no está aprovechando las potenciales relaciones con áreas que podría desarrollar con otras ciudades como Cali y Medellín, entre otras, desperdiciando así un dinamizador fundamental del comercio, la inversión, el turismo y la movilidad de la fuerza laboral.

Gráfica 26. Principales rutas áreas según el número de pasajeros movilizados en el departamento: 2022



Gráfica 27. Principales aerolíneas según el número de pasajeros movilizados en el departamento. 2022



Fuente: Directorio Estadístico de Empresas del DANE. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Una de las consecuencias directas del entendimiento de las interrelaciones funcionales económicas, sociales, poblacionales y ambientales es la formación de territorios funcionales. Estos se caracterizan por ser espacios de mercados superpuestos, donde distintas unidades político-administrativas interactúan y se conectan más entre sí que con áreas externas (Berdegué, 2011). Estos territorios o áreas funcionales adquieren una relevancia significativa en el análisis de las dinámicas de desarrollo territoriales, ya que representan regiones conectadas por intercambios económicos y sociales entre residentes que viven y trabajan en municipios cercanos. Además, participan en mercados locales y comparten bienes públicos y servicios sociales. Formalmente, un territorio funcional se define como un conjunto geográficamente continuo de unidades territoriales en el cual un porcentaje sustancial de la población se desplaza regularmente para trabajar (Rimisp, 2018).

Si bien existen diferentes análisis y caracterizaciones de las regiones funcionales existentes en Colombia, en el 2019 el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) desarrolló para el DNP un modelo de subregionalización funcional basado en la evaluación de las relaciones sociales, demográficas, económicas y medioambientales que se manifiestan entre los municipios de Colombia. Este modelo identificó a nivel nacional un total de 101 subregiones, en las cuales se agruparon 1.120 municipios. Cabe destacar que estas subregiones no se rigen por las fronteras político-administrativas de los departamentos, sino que se basan en una lógica que

reconoce los flujos e interacciones a nivel subregional, lo que permite una diferenciación significativa del territorio en términos de sus características particulares.

En este análisis, los municipios del departamento hacen parte de cinco subregiones funcionales**.** La primera subregión, denominada "Región Norte" en este informe, agrupa a los municipios de Baraya y Colombia junto con otros municipios de los departamentos del Tolima y Cundinamarca[37]. La segunda subregión, denominada como "Central", está compuesta exclusivamente por municipios del Huila, incluyendo a Neiva, Agrado, Aipe, Campoalegre, Gigante, Hobo, Palermo, Pital, Rivera, Santa María, Tarqui, Tello, Teruel, Villavieja y Yaguará. La tercera región, "Centro Occidente", engloba los municipios huilenses de Iquira, La Argentina, Plata, Nátaga, Paicol y Tesalia, los cuales mantienen relaciones funcionales con los municipios de Inzá y Páez en el departamento del Cauca. En cuarto lugar, el modelo muestra que los municipios de Algeciras y Garzón interactúan funcionalmente con municipios en los departamentos del Caquetá y Meta[38]. Por último, la región Sur Occidental comprende a los municipios huilenses de Acevedo, Altamira, Elias, Guadalupe, Isnos, Oporapa, Palestina, Pitalito, Saladoblanco, San Agustín, Suaza, Timaná, y el municipio de Santa Rosa en el departamento del Cauca.

Esta subregionalización funcional se acerca, más no es la misma, a la subregionalización tradicional del departamento, que es reconocida e institucionalizada por diferentes instrumentos del departamento, como por ejemplo su Plan de Ordenamiento Territorial. En la planeación departamental, se contemplan cuatro subregiones[39]:

- Región Sur: Conformado por los municipios de: Oporapa, Elías, Timana, Saladoblanco, Isnos, San Agustín, Palestina, Acevedo y Pitalito. Contemplándose este último como centro de la región.

- Región Centro: Conformado por los municipios de: Suaza, Tarqui, Altamira, Guadalupe, Pital, Agrado, Gigante, y Garzón. Contemplándose este último como centro de la región.

- Región Occidente: Conformado por los municipios de: La Argentina, Nátaga Paicol, Tesalia, y La Plata. Contemplándose este último como centro de la región.

37 Tolima (Alpujarra, Coyaima, Dolores, Icononzo, Natagaima, Prado, Purificación, Saldaña, Villarrica) y Cundinamarca (Cabrera, Ospina Pérez).

38 Caquetá (Florencia, Cartagena del Chaira, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Morelia, Puerto Rico y San Vicente del Caguán) y Meta (La Macarena).

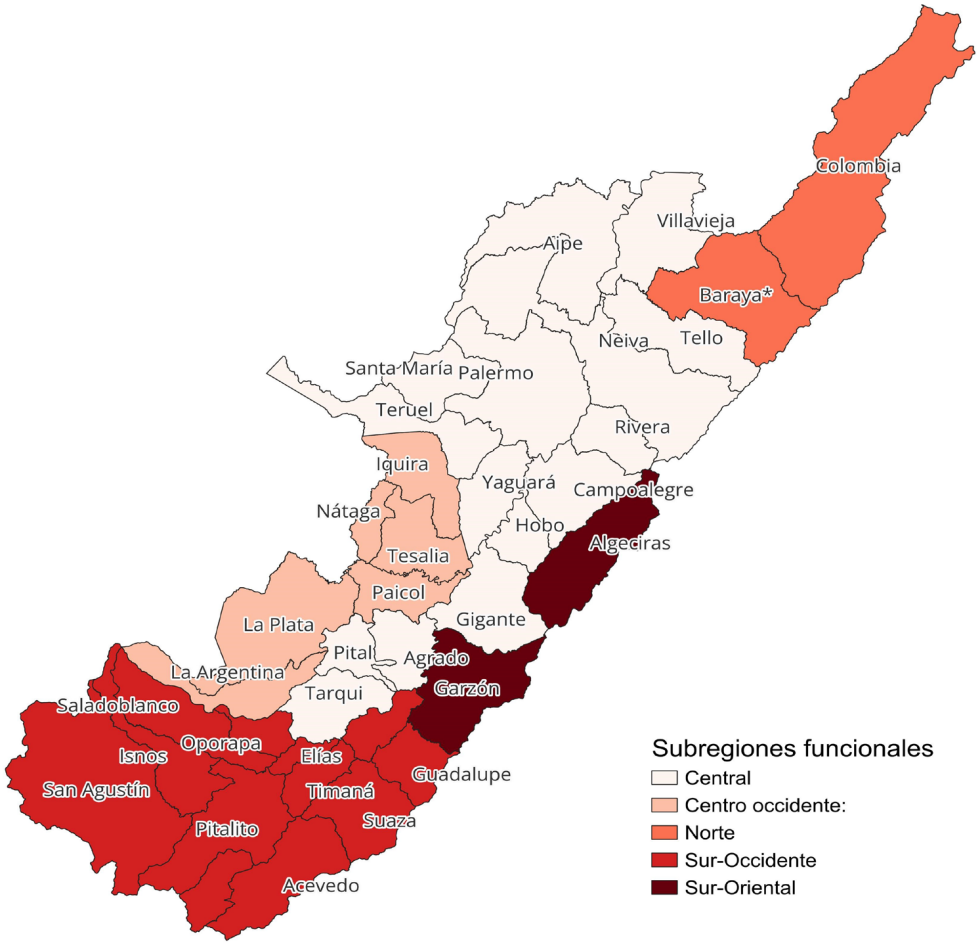
39 Decreto 1298 de 1990.

- Región Norte: Conformado por los municipios de: Colombia, Baraya, Villavieja, Tello, Aipe, Rivera, Palermo, Santa María, Teruel, Yaguará Iquira, Campoalegre, Algeciras, Hobo y Neiva. Contemplándose este último como centro de la región.

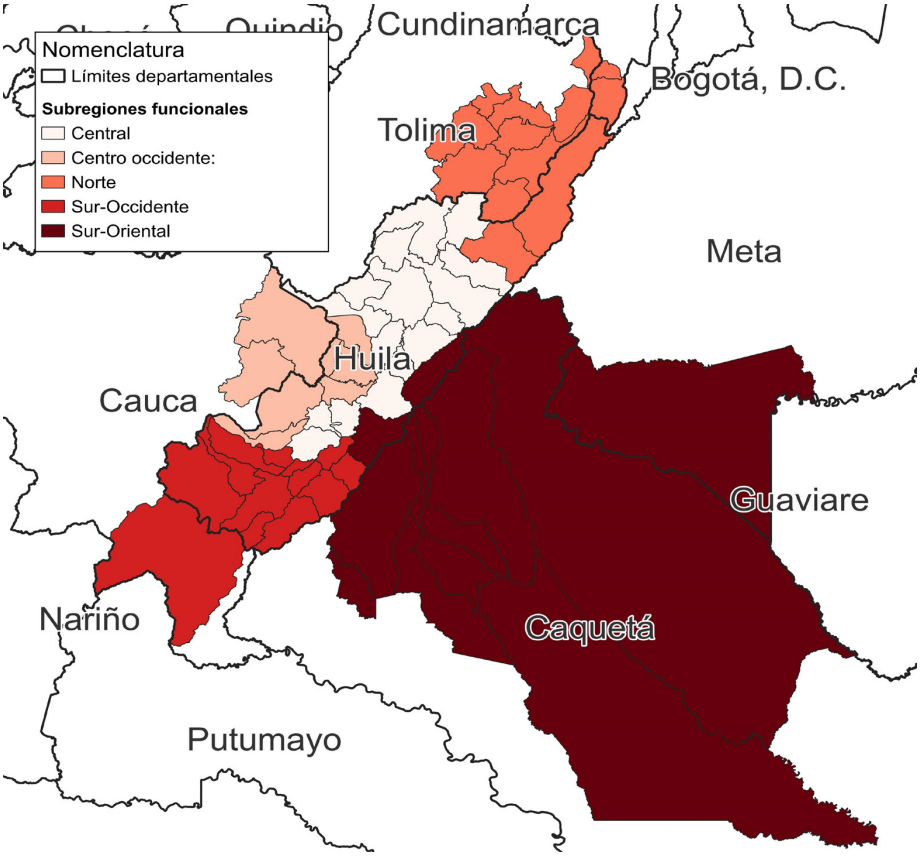
Al respecto, es importante mencionar que estas subregiones planteadas por la normativa en 1990 deben ser actualizadas o complementadas, de manera que reflejen las funcionalidades reales del territorio, teniendo en cuenta las interdependencias sociales, poblacionales, económicas y ambientales que se dan entre municipios.

Mapa 11. Subregiones Funcionales en el departamento del Huila: 2019

A. Municipios departamento del Huila según subregiones funcionales



B. Subregiones funcionales incluyendo los municipios de otros departamentos



Fuente: Rimisp. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

En este contexto de relaciones funcionales intra e interdepartamentales, la conectividad regional y la planeación estratégica juegan un papel clave. La ubicación geográfica y las características físicas del Huila definen su rol estratégico dentro de la conectividad del país: es la puerta de entrada de los departamentos andinos con el sur de país, tanto hacia el Macizo Colombiano como hacia la región amazónica colindante. Sin embargo, la importancia del Huila es aún mayor si se tiene en cuenta su importancia estratégica como uno de los territorios del país que pueden contribuir a mejorar la conectividad de pasajeros y mercancías con el vecino país del Ecuador. Mientras que un camión de carga pesada en El Espinal (Tolima) puede demorarse más de 25 horas desplazándose 780 kilómetros hacia el Puente Internacional Rumichaca (en Ipiales, Nariño) a través de la vía que conecta el Espinal con las ciudades de Ibagué, Armenia, Cali y Pasto, el mismo camión puede acceder al Ecuador

recorriendo una menor distancia y un menor tiempo través del Puente Internacional San Miguel (en San Miguel, Putumayo), desplazándose aproximadamente 650 km en 12 horas a través de la vía que conecta El Espinal con Neiva, Pitalito y Mocoa. Esta última carretera hace parte de la Ruta 45, que atraviesa el país de sur a norte y sirve de conector internacional entre el caribe colombiano y la frontera con el Ecuador.

Esta vía recorre el Huila a través del valle del rio Magdalena y cruza parcialmente el Macizo Colombiano hacia el Putumayo y la región nororiental del Ecuador. Sin embargo, pese a su importancia estratégica para el departamento y el país, su trazado e infraestructura debe ser mejorado sustancialmente, especialmente entre Neiva y la frontera con el Ecuador, de forma tal que esta vía de comunicación sea más segura y eficiente, reduciendo en consecuencia los kilómetros, los tiempos y, por lo tanto, los costos de desplazamiento hacia el vecino país, de manera correspondiente con una carretera moderna de un país del Siglo XXI.

Mapa 12. Ruta Nacional 45. Desde Neiva (Huila) hasta San Miguel (Putumayo)



Fuente: MinTransporte. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Por otra parte, el desarrollo socioeconómico del Huila también podría potencializarse producto de la conexión entre los llanos orientales y el pacífico colombiano. Por la topografía montañosa del país, históricamente ha existido una desconexión entre el oriente y el occidente del país. Esta situación ha influido en que la Orinoquia no se hayan desarrollado conforme a su gran potencial. Al ubicarse en medio de estas dos regiones, el Huila puede beneficiarse de la construcción de la Ruta Nacional 34, que iniciaría en el municipio de Palmira (Valle del Cauca) y finalizaba en el municipio de La Uribe (Meta), para conectar los llanos orientales con el pacífico colombiano. Como los trazados proyectados implican atravesar el norte del departamento, su construcción representará una oportunidad sin precedentes para conectarse de manera más eficiente con el occidente colombiano, principalmente con el área metropolitana de Cali y el puerto de Buenaventura, así como los llanos orientales y Villavicencio.

Mapa 13. Ruta Nacional 34. Palmira (Valle del Cauca) - La Uribe (Meta) (preliminar)



Fuente: MinTransporte. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Conectividad digital

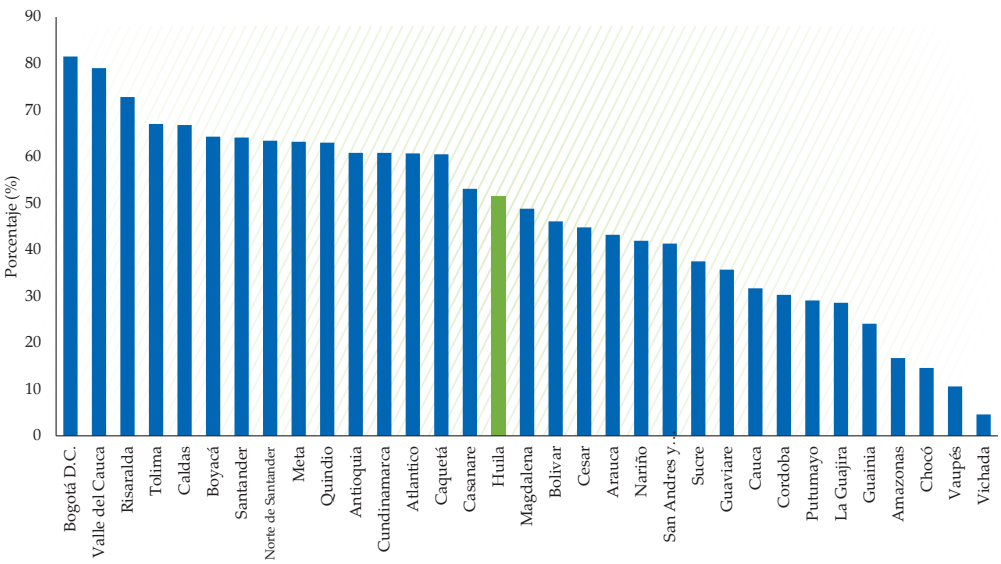
Como se mencionó anteriormente, los beneficios de la conectividad en la productividad y la competitividad de los territorios se ha extendido al acceso y uso de la información. La capacidad de las personas, las empresas y las instituciones para conectarse a internet representa oportunidades de negocio y acceso a información que puede mejorar los procesos productivos. Al igual que la infraestructura física, la conectividad digital se convierte en uno de los factores estratégicos que contribuyen a la productividad, la innovación, la inversión y la generación de flujos entre los territorios, elementos que impulsan el crecimiento socioeconómico. Sin el desarrollo

de la conectividad y las capacidades digitales, se limita la adopción de conocimiento y tecnología, así como el crecimiento de los mercados físicos y electrónicos.

El departamento, si bien ha registrado avances importantes en los últimos años en materia de acceso y uso de internet, presenta dificultades en la penetración de las tecnologías de la información que habiliten el desarrollo De acuerdo con la Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ENTIC) del DANE, en el 2021 el 51.5% de los hogares contaban con acceso a internet, ubicándose por debajo del promedio nacional (61.0%) y de departamentos circundantes como Tolima (67.0%), Meta (63.2%), Cundinamarca (60.8%) y Caquetá (60.5%). Producto de estos indicadores, el departamento del Huila se ubica como el dieciseisavo departamento con mayor conectividad.

Sin embargo, el desafío de conectividad para el Huila es aún mayor teniendo en cuenta la realidad de cada uno de sus municipios. Mejorar la conectividad digital implica cerrar la brecha existente en el acceso a internet entre los municipios del departamento, hecho que adquiere mayor relevancia dado que las desigualdades digitales perpetran y profundizan otro tipo de brechas de vital importancia para desarrollo socioeconómico, como lo son las brechas educativas, sociales, laborales y productivas. El acceso a internet es deficiente principalmente en el centro del departamento y en municipios como Aipe y Villavieja, y la velocidad promedio es lenta en el nororiente del departamento y en municipios como Hobo, Saladoblanco, Elías, Timaná, Isnos y Palestina.

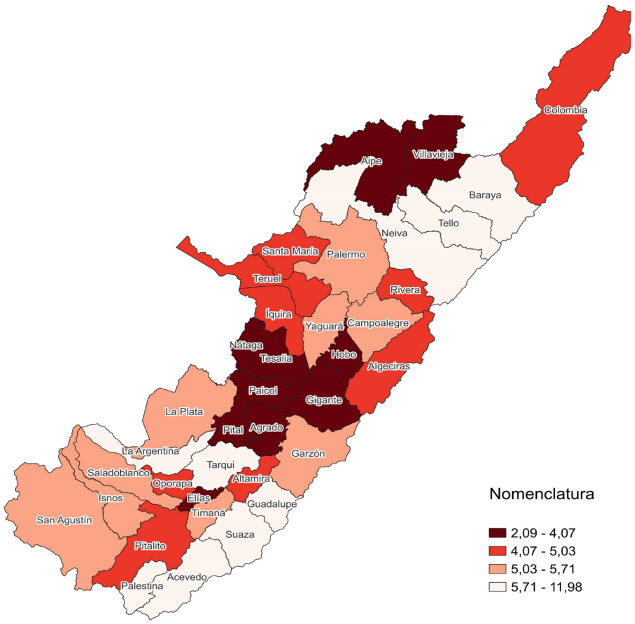
Gráfica 28. Hogares con acceso a internet según departamentos: 2021



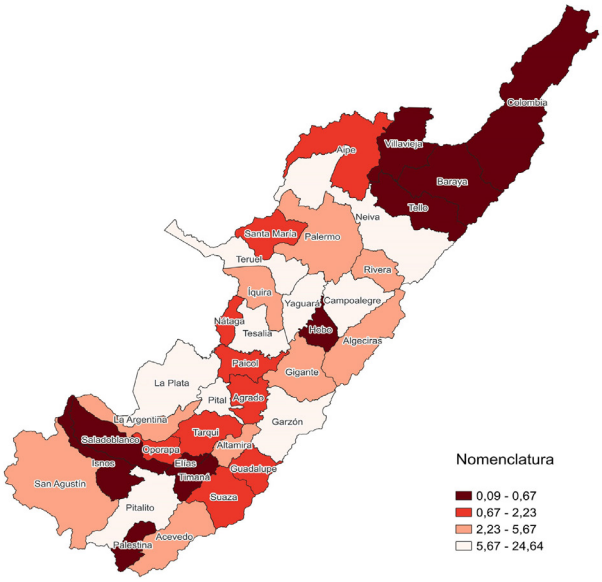
Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Mapa 14. Acceso y velocidad de internet en los municipios del Huila: 2020

A. Suscriptores de banda ancha fija por cada 100 habitantes



B. Velocidad promedio ancho de banda de internet – Bajada



Fuente: DNP. Elaboración Fedesarrollo - UrbanPro

Finalmente, desarrollar esquemas coordinados de gobernanza, especialmente en regiones funcionales que trascienden los límites municipales y departamentales, se vuelve imperativo para la planificación del desarrollo socioeconómico. La gobernanza asociativa juega un papel crucial al garantizar la implementación práctica del potencial inherente a las economías de aglomeración y las externalidades que pueden mejorar el bienestar de municipios o departamentos vecinos. Si la gobernanza es fragmentada, el potencial de estas interdependencias permanecerá sin explotar, y las prioridades compartidas de los ciudadanos en el área se verán frustradas. Tanto la planificación económica regional, como el diseño y la financiación de infraestructuras habilitantes y el fortalecimiento de sistemas de información que eliminen las fricciones entre la oferta y la demanda de los bienes y servicios, requieren de la coordinación de las políticas públicas de distintos municipios que conforman una región funcional, o entre los departamentos si la escala de articulación requerida es superior. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia desarrolló un conjunto de vestidos jurídicos (Esquemas Asociativos Territoriales) para la asociatividad territorial, que pueden ser implementados dependiendo de las necesidades específicas de cada territorio funcional.

Dado el diagnóstico que se ha desarrollado hasta el momento, el departamento del Huila podría tomar como punto de partida el ejercicio de subregionalización funcional para impulsar la consolidación de esquemas asociativos supramunicipales. Por otro lado, debe hacer efectiva la articulación económica y el desarrollo de proyectos de su interés con otros departamentos, bien sea a través de la RAPE Región Central u otros potenciales esquemas asociativos con los demás departamentos circundantes.

Pese a contar con 5 subregiones funcionales, derivadas de los intercambios e interdependencias económicas, sociales y ambientales que desbordan los limites político administrativos de los municipios, en el Huila no existen iniciativas de asociatividad territorial formales[40] para el nivel supramunicipal, que generen acuerdos de gobernanza que promuevan la coordinación territorial a una escala mayor a la municipal pero menor a la departamental. Sin embargo, cabe destacar la excepción de los municipios de Barayá y Santa María, que hacen parte de la Asociación Supradepartamental de Municipios para el Progreso, un Esquema Asociativo que también incluye a municipios de otros departamentos como el Meta, Casanare y Vaupés[41]. Mientras tanto, departamentos vecinos han avanzado en ejercicios de aso-

40 Entendidos como los Esquemas Asociativos establecidos en la Ley 1454 de 2011 -LOOT- que a nivel municipal incluye figuras como: Asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, provincias administrativas de planificación (PAP) y las Regiones de Planificación y Gestión (RPG).

41 Huila (Barayá, Santa María), Meta (Fuente de Oro, Lejanías), Casanare (Nunchía, Calamar), Vaupés (Carurú, Taraira).

ciatividad supramunicipal, como lo demuestra el caso del Tolima con la Asociación de Municipios del Centro del Tolima. Ante esta carencia en proyectos que implican la coordinación económica supramunicipal, la expansión de estos enfoques asociativos podría convertirse en un elemento fundamental para impulsar el desarrollo socioeconómico a nivel departamental.

A nivel supradepartamental, desde el 2019[42] el departamento del Huila hace parte de la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE Central), que integran Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Meta y Bogotá D.C. Este Esquema de Asociación está destinado a la gestión de proyectos orientados al desarrollo social y económico, específicamente, a aquellos alineados a los ejes estratégicos definidos por la RAP-E, que incluyen la sustentabilidad ecosistémica y la gestión del riesgo, la seguridad alimentaria y la economía rural, la infraestructura de transporte, logística y servicios, la competitividad y proyección internacional, y la gobernanza y buen gobierno. Esta iniciativa promete fortalecer la capacidad de planificación y ejecución de proyectos a nivel regional, potenciando el desarrollo integral de la zona.

No obstante, un segundo conjunto de relaciones funcionales supradepartamentales que trascienden las fronteras político-administrativas del departamento aún carece de un marco formal de asociatividad territorial. Esto se evidencia en la relación del departamento del Huila con los departamentos de Caquetá y Putumayo, así como la posibilidad de coordinación con el departamento del Cauca y Nariño. De manera informal, ha surgido la idea de explorar la creación de una Región Administrativa de Planificación que abarque a los departamentos que conforman el Macizo Colombiano (Gobernación del Huila, 2021) o que englobe la Región Sur Occidente Colombiano. Este enfoque busca impulsar una colaboración más estructurada y eficaz entre estas regiones, brindando oportunidades para el desarrollo conjunto y la gestión coordinada de proyectos de importancia regional.

Recomendaciones

Desarrollar la infraestructura necesaria para optimizar las conexiones internas y con el resto del país, priorizando las aglomeraciones más cercanas. El Sistema de Ciudades colombiano representa las economías más pobladas, ricas, productivas y dinámicas del país, por lo que una conexión eficiente con estas aglomeraciones y ciudades no solamente facilitará el transporte rápido de personas, bienes, servicios e ideas, sino que también permitirá aprovechar las ventajas competitivas y acelerar los procesos de especialización y diversificación de la economía del departa-

42 Ordenanza 046 de 2019

mento. Mejorar la infraestructura que permita al Huila conectarse con el Sistema de Ciudades significa, en otras, incrementar el tamaño de sus mercados potenciales e impulsar la productividad y la competitividad local en medio de una economía cada vez más globalizada.

Por lo tanto, es imperativo garantizar el desarrollo y mantenimiento de todas las infraestructuras de transporte que faciliten las conexiones internas y externas del departamento, principalmente hacia las aglomeraciones más importantes del Sistema de Ciudades. La presencia de una infraestructura de transporte de calidad se posiciona como un factor clave para garantizar el desarrollo socioeconómico del departamento. Dada la ubicación estratégica y su papel conector entre el centro y el sur del país, así como entre el oriente y el occidente colombiano, la planificación vial debe fortalecer la articulación efectiva hacia ambas laderas de las cordilleras y hacia el sur del país.

Al respecto, la planificación y desarrollo del transporte en función del desarrollo económico debe priorizar las conexiones que aún no han alcanzado su potencial. Por una parte, está la conexión hacia el pacífico, uniendo la economía huilense con los polos agroindustriales del Valle del Cauca, vinculándose tanto a Cali como centro económico como al puerto de Buenaventura como nodo estratégico de exportación hacia los mercados de Asia y América del Norte. Por otra, está la conexión hacia el sur, que abarque la articulación del Huila con los departamentos de Caquetá y Putumayo, capturando la mayor proporción de los intercambios económicos del departamento. Finalmente, y no menos importante, está la conexión hacia los llanos orientales, con un potencial aún por explorar. Esta planificación integral de infraestructura se erige como un catalizador esencial para el desarrollo económico sostenible del Huila y su integración efectiva en la red económica del país.

Potencializar el rol de los municipios del departamento como nodos logísticos complementarios y generadores de servicios especializados. Los principales municipios del departamento del Huila no han desarrollado todo su potencial como economías de urbanización y de aglomeración. Los principales sectores económicos del departamento, el sector agropecuario y el turismo, desarrollan sus actividades principalmente en las áreas rurales, dejando de lado el rol protagónico que tienen las áreas urbanas a partir de los beneficios económicos que se derivan de la concentración de empresas, personas y recursos en un área geográfica, y que generan mayores economías de escala, especialización y diversificación del tejido productivo, y desarrollo de innovación y conocimiento tácito.

Por lo tanto, las ciudades y los municipios del departamento del Huila deben fortalecerse como proveedores de bienes y servicios de soporte y logísticos para la economía agrícola y turística, al tiempo que se convierten en generadores de servicios especializados complementarios en salud, educación, finanzas, ocio y cultura,

entre otros. Lo anterior implica desarrollar un enfoque integral en el ordenamiento territorial, que abogue por la diversificación de usos, la densificación urbana y la intensificación de las interacciones que generan las empresas y personas. Se busca maximizar la funcionalidad de las áreas urbanas y la dinamización de la actividad económica urbana, al tiempo que se fomenta la integración con la actividad económica rural, considerando las principales cadenas de valor.

La conectividad y las capacidades digitales deben desarrollarse de manera equitativa. Los beneficios de la conectividad en la productividad y la competitividad de los territorios se han extendido al acceso y uso de la información. La conectividad digital se convierte en uno de los factores estratégicos que contribuyen a la productividad, la innovación, la inversión y la generación de flujos entre los territorios, elementos que impulsan el crecimiento socioeconómico. Si bien ha registrado avances importantes en los últimos años en materia de acceso y uso de internet, el departamento del Huila presenta dificultades en la penetración de las tecnologías de la información que habiliten el desarrollo. No solamente se encuentra rezagado frente a otros departamentos del país con características similares, sino que también presenta un desarrollo de la conectividad digital altamente desigual entre sus municipios.

El departamento del Huila debe fomentar el acceso y uso del internet con fines educativos, investigativos y productivos, de forma tal que genere una cultura del uso de la información para la adaptación e innovación técnica y tecnológica, que incremente la productividad laboral y empresarial y se convierta en elemento catalizador del desarrollo socioeconómico. Lo anterior no solamente incluye mejorar la infraestructura que permite el acceso al internet, sino también una estrategia para mejorar y desarrollar las capacidades digitales, en el que los diferentes actores gubernamentales, educativos, sociales y productivos trabajen de manera conjunta y permanente focalizando los municipios más rezagados.

Garantizar la articulación y colaboración en la planeación del ordenamiento territorio del nivel local con el nivel departamental. Para asegurar una planificación del ordenamiento territorial que promueva efectivamente el desarrollo económico en el departamento del Huila se hace imperativo garantizar la articulación entre la planificación a nivel local y departamental. Actualmente, la presencia de Planes de Ordenamiento Territorial (POTs) desactualizados (54% del total de municipios del departamento), resalta la urgencia y la oportunidad de alinear estas directrices locales con los Planes de Ordenamiento Departamental (POD).

Este proceso de articulación deberá no solo actualizar las visiones productivas, sino también armonizar las perspectivas locales de desarrollo en torno a una visión social y económica conjunta para el departamento. Este proceso debe incluir la creación de espacios de diálogo y de diseño técnico en la planificación local en-

tre municipios que conforman las mismas regiones funcionales, con el apoyo del gobierno departamental. Este enfoque colaborativo busca optimizar el desarrollo de infraestructuras compartidas y equipamientos, promoviendo una visión regional que impulse un crecimiento coherente y sostenible. De manera crucial, se destaca la necesidad de coordinar las visiones de desarrollo de los dos polos económicos del departamento (Neiva y Pitalito), superando la fragmentación actual en la planificación económica, a pesar de su interconexión económica. En este contexto, la coordinación entre los niveles local y departamental se erige como un elemento clave para la eficiencia y sostenibilidad del desarrollo territorial en el Huila. La alineación de los POTs municipales con el POD no solo garantiza la coherencia en las estrategias de uso del suelo, sino que también facilita la consecución de metas compartidas y la optimización de recursos a través de la planificación articulada.

Fomentar la asociatividad supramunicipal entre los municipios y liderar apuestas de asociatividad supra departamental para la planificación económica regional. El desarrollo económico integral del departamento requiere de la concurrencia de esfuerzos a nivel supramunicipal y supra departamental. En este sentido, fomentar la consolidación de Esquemas Asociativos Territoriales en el departamento es un paso clave para el crecimiento armonizo en el departamento. Esto implica garantizar la participación activa del departamento en la Región Administrativa de Planificación Central (RAPE), pero también liderar nuevas alianzas en la región, especialmente con los municipios del Huila, Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Caquetá y Putumayo. Actualmente, de los tres ejes de articulación económica identificados (Norte, Sur, Pacífico), solo el eje Norte cuenta con un esquema que articula la planificación económica. Para abordar esta brecha, es crucial crear Esquemas de Asociativos Territoriales (EAT) que abarquen los demás ejes.

La exploración de las distintas figuras que permite la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) es fundamental para consolidar una gobernanza gradual en la región. Iniciar la coordinación a través de convenios interadministrativos puede ser un primer paso, allanando el camino hacia la posible creación de una Región Administrativa de Planificación (RAP) en el Macizo Colombiano o la Amazonía. En este proceso, el Huila, con su capacidad institucional y su rol articulador, debe desempeñar un papel clave en la consolidación de ambos esquemas. La participación del Huila no solo contribuirá a la integración regional, sino que también fortalecerá su posición como nodo económico regional.

Eje 4: La promoción del capital humano, el camino hacia la convergencia social y el desarrollo productivo

Como se ha mencionado anteriormente, el propósito fundamental del modelo de desarrollo socioeconómico y productivo a largo plazo del departamento consiste en mejorar la calidad de vida de la población. Para lograr este objetivo, se han identificado como factores críticos la reducción de las disparidades entre las áreas urbanas y rurales, así como la promoción de la convergencia social. El diagnóstico socioeconómico contenido en este documento revela que, aunque el Huila ha experimentado avances significativos en la lucha contra la pobreza, aún persisten dos grandes desafíos interrelacionados en el departamento: la informalidad laboral y los bajos niveles de logro educativo (ver Sección 3.3).

Estos desafíos, a su vez, se presentan como oportunidades para el desarrollo social del departamento, dado el impacto significativo que tienen en otras dimensiones de la pobreza y el desarrollo humano. En este contexto, el fortalecimiento del capital humano emerge no solo como la tarea más apremiante en el departamento, sino también como la estrategia transversal más poderosa para generar inclusión social y productiva en el territorio. Sin mejoras generalizadas en el capital humano de la población más vulnerable, tanto en las zonas urbanas como rurales, especialmente entre los jóvenes, los objetivos de desarrollo económico y productivo se verán truncados.

El capital humano es uno de los factores fundamentales para el incremento de la productividad debido a su impacto directo en la calidad y la eficiencia del trabajo. Las personas capacitadas, a través de su conocimiento, habilidades y experiencia, toman decisiones más acertadas, crean relaciones más productivas entre actores e instituciones, y son más propensas a generar innovaciones, emprendimientos y nuevas formas de hacer negocios.

Por lo tanto, el capital humano es un activo estratégico en el desarrollo de los territorios, toda vez que facilita la adecuada implementación y aprovechamiento de las inversiones, mejorando los retornos sociales y económicos en el largo plazo. Adicionalmente, el capital humano es el elemento que permite mejorar la competitividad y el crecimiento sostenible de las organizaciones públicas y privadas, ya que las personas bien preparadas son la base para la mejora continua y la innovación dentro de las organizaciones, haciendo estas más versátiles y capaces de adaptarse a los cambios tecnológicos y de mercado.

El Huila, al igual que muchas regiones en Colombia y otros lugares del mundo, enfrenta diversos desafíos en la mejora de su capital humano. Si bien la oferta académica viene mejorando gracias a la iniciativa de las Instituciones de Educación Superior propias de la región, debe continuar fortaleciendo la calidad y la pertinen-

cia, principalmente en los niveles de formación posmedia, junto con el desarrollo de un mercado laboral que retribuya y se beneficie de las habilidades y la formación avanzada de su población. Esto implica la promoción de sectores económicos diversificados y el fomento de la innovación y el emprendimiento. De lo contrario, la falta de oportunidades laborales continuará reforzando los flujos migratorios del talento humano hacia otras regiones, inclusive desde antes de su formación superior, lo que puede socavar los esfuerzos para mejorar el capital humano local como motor de la productividad. A continuación, se presenta un breve diagnóstico del panorama del mercado laboral del departamento del Huila, a partir de los siguientes hallazgos:

En primer lugar, existe una alta desigualdad en la calidad de la educación del departamento. La educación básica y media es fundamental para la productividad porque proporciona a las personas las habilidades, conocimientos y competencias necesarias para desarrollar sus trayectorias laborales y de vida. Además, fomenta habilidades críticas como el pensamiento analítico, la resolución de problemas, la comunicación efectiva y la capacidad de trabajar en equipo, elementos esenciales para que las personas puedan desarrollarse satisfactoriamente en la sociedad y puedan desempeñase adecuadamente en el mundo laboral. De esta forma, la educación básica y media contribuye a la productividad y el crecimiento económico de una sociedad.

En el Huila, la calidad de la educación media es altamente heterogénea entre sus municipios, pues abarca prácticamente una desviación estándar de la escala de calificación del Examen Saber 11[43]. Por una parte, registra municipios como Pitalito y Neiva, con puntajes promedio superiores a los 273 puntos y, por otra, se encuentran municipios como Aipe y Nátaga con puntajes medios menores a los 230 puntos.

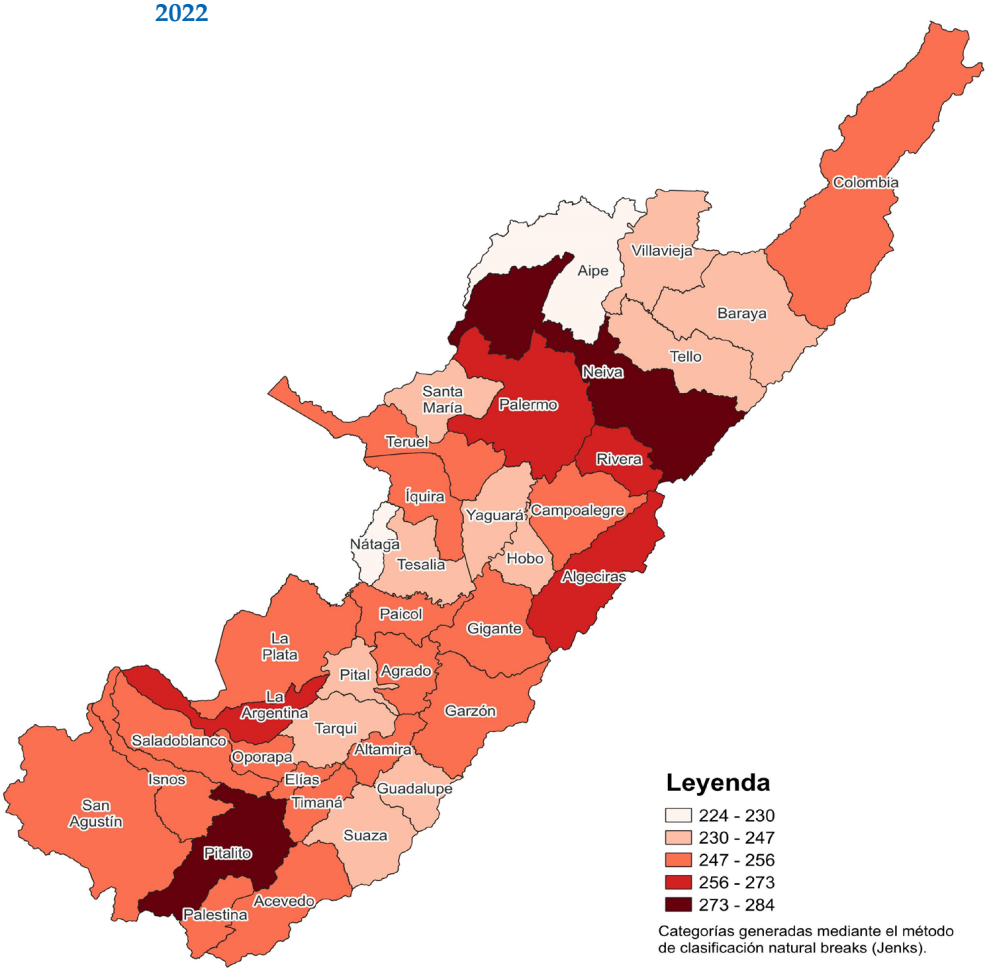
No es deseable que existan grandes diferencias en la calidad de la educación de los municipios del departamento porque esto contribuye a la desigualdad. El rezago en el logro de los aprendizajes básicos limita las oportunidades de desarrollo y movilidad social de los individuos, reduciendo así las perspectivas de un mejor futuro. Esto no solo afecta la equidad social, sino que también puede tener repercusiones negativas en la cohesión social y el crecimiento económico, limitando en consecuencia el potencial de la sociedad en su conjunto.

Segundo, la calidad de la educación media y el acceso a la educación superior en el Huila es mayor frente al promedio nacional. Una educación media de calidad implica mejores oportunidades para las personas, especialmente para el ingreso, permanencia y graduación de la educación superior, que a su vez contribuye con

43 El Examen Saber 11 tiene una escala de calificación de 0 a 500 puntos sin decimales. Para comparar resultados a través del tiempo, la media de la escala se fijó en 250 puntos y la desviación estándar en 50.

mejores oportunidades laborales, ingresos y, de manera general, una mejor calidad de vida.

Mapa 15. Puntaje global promedio del Examen Saber 11 según municipio: 2022

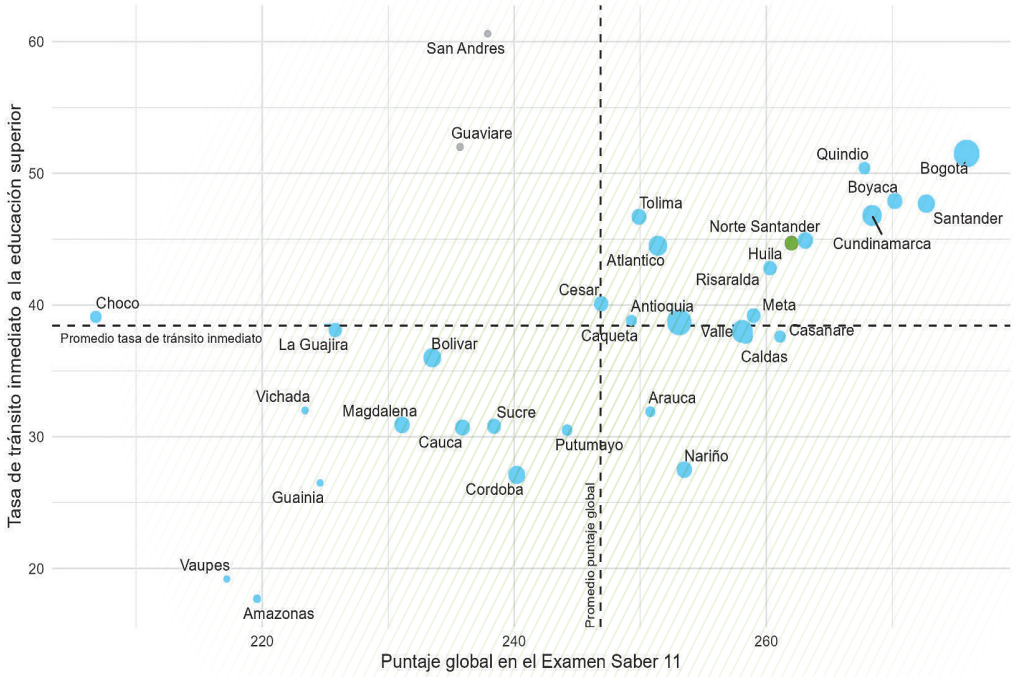


Fuente: ICFES. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Al respecto, el Huila presenta una calidad en su educación media y un tránsito hacia la educación posmedia que es superior al panorama que registra el resto del país. El departamento registró en el 2022 el séptimo mayor puntaje global promedio en el Examen Saber 11. Este indicador, que mide la calidad de los aprendizajes que desarrollan los estudiantes de educación media en el país, se encontró por encima

del promedio nacional y de otros departamentos con poblaciones y economías importantes como Antioquia, Atlántico y Risaralda, por mencionar algunos. Por otra parte, el Huila fue el décimo departamento con mayor tasa de tránsito inmediato a la educación superior durante el 2022, por encima del promedio nacional, con una tasa que indica que 45 de cada 100 egresados de educación media en el departamento acceden durante el siguiente año a su graduación a un programa técnico profesional, tecnológico o pregrado universitario.

Gráfica 29. Puntaje global promedio del Examen Saber 11 y tasa de tránsito inmediato a la educación superior según departamento: 2022



Fuente: SNIES MEN. ICFES. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

El logro educativo sobresaliente en la educación media del departamento del Huila también se visualiza respecto a las regiones de comparación. Pese a registrar un menor número de egresados frente a estos grupos de departamentos, presenta un mayor puntaje global promedio en el Examen Saber 11 y un mayor tránsito inme-

diato frente al promedio de la Región Central[44] y la Región Comparable[45]. Estos resultados muestran que, en general , la educación básica y media del departamento genera un panorama favorable para que sus estudiantes continúen con sus trayectorias educativas.

Tabla 15. Puntaje global promedio del Examen Saber 11 y tasa de tránsito inmediato a la educación superior según regiones comparables: 2022.

Región	Egresados	Puntaje	Tasa de tránsito inmediato
Huila	11.264	262	44,7
Región Central	94.097	254	42,5
Región Comparable	42.699	247	38,8

Fuente: SNIES MEN. ICFES. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Tercero, la oferta de educación superior se encuentra concentrada y, a su vez, presenta especialización en las principales actividades económicas del territorio. Una oferta de educación superior asociada con las dinámicas económicas del territorio es esencial para promover el crecimiento económico, la empleabilidad de los graduados y la competitividad de la región en un mundo en constante evolución. Esto beneficia tanto a la comunidad académica como al desarrollo económico local.

El Huila presenta una oferta de educación superior conformada por 244 programas de pregrado y postgrado, en el que 2 de cada 3 se concentran en 5 campos de conocimiento: comercio y administración de empresas (26.6%), ingenierías (14.8%), salud (9.8%), educación (8.2%), y derecho (7.4%). Frente al resto del país, la oferta de formación del departamento se encuentra especializada en formación agropecuaria y pesca, de manera coherente con las principales actividades económicas del territorio, así como en otros campos fundamentales para el desarrollo productivo, tales como ingenierías, salud e industria. Finalmente, queda la inquietud sobre la pertinencia de algunos campos de formación en los que se especializa el departamento pero que parecieran no tener relación con sus principales actividades económicas, como es el caso del periodismo y comunicación y la educación.

44 La Región Comparable se compone por Tolima, Nariño, Quindío, Cauca y Caquetá. Estos son los departamentos más similares a Huila al tener en cuenta los criterios de PIB, población, cantidad de municipios y porcentaje de la producción agropecuaria.

45 La Región Central de Colombia, definida por el DANE comprende los departamentos de Tolima, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Caquetá, y es donde se sitúa geográficamente el departamento del Huila.

Tabla 16. Número de programas de educación superior y concentración de los programas según campos específicos de la clasificación CINE: 2022

	Campos específicos (Clasificación CINE)	Huila		Especialización relativa		
		Programas	Porcentaje	Región Comparable	Región Central	Total nacional
1	Comercio y administración	65	26.6%	1.12	1.06	1.04
2	Ingeniería y profesiones afines	36	14.8%	1.34	1.09	1.08
3	Salud	24	9.8%	1.94	1.16	1.06
4	Educación	20	8.2%	0.81	1.37	1.23
5	Derecho	18	7.4%	0.97	1.17	1.00
6	Agropecuario	14	5.7%	1.10	2.02	2.29
7	Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)	13	5.3%	0.88	1.04	1.11
8	Ciencias sociales y del comportamiento	11	4.5%	0.75	0.64	0.67
9	Artes	8	3.3%	0.79	0.64	0.66
10	Periodismo e información	7	2.9%	1.46	1.60	1.57
11	Arquitectura y construcción	5	2.0%	0.46	0.57	0.65
12	Industria y procesamiento	4	1.6%	1.26	1.29	1.43
13	Matemáticas y estadística	2	0.8%	0.77	0.93	0.91
14	Pesca	2	0.8%	2.01	5.93	4.33
15	Servicios de higiene y salud ocupacional	2	0.8%	2.01	1.74	1.96

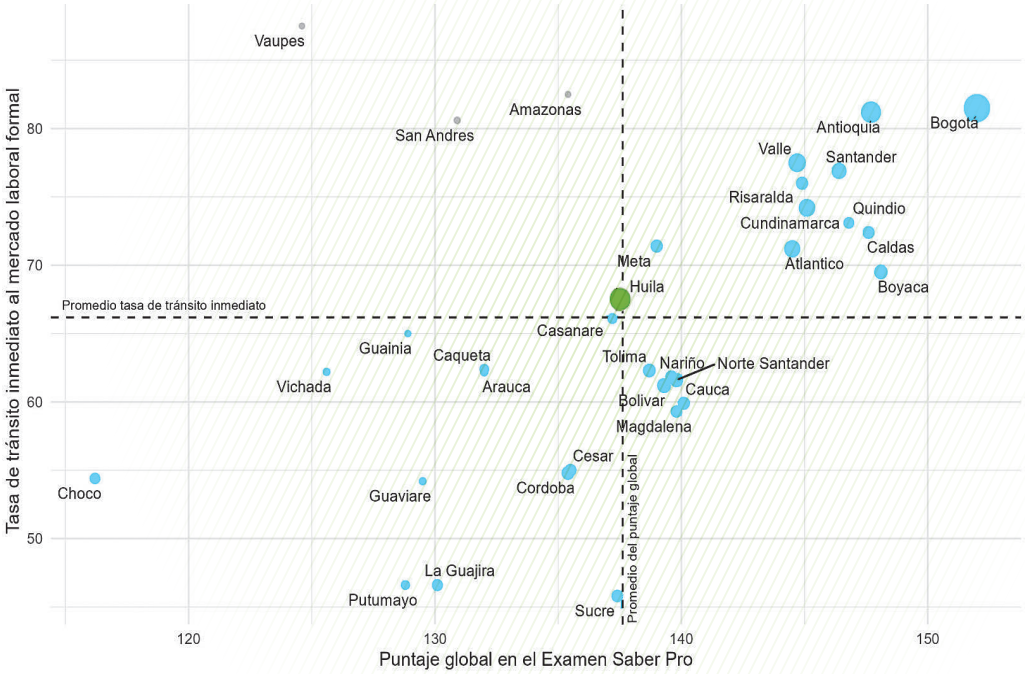
Fuente: SNIES MEN. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Por otro lado, la calidad de la educación superior y el enganche al mercado de trabajo formal es similar al promedio nacional. La calidad de la educación superior es fundamental para la formación de una fuerza de trabajo capacitada y adaptable. No solo desarrolla las habilidades y conocimientos necesarios para enfrentar las demandas cambiantes del mercado laboral, sino que también fomenta la innovación, la investigación y el pensamiento crítico. No obstante, la calidad de la educación superior y el enganche al mercado de trabajo formal en el departamento del Huila es similar al promedio nacional, desaprovechando así el panorama favorable que se tenía en la calidad de la educación media.

El departamento fue el décimo octavo departamento con mayor puntaje global promedio en el Examen Pro, instrumento que permite aproximarse a la calidad de la educación superior. El Cauca, el Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca y Bogotá, como departamentos circundantes, registraron en promedio una mejor calidad en sus programas de educación superior. Frente al panorama laboral de los egresados de la educación superior, en el 2021 67 de cada 100 se vinculan al mercado laboral formal durante el siguiente año a su graduación, siendo el quinceavo departamento con mayor tasa.

Tanto en el caso de la calidad de la educación superior como del enganche al mercado laboral de los egresados de este nivel, el Huila registró indicadores prácticamente similares al promedio nacional. En consecuencia, se encuentra un retroceso relativo de los indicadores de calidad y de trayectoria de los jóvenes egresados de la educación superior frente a los indicadores de la educación media. Este hecho puede explicarse porque los egresados de la educación media con mejor educación y, por lo tanto, con mejores probabilidades de finalizar su educación superior e ingresar al mercado de trabajo, migran fuera del departamento para acceder a universidades de renombre o acreditadas en alta calidad en los departamentos circundantes o en las principales ciudades del país.

Gráfica 30. Puntaje global promedio del Examen Saber Pro-2022 y tasa de tránsito inmediato al mercado laboral formal 2021 según departamento



Fuente: OLE MEN - ICFES. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Frente a la Región Central, el departamento del Huila presenta una menor calidad en su educación superior y un menor nivel de enganche al mercado de trabajo. Respecto a la Región Comparable, pese a registrar una calidad relativamente similar, el departamento presenta un mayor tránsito al mercado laboral.

Tabla 17. Puntaje global promedio del Examen Saber Pro-2022 y tasa de tránsito inmediato al mercado laboral formal 2021 según regiones comparables

Región	Egresados	Puntaje	Tasa de tránsito inmediato
Huila	5.021	138	67.4
Región Central	40.718	146	71.2
Región Comparable	15.437	139	63.9

Fuente: OLE MEN - ICFES. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Un quinto hallazgo, evidencia que la investigación académica se encuentra rezagada en el departamento. La investigación académica es fundamental para impulsar la innovación, la resolución de problemas y la generación de conocimiento en los sectores clave de la economía. A través de la investigación, se descubren nuevas tecnologías, prácticas más eficientes y soluciones a desafíos complejos, lo que aumenta la productividad, la competitividad y la capacidad de una sociedad para enfrentar los desafíos globales. Además, la investigación académica atrae inversiones, fomenta la colaboración entre académicos y empresas, y crea oportunidades para el desarrollo de productos y servicios de alto valor agregado, fortaleciendo así la base económica de un país.

Pese a su importancia, el departamento tiene un rezago importante en términos de investigación académica, tanto en el número de grupos de investigación de las instituciones de educación superior, como en el número de universidades acreditadas con altos estándares de calidad. El departamento presenta menos grupos de investigación A1 frente al resto del país en términos relativos, siendo esta brecha más amplia frente al promedio nacional (5.1) y la Región Central (6.3). Por otra parte, aunque presenta el mismo número relativo de universidades acreditadas de alta calidad que la Región Comparable, registra una brecha importante en comparación con el promedio nacional (0.4) y la Región Central (0.4). Lo anterior representa un desafío importante para el departamento en términos de la capacidad del talento humano para enfrentarse al mercado laboral y contribuir a las empresas en la solución de problemas de manera eficiente y la generación de innovaciones.

Tabla 18. Grupos de investigación A1 (2019) y universidades acreditadas[46] de alta calidad (2020) por cada 10 mil personas entre los 17 y los 21 por regiones

Región	Grupos de investigación A1 por cada 10 mil personas (2019)	Tasa de universidades acreditadas de alta calidad por cada 10 mil personas (2020)
Huila	2.24	0.21
Región Comparable	2.57	0.21
Región Central	6.31	0.45
Colombia	5.06	0.42

Fuente: OSC-DNP (2019) e ICFES (2022). Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

46 Instituciones acreditadas incluye universidades, instituciones tecnológicas (incluyendo al SENA), con acreditación de la Institución en el año de referencia.

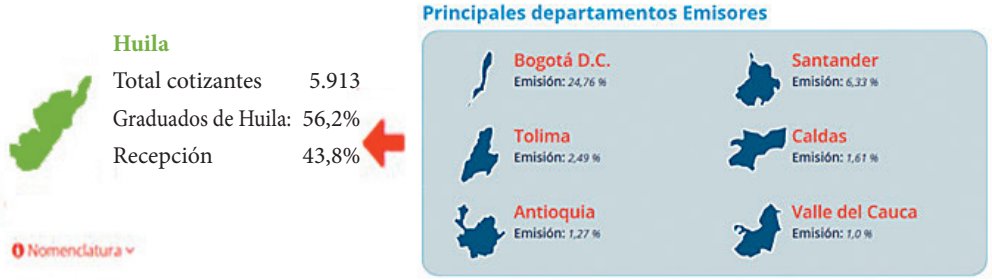
Adicionalmente, se observa que el Huila es un receptor de personas con educación superior graduadas por fuera del departamento. Los flujos migratorios de estudiantes y egresados entre regiones son beneficiosos tanto para los individuos como para el desarrollo equitativo y sostenible de un país, ya que fomentan la transferencia de conocimiento, el desarrollo de capital humano y la integración regional. En el caso del departamento del Huila, su mercado laboral formal es un receptor de personas con educación superior graduadas por fuera del departamento, limitando en consecuencia su capacidad para vincular a las personas formadas localmente. Al respecto, podría afirmarse que la calidad de la educación juega un papel importante, puesto que la calidad de la educación superior es mayor en los departamentos circundantes, por lo que las empresas ven atractivo la vinculación de trabajadores preparados fuera del departamento.

Desde el punto de vista geográfico, del total de personas recién graduadas de su educación superior que en el 2021 se vincularon al mercado laboral formal del Huila, el 56.2% egresaron de Instituciones de Educación Superior del departamento y el 43.8% restante provinieron de otros departamentos. Más de la mitad de estos egresados se graduaron en Bogotá. En menor proporción, se encuentran egresados de Santander, Tolima, Caldas, Antioquia y Valle del Cauca.

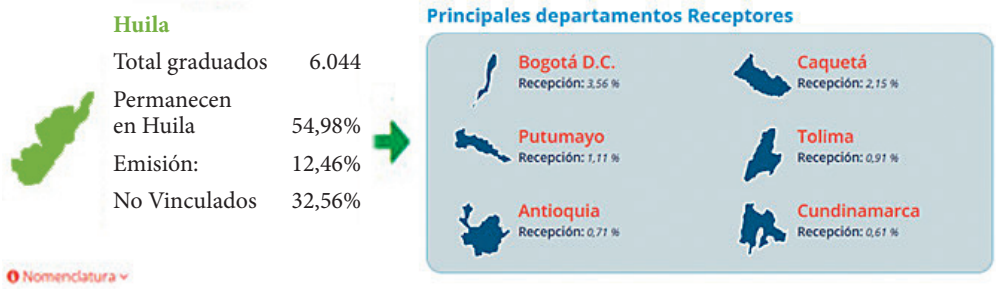
Frente al panorama de los recién graduados de Instituciones de Educación Superior del Huila, poco más de la mitad se emplea en el departamento, un tercio no consigue un trabajo formal y un décimo labora en otros departamentitos. Específicamente, del total de graduados en el departamento para el 2021, el 55.0% se vincula en el departamento, el 12.5% en otros departamentos y el 32.6% no consigue un trabajo formal durante el siguiente año a su graduación. Los departamentos receptores fueron Bogotá, Caquetá, Putumayo y Tolima, principalmente.

Ilustración 2. Recepción y emisión de recién graduados de la educación superior en del Huila: 2021

Recepción de recién graduados:



Emisión de recién graduados:



Fuente: OLE MEN (2022). Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Recomendaciones

En el contexto del desarrollo sostenible y la prosperidad económica del departamento del Huila, es innegable que el capital humano desempeña un papel central en el impulso de la región. Reconociendo la importancia estratégica de contar con una fuerza laboral capacitada y altamente competente, se han identificado diversas áreas de oportunidad para mejorar y potenciar el capital humano en el Huila. Al abordar estas áreas críticas, se busca no solo elevar el bienestar de la población, sino también catalizar un impacto positivo en los sectores productivos, promoviendo así un futuro más próspero y equitativo para el Huila.

Fomentar la equidad educativa de calidad. Si bien son deseables los casos de estudiantes e instituciones educativas sobresalientes, los rezagos en materia educativa básica y media generan impactos negativos duraderos en la vida de los individuos y en el desarrollo de una sociedad, limitando las oportunidades futuras de empleo, ingresos y participación ciudadana, perpetuando la desigualdad y la exclusión social. Las sociedades comprometidas con la equidad educativa en el largo plazo facilitan la construcción de comunidades más igualitarias que favorecen a las personas la oportunidad de alcanzar su máximo potencial.

En consecuencia, el departamento del Huila debe apostarle a una política educativa permanente que promuevan la equidad a través de, entre otros, la asignación justa de recursos, el tiempo efectivo de aprendizaje, la capacitación y apoyo a docentes, la inversión en infraestructura y tecnología educativa, y la evaluación continua de los resultados educativos, principalmente en los establecimientos educativos y en los municipios con mayores dificultades.

Promover el acceso y la calidad de la educación posmedia. La educación posmedia es fundamental porque proporciona a las personas las habilidades especializadas y conocimientos avanzados que son determinantes en un mercado laboral cada vez más complejo y competitivo, siendo además uno de los motores para la innovación, el desarrollo económico y la generación de empleo de un territorio.

Por lo tanto, el departamento del Huila debe promover permanentemente el acceso a la educación posmedia pertinente y de calidad, a través de la creación de una estrategia o institución que, a través de financiación propia y externa, unifique y articule todos los esfuerzos existentes, aumentando su alcance, escala de funcionamiento y difusión, mediante el suministro de información permanente y pertinente sobre el desarrollo vocacional y el acceso a los programas de accesos disponibles (públicos y privados, nacionales y locales), la generación de ayudas financieras totales, parciales o de sostenimiento para los aspirantes que no cuentan con los recursos y no pudieron acceder a los beneficios del orden nacional, y acompañamiento permanente a los beneficiarios mediante coaching, salud mental, etc.

Articular la educación con el sector productivo. La pertinencia de la educación posmedia es un elemento fundamental para la generación de personas capaces de desenvolverse en el mercado laboral y contribuir al crecimiento de las empresas y el tejido productivo. La pertinencia de la educación solo es posible en la medida en que se encuentre alineada con las necesidades y desafíos cambiantes que se enfrentan las empresas y los territorios, para que sus graduados no solo puedan desempeñarse sino también contribuir, solucionar, innovar y emprender para el aprovechamiento de las oportunidades de los mercados.

En este sentido, el departamento del Huila debe facilitar y fomentar permanentemente la articulación y colaboración entre las instituciones de educación posmedia

y las empresas. Lo anterior no solamente trata del fomento de alianzas entre instituciones educativas y empresas, sino también del aseguramiento de que los programas académicos se adapten continuamente a las demandas laborales e integren experiencias prácticas e investigación aplicada, tanto para los docentes como para los estudiantes, con un enfoque en la solución de las problemáticas y el desarrollo de habilidades que sean valiosas en cualquier entorno laboral (habilidades blandas y transferibles).

Desarrollar una cultura alrededor de la investigación aplicada. La investigación académica es necesaria para el desarrollo económico y la innovación, resolviendo problemas del mundo real y generando avances que beneficien a las empresas. Al aplicar los conocimientos teóricos a situaciones prácticas, la investigación puede mejorar la eficiencia en la industria, la atención médica, la educación y otros sectores, además de abordar desafíos globales como el cambio climático, la salud pública y la tecnología.

El departamento del Huila debe apostarle permanentemente a la investigación aplicada para solucionar sus principales necesidades productivas, sociales y ambientales. Por una parte, debe articular actores para generar acuerdos y objetivos comunes sobre las principales problemáticas a solucionar. Por otra, debe fomentar la colaboración las instituciones académicas, las empresas y las instituciones públicas, gestionando y garantizando recursos de financiamiento públicos y privados adecuados, y generando incentivos y reconocimientos por el logro de resultados en investigación aplicada, incluyendo la promoción de resultados y su impacto en la sociedad.

Eje 5: El futuro irá de la mano del cuidado del medio ambiente

El Huila está estratégicamente ubicado entre las cordilleras Central y Oriental, alberga el 54% de la diversidad de zonas de vida del país. Sus ecosistemas abarcan desde el bosque muy seco tropical en la región de la Tatacoa, pasando por el bosque andino y alto andino, hasta las nieves perpetuas del Nevado del Huila. Esta riqueza de biodiversidad no solo confiere una singularidad geográfica, sino que también proporciona una amplia oferta de bienes y servicios ecosistémicos (Corporación Ambiental del Magdalena, 2023)

Gracias a la diversidad presente en la región, se ha generado una amplia oferta de bienes y servicios ecosistémicos que respaldan el desarrollo en diferentes áreas, tales como la agropecuaria, turística y energética. A estas actividades se suma la importancia de invertir en el medio ambiente en sí mismo, promoviendo la entrada y el fortalecimiento de los negocios verdes. Estos últimos representan una opción para contribuir al equilibrio ambiental y al mismo tiempo generar oportunidades económicas sostenibles. A continuación, se presenta una breve introducción al capital natural disponible en el Huila junto con diversas oportunidades en las cuales el departamento podría invertir. Es importante señalar que algunas de estas iniciativas ya están en desarrollo.

Agua

De acuerdo con el IDEAM, el Huila sobresale como una región que alberga abundantes reservas de agua. Conformado por 13 subzonas y 21 cuencas hidrográficas. Además, el departamento resalta por el río Magdalena, la principal arteria fluvial a nivel regional y nacional. La siguiente tabla ofrece detalles sobre las cuencas hidrográficas de nivel subsiguiente:

Tabla 19. Cuencas hidrográficas del nivel subsiguiente en el Huila

ID	Nombre	No. Cuencas	Área [Km²]
21011	Río Mazamorras y otros	28	659.8
21012	Río Magdalena Nacimiento y otros	11	559.1
21013	Río Sombrerillos y otros	12	544.6
21014	Río Guarapas y otros	16	751.6
21021	Río Timana y otros	15	375.4
21031	Río Suaza	32	1,427.5
21041	Quebrada La Yaguilga y otros	50	879.0
21042	Río Bordones y otros	19	662.9
21051	Río Páez - Rio Negro de Narváez y otros	25	1,047.3
21052	Río La Plata	34	1,389.7
21061	Quebrada de Río Loro y otros	16	578.4
21062	Quebrada La Guandinosa y otros	21	565.6
21081	Río Yaguará y otros	37	942.4
21091	Juncal y otros	20	450.0
21101	Río Neiva	23	1,067.1
21111	Río Las Ceibas y otros	20	687.7
21112	Río Fortalecillas y otros	18	554.3
21113	Río Villavieja y otros	23	931.4
21121	Río Bache	47	1,160.8
21131	Río Aipe y Afluentes Directos al Río Patá (md)	43	1,052.8
21141	Río Cabrera	39	2,195.4
Total		**549**	**18,483.6**

Fuente: Corporación Ambiental del Magdalena; Gobernación del Huila. Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) (2024 – 2035)

En el marco de la Evaluación Regional del Agua en 2019, se estimó el Índice de Afectación Potencial de la Calidad de Agua (IACAL) para evaluar la presión sobre las condiciones de calidad en los sistemas hídricos superficiales del Huila. Los resultados revelaron un índice potencial de contaminación "muy alto" en la subzona río Fortalecillas, así como en los ríos directos al Magdalena y el río Neiva. Por otro lado, las demás subzonas presentaron un índice de contaminación potencial "medio alto".

Además, la Evaluación del Índice de Calidad de Agua (ICA) en estaciones a lo largo del río Magdalena y sus principales afluentes, se identificaron estados de calidad entre "aceptable" y "regular". Las estaciones como Puente San Esteban, Puente Guacas y La Angostura mostraron un ICA "regular" durante el periodo seco, indicando afectaciones a la calidad del río Magdalena en esos puntos. No obstante, a medida que el río avanza, se observan mejoras por dilución y asimilación, cambiando su estado a «aceptable"[47].

En el municipio de Natagaima, se encontró un estado de calidad «regular" en el periodo seco debido a la falta de agua para la mezcla y autodepuración de contaminantes, mientras que en periodo de lluvias se apreció un estado "aceptable". En las estaciones Paso del Colegio y La Esperanza, cerca de los embalses El Quimbo y Betania, respectivamente, se mantuvo un estado de calidad "aceptable" a lo largo del tiempo, sugiriendo que los embalses están desempeñando eficazmente su función como sedimentadores naturales, regulando condiciones fisicoquímicas en el agua[48].

Pago por Servicios Ambientales

La realidad ambiental del Huila pone de manifiesto áreas hídricas que presentan oportunidades de mejora significativas en el departamento. Para incentivar la mejora y conservación de estas zonas, se ha implementado el mecanismo del Pago de Servicios Ambientales. Este enfoque consiste en proporcionar un incentivo económico, ya sea en forma de dinero o especie, que reconoce las acciones y prácticas vinculadas a la preservación y restauración de los ecosistemas. Este mecanismo busca minimizar conflictos en el uso del suelo y favorecer el mantenimiento, así como la continuación en la generación de servicios ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021).

En el Huila, este enfoque ha sido puesto en marcha en la cuenca del río Las Ceibas, vital para el abastecimiento de agua de la ciudad de Neiva. Ante la importancia de esta cuenca, la Gobernación del Huila, la Corporación Ambiental del

47 Corporación Ambiental del Magdalena; Gobernación del Huila. Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) (2024 – 2035)
48 Ibid.

Magdalena, la Alcaldía de Neiva y las empresas públicas de la ciudad decidieron colaborar mediante la creación de un fondo común, que se alimenta de recursos provenientes de los presupuestos respectivos de estas entidades, y que son destinados a acciones de planificación, ordenación y manejo de la cuenca.

Los resultados de este enfoque ya son evidentes, y a inicios del 2023 más de $39 millones de pesos fueron reconocidos a nueve familias propietarias de 164 hectáreas de bosque ubicadas en la cuenca del río Las Ceibas. Estas familias, de manera voluntaria, han asumido el compromiso de cuidar estos terrenos bajo el concepto de Pago por Servicios Ambientales (Alcaldía de Neiva, 2023).

La implementación del mecanismo en la cuenca del río Las Ceibas sienta un precedente valioso para su replicación en otras cuencas hídricas del departamento. La decisión de expandir este enfoque refleja un compromiso sólido con la preservación ambiental y la promoción de prácticas sostenibles en el Huila. Además de los beneficios ambientales, esta expansión tiene el potencial de incrementar los ingresos de las personas ubicadas en estas áreas, ofreciendo una perspectiva económica adicional a la par de la conservación del entorno.

Reforestación

En el reciente diseño del Plan de Gestión Ambiental Regional, el cual aún está en discusión, se incluyó una revisión de la dinámica de la superficie deforestada en el departamento del Huila. Según los datos, suministrados por el IDEAM, para el año 2015 de las 123,841 hectáreas deforestadas en Colombia, el Huila participó con el 0.6%, mientras que en el año 2017 cuando en Colombia se presentó el incremento más alto de los últimos 10 años con 219,552 hectáreas, la participación del Huila fue del 0.1%. Desde 2018 a 2021 la tendencia había sido a la baja, alcanzando la más pequeña área deforestada en 2021 (66 Ha). Sin embargo, en 2022 el departamento volvió a la tendencia al alza en área deforestada con 193 hectáreas deforestadas.

Para hacer frente a los impactos de la deforestación en el departamento, se ha implementado el Proyecto REDD+ desde el 2019. Su meta es reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO2) derivadas de la deforestación y la degradación del bosque. La conservación de alrededor de 25,000 hectáreas en los últimos años se espera que genere más de 400,000 créditos de carbono para el año 2024. Estos créditos pueden comercializarse tanto en el mercado nacional como internacional de carbono.

En el mercado de carbono, cada tonelada de CO2 evitada equivale a un crédito de carbono. Actualmente, el valor de un crédito de carbono en el mercado nacional es de aproximadamente 4.5 dólares estadounidenses, y en el mercado internacional puede ser aún más alto. El funcionamiento técnico de este modelo implica que, al evitar la deforestación en una hectárea de bosque, se evita la emisión de una canti-

dad específica de toneladas de CO2. Un auditor realiza un análisis detallado utilizando cartografía, visitas a terreno e imágenes satelitales, y emite un certificado que permite la transacción en el mercado de carbono.

Es relevante destacar que la formulación de este proyecto fue financiada por la cooperación francesa a través del Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial (FFEM). Este enfoque exitoso podría replicarse en otras áreas protegidas del departamento, ofreciendo una estrategia efectiva para combatir la deforestación y generar beneficios tanto ambientales como económicos.

Actividades económicas con potencial ambiental

La reforestación comercial se presenta como otra prometedora posibilidad para el Huila. Esta opción, que ya se utiliza en el departamento, puede ampliarse e intensificarse, si se vincula con las plantaciones forestales. Estas plantaciones pueden ser sistemas agroforestales al sembrar árboles alrededor de los cultivos de café u otros cultivos.

En el Huila, cerca de 4,000 campesinos que residen en los núcleos forestales de los municipios de Gigante, Garzón, La Plata, Agrado y El Pital están comprometidos con la conservación, no solo para proteger el medio ambiente, sino también para generar ingresos adicionales para sus familias (El Tiempo, 2018). Esta práctica no solo contribuye a la sostenibilidad ambiental, sino que también representa una forma valiosa de diversificación económica para las comunidades locales. La expansión y fortalecimiento de estas iniciativas pueden tener un impacto positivo tanto en la conservación ambiental como en el bienestar económico de las comunidades rurales en el Huila.

Así mismo, la producción agropecuaria sostenible puede ser otra forma de contribuir a la sostenibilidad ambiental del departamento. En términos de uso del suelo, más del 50.0% del departamento se dedica a la producción agrícola, con más de un millón de hectáreas destinadas a diversas actividades agropecuarias. El café lidera la economía agrícola con una extensión de 145,790 hectáreas, consolidándose como el cultivo de mayor área sembrada en todo Colombia. Después del café, la ganadería se posiciona como el segundo componente más relevante en la economía agropecuaria huilense. En su mayoría, la ganadería adopta un enfoque extensivo y de doble propósito, representando el 12.9% de la economía agrícola y ocupando vastas extensiones territoriales, alcanzando las 653,012 hectáreas. A su vez, la piscicultura emerge como el tercer sector importante, y utiliza aproximadamente 1,500 hectáreas para su producción.

Estos tres pilares económicos —café, ganadería y piscicultura— definen la actividad agropecuaria del departamento, subrayando la importancia de gestionar de manera eficiente y sostenible estos recursos para asegurar el aprovechamiento equilibrado y sostenible del territorio huilense. Esto se convierte en una prioridad ya que los resultados estimados por el Plan de Cambio Climático Huila, 2050, revelaron

que el sector agrícola ocupa el tercer lugar en emisiones de gases de efecto invernadero, después del sector energético y el sector de usos del suelo (Plan De Cambio Climático Huila 2050, 2014).

El reciente Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), que aún está en proceso de discusión y publicación, aportó un diagnóstico preliminar actual de cada uno de estos tres sectores.

Con relación al café, se observa que la producción convencional conlleva un alto consumo de agua. Aproximadamente 40 litros por cada kilogramo de café pergamino seco contamina el agua con 115 g de Demanda Química de Oxígeno (DQO) por kilogramo[49]. Sin embargo, existen alternativas más sostenibles, como el beneficio ecológico, que reduce significativamente el consumo de agua a menos de 5 litros por kilogramo.

Además, se ha desarrollado un método de beneficio ecológico sin vertimientos, caracterizado por un consumo global de agua inferior a 10 litros por kilogramo de café pergamino seco. Con este método, se realiza un manejo integral de los subproductos (pulpa y mucílago) generados durante el proceso de beneficio. Se aplican buenas prácticas que incluyen la recirculación o reutilización de las mieles y las aguas residuales tratadas, evitando la generación de vertimientos.

A pesar de la disponibilidad de tecnologías avanzadas, no todos los caficultores en el Huila han incorporado prácticas de beneficio ecológico o respetuosas con el medio ambiente. Por consiguiente, resulta fundamental emprender acciones para sensibilizar a los caficultores acerca de la importancia de adoptar prácticas más sostenibles. Es esencial que comprendan los beneficios no solo para el entorno, sino también para mejorar su acceso a mercados que cada vez más demandan productos con procesos respetuosos con el medio ambiente. La toma de conciencia y la adopción de prácticas ambientalmente responsables no solo elevan la calidad del producto, sino que también generan oportunidades comerciales en mercados comprometidos con la sostenibilidad.

En el ámbito de la producción bovina, se han identificado conflictos significativos vinculados al uso del suelo, especialmente relacionados con la expansión de la frontera agropecuaria destinada a la creación de pastizales. Este proceso, llevado a cabo sin una consideración adecuada de las características del suelo, está contribuyendo a un impacto ambiental negativo en la región[50].

Para atenuar estos conflictos y fomentar una producción bovina más sostenible, es esencial aprovechar eficientemente la información recopilada en el reciente Plan de Ordenamiento Territorial. Este plan ofrece resultados detallados sobre la aptitud

49 Corporación Ambiental del Magdalena; Gobernación del Huila. Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) (2024 – 2035)

50 Gobernación del Huila (2014). Plan De Cambio Climático Huila 2050: Preparándose Para El Cambio Climático.

del uso del suelo para el sector ganadero en el departamento. Integrar esta información en las decisiones relacionadas con la expansión de pastizales y el manejo del suelo permitirá alcanzar una producción bovina más acorde con las características del entorno, reduciendo así los impactos ambientales negativos.

Además de la consideración de las aptitudes del suelo, existen otras oportunidades para hacer más amigable con el medio ambiente el eslabón productivo de la ganadería. Una opción destacada es replicar acciones exitosas implementadas en proyectos nacionales, como el "Proyecto Ganadería Colombiana Sostenible" liderado por FEDEGAN (The Nature Conservancy, 2020). Este proyecto promovió la integración de árboles en la producción ganadera a través de sistemas silvopastoriles y la conservación de bosques nativos. Los resultados obtenidos hasta 2019 fueron notables, con aumentos significativos de ingresos por hectárea, un 25.0% de aumento en la producción lechera, un promedio del 24.8 % de aumento en la producción de biomasa, un 10 % de aumento en la digestibilidad y calidad de forrajes, y un 3 % de aumento en la calidad de la leche.

Otra oportunidad destacada es la adopción de prácticas de ganadería regenerativa. Esta práctica se centra en tener animales de mejor calidad en lugar de muchos animales de baja calidad, optimizando así la producción de leche y crías. Esta opción busca reducir la huella de carbono del sector ganadero y retribuir positivamente al medio ambiente (Gobernación del Huila, 2022).

En el caso específico del Huila, se ha realizado un significativo avance en este tema. Como respuesta al desarrollo sostenible del sector, se ha iniciado un proyecto integral que abarca repoblamiento bovino y mejoramiento genético. Este proyecto beneficiará a 832 ganaderos en 18 municipios y 26 organizaciones de ganaderos, con una inversión histórica cercana a los 26,000 millones de pesos. Esta iniciativa, en colaboración entre el Ministerio de Agricultura, el gobierno "Huila Crece" y las asociaciones de ganaderos, llevará a cabo un trabajo técnico con veterinarios para identificar las razas más adecuadas y realizar mejoramiento genético, contribuyendo así a la sostenibilidad y productividad del sector ganadero en la región.

Finalmente, respecto a la actividad piscícola, aunque vital para la producción de alimentos, conlleva desafíos ambientales como la polución acuática y modificaciones importantes en el entorno, como desviaciones del agua, dragado y rellenamiento[51]. Una estrategia clave para mitigar el impacto medioambiental de esta actividad es el aprovechamiento de los residuos generados, transformándolos en abono. Esta práctica no solo contribuye a la sostenibilidad ambiental, sino que también representa una oportunidad para generar ingresos adicionales.

51 Gobernación del Huila (2023). Acuerdo De Productividad y Competitividad Piscícola del Huila 2023 – 2040

El Acuerdo de Productividad y Competitividad Piscícola (2023) respalda la idea de que la mayoría de los residuos orgánicos biodegradables provenientes de la actividad piscícola pueden servir como fertilizantes. Empresarios del sector también reafirmaron esta posibilidad al destacar el potencial de los desechos de la piscicultura como valioso material para la producción de abono.

Energía eléctrica

El Huila cuenta con dos de los principales proyectos hidroeléctricos del país: Betania, con una capacidad de generación de 540 megavatios, y el proyecto hidroeléctrico el Quimbo con una capacidad instalada de 400 megavatios[52]. Los mayores caudales originados en la red hídrica del departamento, y las fuertes pendientes de las dos cordilleras andinas aseguran la continuidad del flujo de energía hacia las partes bajas, con todas las posibilidades de generar hidro-electricidad en cantidades estimadas de alrededor de 20,000 megavatios (Plan de Cambio Climático Huila, 2050, 2014). El cuidado y la inversión constante en estos proyectos son una obligación, no solo por ser fuentes de energía sino también como lugares de producción piscícola.

Sin embargo, un estudio llevado a cabo por la Universidad Nacional y CORHUILA reveló que, para el año 2015, el embalse de Betania mostraba una clara tendencia hacia un proceso continuo de eutrofización, que básicamente significa que estaba acumulando demasiados nutrientes (Martínez-Silva, 2015). Este fenómeno planteó una preocupación significativa para la sostenibilidad del embalse y se recomendó tomar medidas correctivas para prolongar la vida útil de Betania, ya que la falta de intervención podría resultar en la pérdida no solo de un recurso energético vital, sino también de una de las principales fuentes de productividad económica.

Además, otra opción energética para el Huila está relacionada con las Plantas Centrales Hidroeléctricas (PCHs). En 2015, la Agenda Interna de Competitividad planteó estas plantas como una apuesta productiva para el Huila. Sin embargo, al llegar al 2023, no se han desarrollado conforme a lo planeado en dicho documento. El Comité en la actualización de la Agenda Interna, identificó 39 proyectos que tenían el potencial de ser realizables en el departamento. Explorar y retomar estos proyectos podría ofrecer una nueva oportunidad para impulsar la generación de energía en el Huila y aprovechar su potencial en el ámbito hidroeléctrico (ver Tabla 20).

52 Autoridad Nacional De Licencias Ambientales. Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo. Tomado de: https://www.anla.gov.co/01_anla/proyectos/proyecto-de-interes-en-seguimiento-proyecto-hidroelectrico-el quimbo#:~:text=El%20proyecto%20hidroel%C3%A9ctrico%20El%20Quimbo%2C%20es%20una%20central%20a%20pie,orden%20de%202216%20GWh%2Fa%C3%B1o.

Tabla 20. PCH's viables en el Huila

Proyectos	Capacidad (MW)	PCHs
Baché	23	2
Aipe	18	2
Venado	46	4
Narváez	42	3
La Plata	89	6
Bedón	41	4
Suaza	25	2
Guarapas	4	1
Naranjos	91	8
Neiva	15	1
Cabrera	90	6

Fuente. Agenda Interna de Competitividad 2015

Las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas (PCHs) son instalaciones que, como su nombre indica, se construyen en escalas más pequeñas. Esto les permite adaptarse a las necesidades locales y aprovechar las fuentes de agua disponibles en diferentes regiones. Una de las ventajas clave de las PCHs es que generan un impacto ambiental menor en comparación con las grandes centrales hidroeléctricas, ya que afectan o tienen una menor alteración del entorno y un menor desplazamiento de la población.

Además del beneficio ambiental, las PCHs también ofrecen una oportunidad significativa para la promoción del desarrollo local. La construcción y operación de estas centrales pueden impulsar la economía en las áreas cercanas, generando empleo e ingresos a las comunidades locales.

Finalmente, otro potencial significativo en el departamento se relaciona con la generación de energías no convencionales, especialmente la energía solar y la proveniente de la biomasa residual de cultivos como el café (el tercero más grande en el país) y el arroz.

En cuanto a la energía solar, se proyecta que para el año 2050 su utilización representará aproximadamente el 11% a nivel mundial. Por lo tanto, el Huila puede aprovechar plenamente su potencial de exposición solar para impulsar un plan de desarrollo basado en una tecnología probada a largo plazo, como lo es la energía solar. Esta alternativa se considera "menos agresiva" en términos de impactos ne-

gativos en el medio ambiente y puede minimizar las afectaciones a las comunidades asentadas en las diferentes regiones del departamento (Agenda Interna - Plan Regional de Competitividad del Huila, 2015,p. 204).

En cuanto al potencial energético de los residuos agroindustriales en el Huila, el departamento es un importante productor de estos residuos, comúnmente denominados biomasas, que representan una alternativa muy interesante. Entre ellos se encuentran el bagazo y los residuos de cosecha de la caña panelera, la cascarilla de arroz y la pulpa del café. La utilización de estos residuos agroindustriales como fuentes de energía puede no solo contribuir a la diversificación de la matriz energética, sino también a la gestión más sostenible de los subproductos agrícolas, ofreciendo beneficios ambientales y económicos para el Huila.

Recuadro 5. Evolución de política medioambiental en Huila

En el departamento del Huila, se han llevado a cabo diversos procesos de planificación ambiental, los cuales han sido identificados y detallados en el reciente Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)[53]. A partir de este análisis, a continuación, se destacan algunos puntos que el PGAR señala como cruciales, y que deben ser tenidos en cuenta en la formulación de las líneas estratégicas de intervención.

Plan de Cambio Climático 2050: Elaborado en 2014 con el respaldo del programa Forestal, Mercados y Comunidades (FCMC) de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), este plan tiene como objetivo comprender y abordar los desafíos climáticos actuales. Su propósito es prevenir costos futuros, optimizar la utilización de los recursos disponibles y generar alternativas competitivas para el departamento.

Plan de Ordenación Forestal: Adoptado en 2018, este plan se enfoca en la planificación, uso y gestión sostenible de los recursos forestales en áreas designadas como tierras forestales. Estructurado en componentes biofísicos, socioeconómicos y legales, su objetivo principal es la conservación, protección y manejo sostenible de los recursos forestales y la biodiversidad. Incluye iniciativas como la protección de la biodiversidad, gestión forestal, investigación forestal, fomento forestal y la reconversión de sistemas agropecuarios.

Planes de Manejo de Áreas Protegidas y Ecosistemas Estratégicos: Estos planes se centran en acciones destinadas a preservar la biodiversidad,

53 El plan PGAR aún se encuentra en fase de borrador y está siendo objeto de discusión en la etapa final de su desarrollo.

reducir las presiones ambientales, fomentar el ecoturismo y fortalecer las capacidades administrativas y técnicas. Han sido adoptados planes específicos para humedales y páramos, así como planes de conservación orientados a especies amenazadas de flora y fauna silvestres.

Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Abastecedoras y Microcuencas: Estos instrumentos contienen programas y proyectos destinados a la restauración de cuencas y microcuencas con el fin de conservar los recursos hídricos y promover un desarrollo agropecuario sostenible, alineado con los usos del suelo definidos en los planes correspondientes.

Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos (PMAA): Aprobado en 2019, este plan aborda la gestión ambiental de los acuíferos en la cuenca del río Magdalena. Su enfoque se centra en la generación de conocimiento, gestión de la oferta hídrica, caracterización de la demanda de agua, reducción de la contaminación y fortalecimiento institucional. La formulación del Plan de Manejo de Acuíferos para el centro y sur del departamento está pendiente, al igual que la reglamentación para el uso de aguas subterráneas.

Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR): Instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las Corporaciones Autónomas Regionales para el área de su jurisdicción, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones. Para el Huila, actualmente la Corporación Ambiental del Magdalena (CAM) se encuentra formulando este plan y se encuentra en fase final de discusión.

Plan de Ordenamiento Departamental: Recientemente, se actualizó el POD para el Huila. Este documento aporta información valiosa en cuanto a la aptitud del uso del suelo en el departamento. Por tanto, esta información debe usarse para mitigar la sobreutilización de la tierra en el departamento.

Planes de Ordenamiento Territorial: Varios municipios del departamento han estado comprometidos en la revisión y actualización de sus POT, en cumplimiento con la normativa posterior a la Ley 388 de 1997. Sin embargo, al llegar al 30 de junio de 2023, se identifica que 14 municipios aún no han presentado documentos a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) o no han concertado temas medioambientales con esta entidad. Entre estos municipios se encuentran Agrado, Aipe, Algeciras, Colombia, Iquira, Isnos, Nátaga, Oporapa, Palermo, Saladoblanco, Santa Maria, Tarquim, Timaná y Campoalegre.

Recomendaciones

El cambio ambiental es una realidad innegable y su impacto en el Huila se manifiesta a través de diversas variables, cuyos cambios futuros dependerán de las estrategias implementadas para su mitigación. Por esto, es esencial que el crecimiento económico del departamento esté alineado con el desarrollo sostenible. A continuación, se sugieren algunas recomendaciones que se han mencionado a lo largo de este apartado.

Huila cuenta con un valioso capital natural que se manifiesta en una amplia oferta de bienes y servicios ecosistémicos. El departamento debería considerar al medio ambiente como una apuesta estratégica, promoviendo la entrada y el fortalecimiento de los negocios verdes en la región. Aunque ya se han implementado algunos negocios verdes en el Huila, se sugiere intensificar y expandir estas iniciativas. Algunos ejemplos de negocios verdes que ya están en marcha en el Huila y que deberían continuar fortaleciéndose incluyen:

Pagos por Servicios Ambientales de cuencas hidrográficas. La implementación exitosa del mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales en la cuenca del río Las Ceibas establece un precedente valioso. Este enfoque de cuidado y preservación puede replicarse con éxito en otras cuencas hídricas del departamento. El modelo de retribución por los beneficios ambientales generados, especialmente en la conservación del agua y la biodiversidad, no solo fortalece la gestión sostenible de los recursos hídricos, sino que también ofrece oportunidades económicas para las comunidades locales.

Pagos por Servicios Ambientales en el mercado de carbono. La biodiversidad y los ecosistemas en el Huila enfrentan presiones significativas debido a la deforestación impulsada por la expansión agrícola. Para mitigar este impacto ambiental, se recomienda replicar el exitoso modelo de REDD+ en otras áreas protegidas del departamento. Este enfoque ofrece una estrategia eficaz para combatir la deforestación al mismo tiempo que genera beneficios tanto ambientales como económicos.

Fortalecer acciones para viabilizar el proyecto Betania. Es fundamental tomar medidas correctivas para prolongar la vida útil de Betania. La falta de intervención podría resultar en la pérdida no solo de un recurso energético vital para el departamento del Huila, sino también de una fuente clave de productividad económica.

Impulsar las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas. Retomar la construcción y operación de Pequeñas Centrales Hidroeléctricas (PCHs), ya que estas instalaciones no solo generan un impacto ambiental menor al implicar una menor alteración del entorno y un menor desplazamiento de la población, sino que también impulsan la economía local al generar empleo e ingresos para las comunidades cercanas.

Explotar el potencial de energía solar. Aprovechar plenamente el potencial de exposición solar en el Huila para impulsar un plan de desarrollo basado en tecnología probada a largo plazo, como la energía solar. Iniciar la instalación de paneles solares en fincas no solo contribuirá al cuidado del medio ambiente, sino que también generará beneficios como la valorización de los predios.

Avanzar en la transformación de residuos agroindustriales en energía. Enfocarse en el potencial energético de los residuos agroindustriales en el Huila, conocidos como biomasas. Se recomienda diseñar iniciativas de investigación y desarrollo para identificar procesos y residuos que permitan al Huila convertirse en un importante transformador energético, contribuyendo así a la gestión sostenible de los recursos agrícolas.

Promover la producción agropecuaria sostenible. El Huila se enfrenta al reto de aumentar la producción agropecuaria de manera sostenible. Las actualizaciones del Plan de Ordenamiento Departamental (POD) y del Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) marcan el inicio de acciones concretas en esta dirección. Un paso significativo en este compromiso es la adopción del Pacto HYLEA y las inversiones realizadas por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) en colaboración con Conservación Internacional. Estas iniciativas concretas están orientadas a la implementación de sistemas agroforestales, específicamente el modelo "café con sombrío", en el sector cafetero. Este modelo no solo busca mejorar la productividad sino también garantizar la sostenibilidad y resiliencia del entorno natural. La replicación de estos modelos a otros renglones productivos en el departamento es imperativa para lograr un impacto generalizado.

Aprovechamiento del Plan de Ordenamiento Departamental (POD) para abordar temas medioambientales. La reciente actualización del Plan de Ordenamiento Departamental (POD) para el Huila tiene información valiosa sobre la aptitud del uso del suelo en el departamento. Esta información constituye una herramienta crucial para abordar la sobreutilización de la tierra en la región. Se sugiere aprovechar el POD como un instrumento estratégico para implementar medidas que mitiguen los impactos medioambientales y promuevan un uso sostenible del suelo.

Garantizar que todos los municipios cuentan con Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que incorporan aspectos relacionados con el medio ambiente. En el corto plazo, es importante que los 14 municipios que aún no han presentado documentos a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM) o no han concertado temas medioambientales con esta entidad, actualicen sus POT. Este proceso de actualización no solo fortalecerá la gestión ambiental a nivel local, sino que también asegurará una planificación territorial más alineada con los principios de sostenibilidad y conservación de los recursos naturales en el Huila.

Soportes del Modelo



Existen aspectos fundamentales en un modelo productivo y social que, aunque no constituyen el núcleo central, pueden comprometerlo si no se desarrollan adecuadamente y de manera paralela. En el contexto del Huila, se hace referencia a las finanzas públicas y las condiciones de paz y seguridad como elementos denominados "soportes del modelo".

El primer aspecto, las finanzas públicas, adquiere centralidad debido a la debilidad estructural de las finanzas departamentales en Colombia, donde los ingresos propios no constituyen una fuente suficientemente sólida para impulsar el desarrollo regional. El Huila no escapa a este diagnóstico, y sus finanzas a largo plazo se configuran como una debilidad estructural de su modelo de desarrollo. En este sentido, se busca avanzar en una reflexión que proporcione mejoras no solo en los ingresos propios, sino también en la cantidad y el uso de los recursos de los sistemas de transferencias intergubernamentales, como el SGP y el SGR. Algunas propuestas han sido objeto de discusión en la Misión de Descentralización, mientras que otras han sido presentadas por actores interesados en temas de finanzas públicas. A largo plazo, se aspira a que el departamento fortalezca sus finanzas con un crecimiento real del 100% en menos de 10 años, para lo cual se requiere una gestión inteligente y apoyo político.

En lo que respecta a la seguridad, si bien los economistas suelen partir del supuesto de que el imperio de la ley es una realidad, en Colombia estamos lejos de que este supuesto se cumpla. En el país, se ha observado un aumento sostenido de los indicadores de criminalidad en los últimos dos años, no siendo el Huila una excepción. Los años posteriores a la firma del Acuerdo de Paz pueden considerarse como un paréntesis en materia de orden público, pero desde 2022 en adelante, las cifras del crimen son concluyentes: la actividad de grupos armados y del crimen común ha experimentado un crecimiento sostenido. Este resurgir del crimen se convierte en una barrera significativa para las actividades empresariales, especialmente para los empresarios del campo. En este contexto, se presentan recomendaciones prácticas para que el departamento pueda hacer seguimiento y colaborar en la medida de lo posible con el control del crimen, considerando su estrecho campo de acción y reconociendo que esta es una competencia del nivel nacional.

Soporte 1: Se necesita una revolución en las finanzas departamentales

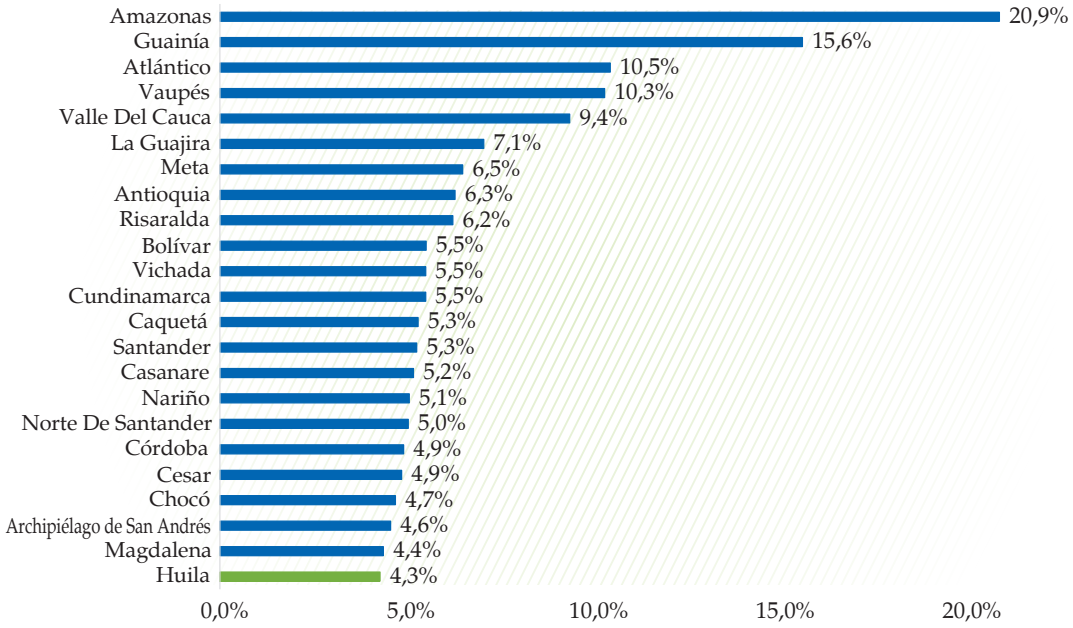
Tras la promulgación de la Constitución Política de 1991, los departamentos se consolidaron como entidades territoriales, adquiriendo una mayor autonomía tanto administrativa como fiscal. Esta mayor autonomía ha propiciado notables desarrollos institucionales y de gestión por parte de los gobiernos intermedios en las últimas décadas, con avances significativos en la creación de nuevos niveles de gobierno para fines específicos o supra territorialidad, así como en el proceso de planeación y presupuestación llevado a cabo por estas entidades territoriales.

No obstante, en los últimos 20 años, el papel de los departamentos en la política pública de Colombia ha experimentado una pérdida progresiva de relevancia, principalmente debido a la insuficiencia de recursos que les impide desempeñar eficazmente el papel asignado. Por consiguiente, resulta crucial fortalecer las finanzas públicas departamentales, para consolidar estas entidades territoriales como piezas fundamentales que impulsen el desarrollo a largo plazo.

En la actualidad, los departamentos cuentan con tres fuentes importantes de recursos: ingresos propios, El Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). Aunque los ingresos propios se han consolidado como la principal fuente de financiamiento, el SGP, a pesar de su monto, financia políticas de carácter nacional, por lo que poco queda para administrar por los departamentos. En el año 2022, los recursos discrecionales del SGP, es decir aquellos que les llegan directamente a los departamentos, representaron para el Huila apenas el 4.3% del total de los ingresos de esta fuente. El panorama anterior se hace más complejo si se observa como el SGP como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) ha caído durante los últimos 20 años del 43.0% en el año 2002 al 22.2% en el año 2022 y se encuentra en mínimos históricos.

En Colombia los recursos transferidos que forman parte del proceso de descentralización son limitados. La mayor parte del Sistema General de Participaciones (SGP) cuenta con destinación específica para financiar salud, educación y saneamiento básico, así como programas nacionales financiados con las Asignaciones Especiales del SGP, entre otros. Esta situación se vuelve aún más crítica para el Huila un departamento en donde el porcentaje que le llega libre o discrecional es de los más bajos entre todos los departamentos, ver Gráfica 31. En el 2022, el SGP discrecional apenas representó el 4.3% del total asignado para el departamento del Huila y el 6.1% para el conjunto de los departamentos del país.

Gráfica 31. SGP Discrecional/SGP Total por departamentos: 2022

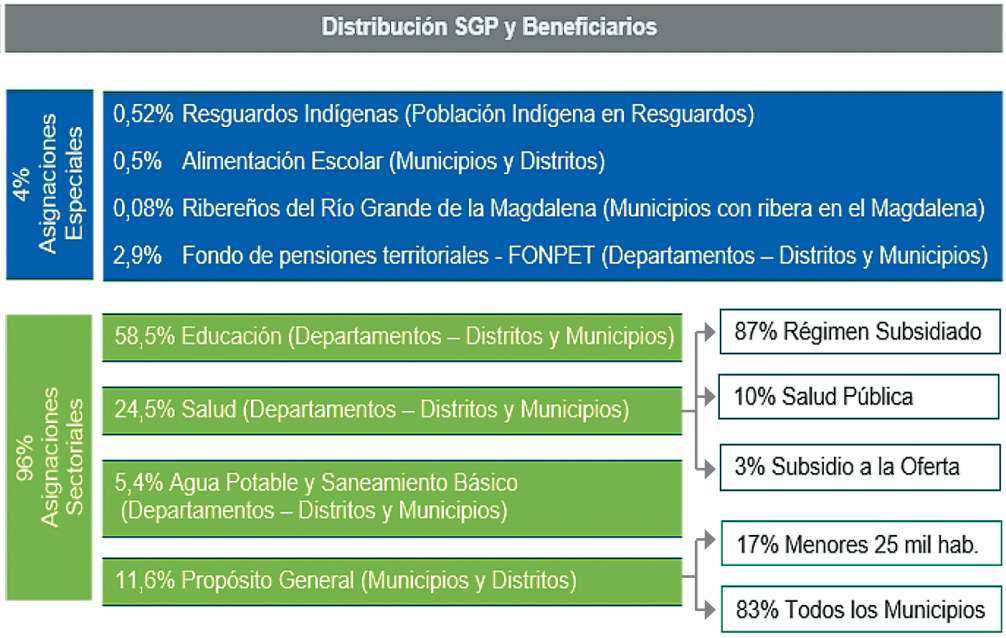


Fuente: Misión de Descentralización. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

En línea con lo anterior, se encontró que el Sistema General de Participaciones (SGP) discrecional, excluyendo el gasto en nóminas de educación pública y régimen subsidiado, muestra un crecimiento notablemente inferior en comparación con el resto del SGP. Esta dinámica de crecimiento del SGP neto territorial favorece a los sectores de educación y salud, mientras que el SGP neto se convierte en un elemento residual, sujeto a condiciones específicas.

La Gráfica 32 muestra la actual distribución del Sistema General de Participaciones (SGP), la cual se divide en dos categorías: las asignaciones especiales, que conforman el 4% del total, y las asignaciones sectoriales, que constituyen el 96.0% restante. Asimismo, se detalla la distribución de la asignación sectorial entre salud, educación y saneamiento básico que concentran el 88.4% de los recursos, mientras que el 11.6% restante se asigna a municipios y distritos. Las reformas propuestas en esta sección tienen como objetivo aumentar de manera significativa los ingresos territoriales del SGP, apuntando a un incremento de entre el doble y el triple en el mediano plazo.

Gráfica 32. Composición actual de la distribución del SGP por tipo de asignación



Fuente: DNP

Por otra parte, los ingresos por regalías han experimentado una alta fluctuación lo que hace muy difícil su gestión. Con la promulgación de la Ley 2056 de 2020, gran parte de estos recursos se destinan a financiar prioridades nacionales a través de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) y el Fondo de Asignaciones para la Paz, que forman parte del Sistema General de Regalías (SGR). Además, otros recursos se dirigen al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

Los territorios reciben directamente recursos de regalías, con un 25.0% del total asignado a los territorios productores y un 49.0% destinado a inversiones en departamentos y municipios (ver Gráfico 46). La ventaja de estos recursos radica en su mayor libertad de uso en comparación con los provenientes del SGP, además de contar con montos sustancialmente más elevados. Por último, aunque este documento no profundiza en el tema, es esencial destacar que la gestión de los recursos de regalías es un proceso complejo y representa uno de los desafíos a abordar por el Huila en el corto plazo.

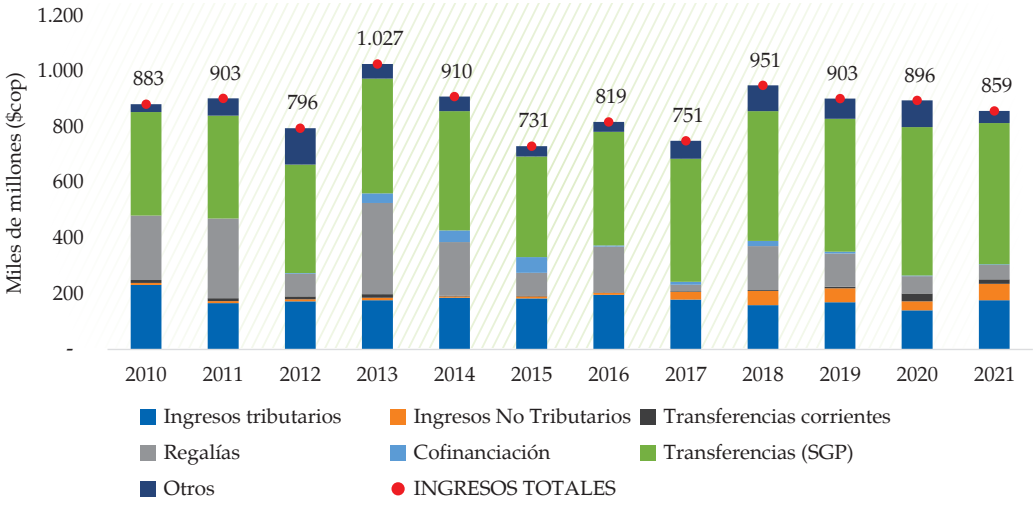
Dadas las limitaciones del actual modelo de financiamiento, es necesario formular alternativas y reformas para las tres fuentes principales de recursos. Tanto

los ingresos propios, como el SGP y el SGR necesitan de modificaciones para que el Huila pueda financiar las líneas estratégicas de acción que se deriven de los elementos propuestos del modelo social y productivo.

A continuación, se presenta un análisis del desempeño financiero del departamento del Huila durante la última década, comparándolo con el promedio de los departamentos del país y la Región Comparable.

En línea con lo expuesto anteriormente, durante los últimos años el desempeño fiscal del departamento del Huila como del resto de los departamentos ha sido discreto. En el periodo 2010-2021, el departamento muestra un estancamiento en sus ingresos totales, inferior al comportamiento de los demás departamentos del país y la Región Comparable[54] con un crecimiento promedio anual real del 0.8%, frente a un 1.9% y 3.6% respectivamente. Asimismo, en el mismo periodo (2010-2021) las transferencias de la nación fueron el ingreso más importante con un promedio el 49,9%; seguido de los ingresos tributarios que registraron el 20,8% (Gráfica 33). Las regalías son el tercer rubro más importante, con el 16.6%, seguido de otros ingresos de capital (7.4% en promedio).

Gráfica 33. Ingresos del Huila ($ de 2018): 2010 - 2021

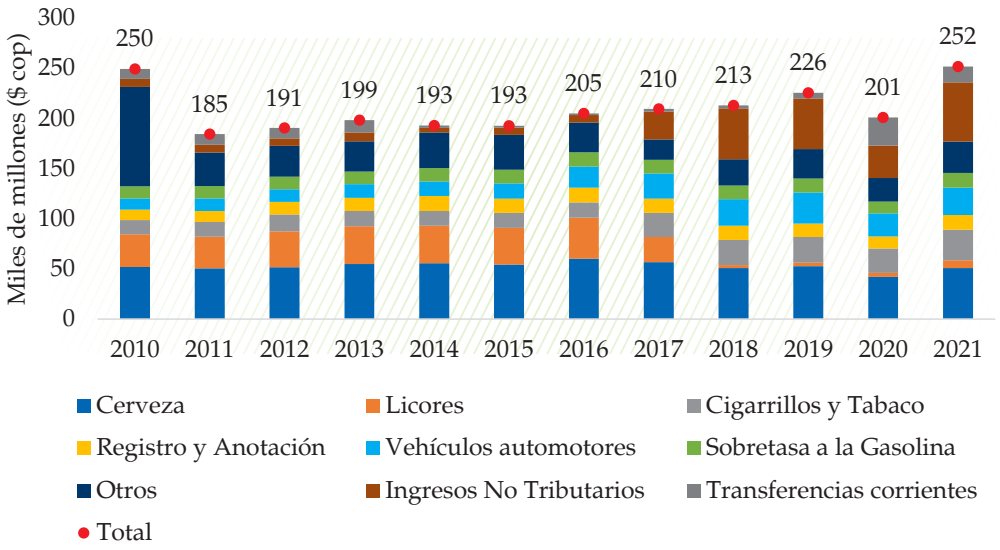


Fuente: SISFUT – DNP. Elaboración Fedesarollo – UrbanPro.

54 La Región Comparable se compone por Tolima, Nariño, Quindío, Cauca y Caquetá. Estos son los departamentos más similares a Huila al tener en cuenta los criterios de PIB, población, cantidad de municipios y porcentaje de la producción agropecuaria.

En lo que se refiere a los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), estos se han posicionado como la más importante fuente de ingresos de los departamentos. Sin embargo, es entre frente el crecimiento de los ingresos del departamento también ha sido inferior al promedio nacional y al desempeño de la Región Comparable. El departamento registro un crecimiento real de los ingresos corrientes del 0.8%, frente al 2.9% del total de departamentos del país y un 2.6% de la Región Comparable. Así mismo, la estructura de los ingresos del departamento muestra una alta dependencia a los ingresos del impuesto a la cerveza (28.7%), relativo al promedio nacional (22.4%) y a la Región Comparable (24.8%); y una representatividad similar en la importancia de los impuestos de licores (14.3%) y cigarrillos (9.4%).

Gráfica 34. Ingresos Corrientes del Huila ($ de 2018): 2010 - 2021

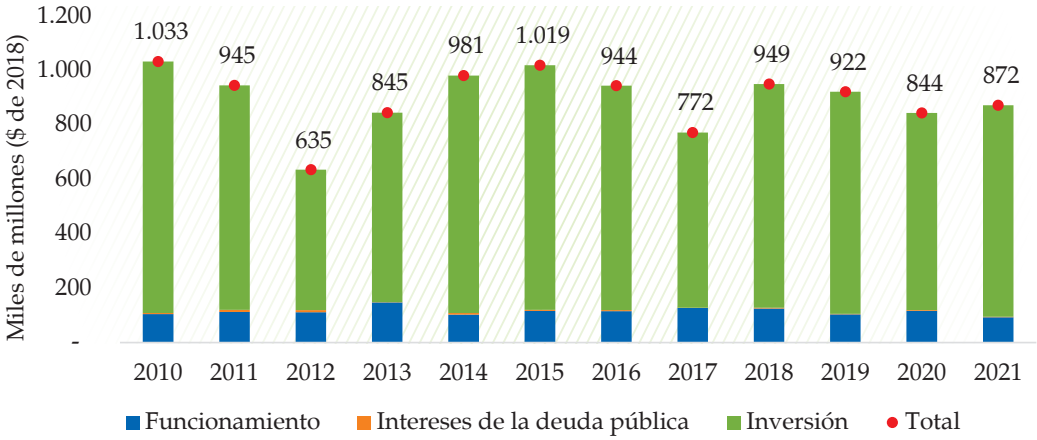


Fuente: SISFUT – DNP. Elaboración Fedesarollo – UrbanPro.

Por otro lado, en la vigencia 2010-2021, tanto el Huila como el total de departamentos del país ejecutaron compromisos de gasto en compromisos corrientes (funcionamiento e intereses de la deuda pública) como en gastos de capital (inversión). Para el Huila, el nuevo el gasto en inversión fue el rubro de compromisos más grande con el 86.1% de los gastos totales y por encima del promedio nacional (83.0%). Por su parte, los gastos de funcionamiento representaron en promedio el 13.5% y los intereses de

la deuda pública apenas un 0.4%. En línea con lo expuesto en la sección de ingresos departamentales, estos gastos en inversión corresponden principalmente a destinaciones específicas de educación y salud que se ejecutan en el territorio, pero sobre los cuales el departamento del Huila no tiene discrecionalidad. De esta forma, el crecimiento del gasto real para el periodo de estudio se acercó en promedio al 2.0% anual, el cual de igual forma se vio atado por el crecimiento de los ingresos (Gráfica 35).

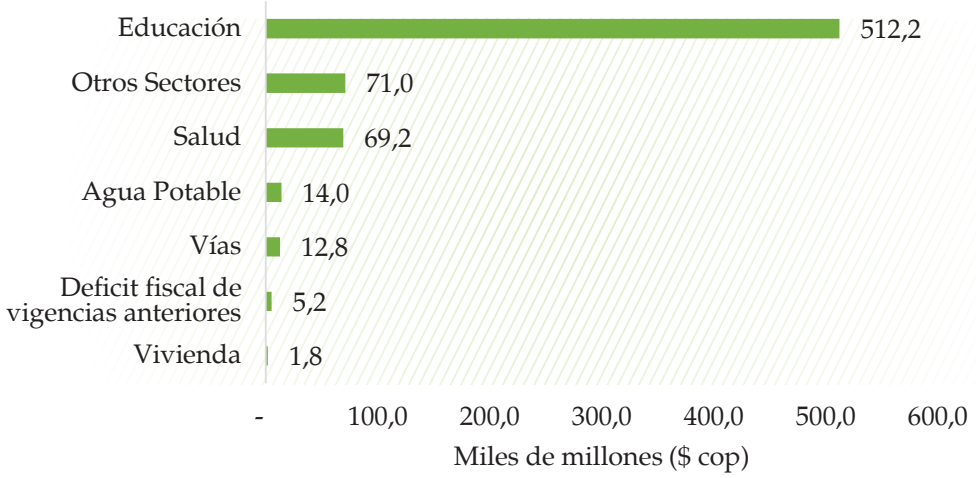
Gráfica 35. Gastos para el departamento del Huila ($ de 2018): 2010-2021



Fuente: SISFUT – DNP. Elaboración Fedesarollo – UrbanPro.

La distribución sectorial del gasto revela que, en 2021, el gasto en educación alcanzó los $512.2 mil millones, representando el 74.7% de los gastos totales de inversión en el departamento (Gráfica 36). Por su parte, salud y agua potable y saneamiento le siguieron con el 10.3%, 10.1% y 2.0 respectivamente.

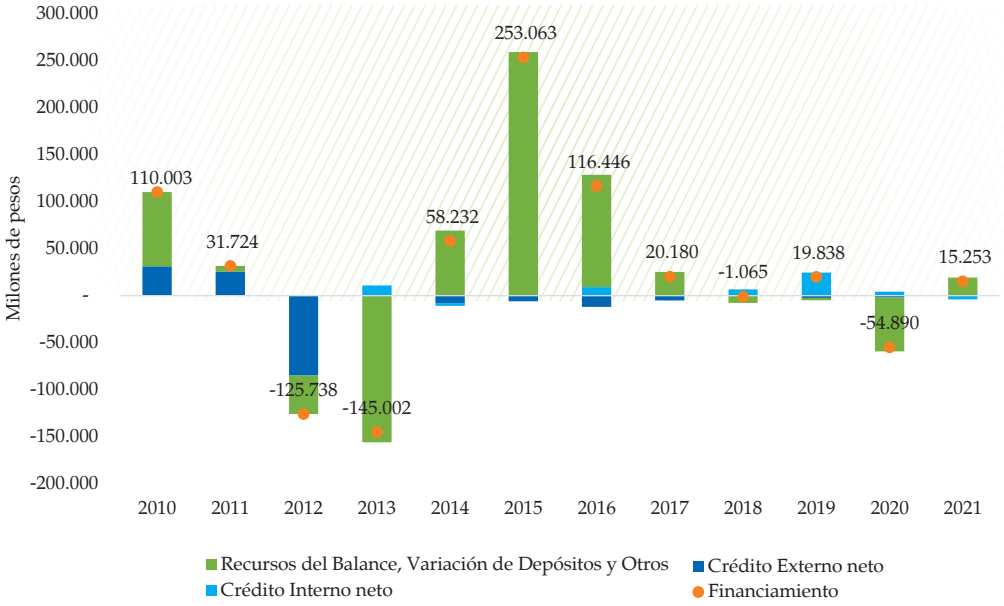
Gráfica 36. Gastos en inversión del Huila: 2021



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Relativo a las estrategias de financiamiento, en el periodo 2010-2021, los recursos del balance colaboraron en 7 de los 12 años a financiar el déficit del departamento. Por su parte, los recursos de crédito externo e interno tuvieron una participación muy baja. Sobre estos últimos, si bien entre los años 2010 a 2012 fueron más importantes los recursos provenientes del crédito externo, desde 2016 la mayoría de la deuda pública ha provenido de crédito interno (Gráfica 37).

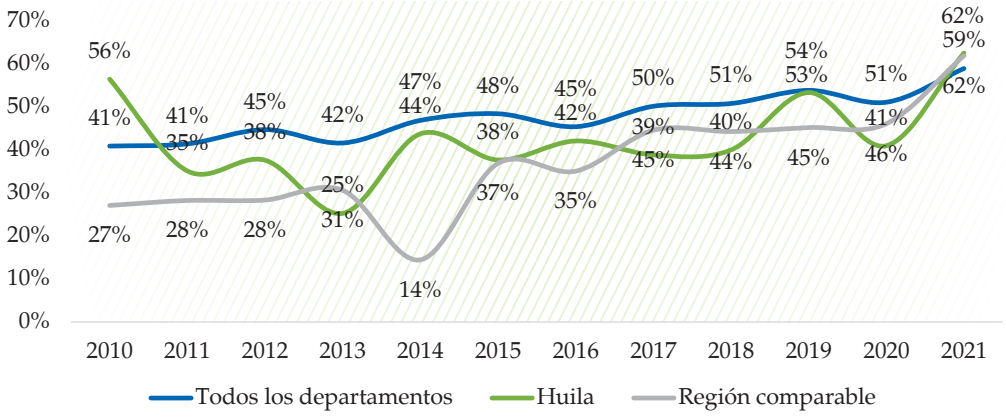
Gráfica 37. Composición del financiamiento para el departamento del Huila: 2010-2021



Fuente: SISFUT – DNP. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Asimismo, el ahorro corriente promedio durante el periodo 2010-2021, estimado como la diferencia ingresos y gastos corrientes, fue del 41.8% en departamento del Huila, con un desempeño similar al promedio departamental, y mucho mayor al ahorro corriente de los departamentos de la Región Comparable con el 36.9% (Gráfica 38). Mantener un nivel de ahorro corriente alto permitirá en el largo plazo financiar las apuestas estratégicas de mediano y largo plazo que conduzcan al departamento a un crecimiento sostenido y a un desarrollo de sus potencialidades productivo. El camino es mejorar los ingresos corrientes y tener un buen control del gasto de funcionamiento.

Gráfica 38. Ahorro corriente sobre ingresos corrientes: 2010-2021



Fuente: SISFUT – DNP. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Por otro lado, al analizar los ingresos departamentales en términos per cápita se encontró que en el periodo 2010-2021 en el Huila han disminuido levemente los ingresos corrientes per cápita. La Tabla 21 muestra la evolución en el periodo de los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias corrientes per cápita. En general, se encuentra un buen comportamiento para el Huila con una ligera caída en la mitad del periodo y una recuperación notable en los últimos años. Resalta además que, en los ingresos corrientes, el Huila está por encima de los departamentos de la Región Comparable y no muy lejos del promedio del total de departamentos. Por el contrario, al mirar las transferencias corrientes per cápita estas se encuentran por debajo de los que reciben los departamentos de la Región Comparable.

Tabla 21. Comparación ingresos per cápita departamentales: 2010 - 2021

Ingresos tributarios per capita (Miles de pesos constantes de 2018)												
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total Nacional	182,9	181,6	178,6	188,2	194,2	196,4	217,4	194,0	186,4	193,8	168,6	199,0
Región Comparable	112,1	114,4	113,6	116,6	126,3	133,0	139,3	138,6	137,6	136,1	114,7	133,6
Huila	231,6	164,1	168,6	171,1	177,6	173,2	182,9	165,1	145,0	152,7	123,9	153,9

Ingresos no tributarios per capita (Miles de pesos constantes de 2018)												
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total Nacional	39,9	45,5	46,9	43,1	47,1	41,0	30,8	57,0	61,5	67,0	40,3	57,5
Región Comparable	23,8	24,0	23,1	30,7	29,3	28,2	24,4	29,1	33,2	46,4	37,2	63,2
Huila	7,9	7,5	7,5	8,5	4,2	7,0	6,9	25,6	46,3	45,6	28,5	51,5

Transferencias corrientes per cápita (Miles de pesos constantes de 2018)												
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total Nacional	330,5	333,7	332,6	351,5	340,6	318,4	317,9	327,9	327,8	339,5	356,2	355,7
Región Comparable	431,5	427,5	440,1	448,6	460,8	433,7	443,4	444,7	454,7	473,9	488,5	502,1
Huila	371,4	365,2	380,6	398,4	409,4	341,1	380,3	407,2	424,8	429,8	469,5	441,1

Fuente: SISFUT – DNP. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Recomendaciones

Ante las limitaciones evidentes del actual modelo de financiamiento para el Huila y otros departamentos del país, es imperativo desarrollar alternativas y reformas en el sistema de financiación territorial. Tanto los ingresos propios como el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) necesitan ajustes significativos para adaptarse a los requisitos a largo plazo que garanticen la sostenibilidad financiera de las líneas estratégicas del modelo social y productivo que se pretende construir a lo largo del tiempo.

Optimización de fuentes existentes. Se propone incrementar el recaudo tributario a través de la mejora en las bases de datos e información que ha demostrado en los últimos años ser eficiente en términos de mayor recaudo. La actualización y ampliación de las bases de datos tributarias permiten una mayor precisión en la identificación de contribuyentes y la detección de posibles evasores. Igualmente, el departamento debe seguir apoyando medidas como la contratación de empresas especializadas en la gestión del cobro y fiscalización de algunas rentas. En esa línea, la gestión del cobro mediante comunicación de los pagos pendientes con mensajes de texto o correo electrónico ha demostrado su efectividad. Igualmente, el uso eficiente de nuevas tecnologías e inteligencia artificial ha demostrado su utilidad para incrementar los ingresos. Mediante el uso de herramientas tecnológicas avanzadas, como análisis de datos, algoritmos de aprendizaje automático y sistemas de gestión inteligente, las autoridades fiscales pueden identificar patrones, detectar posibles evasiones y optimizar la administración de impuestos.

En cuanto al impuesto a la cerveza, debe trabajarse en ejercer mayores controles sobre la llegada y salida de esta bebida alcohólica desde y hacia el departamento. Actualmente, la cerveza que entra al departamento y sale del mismo, solamente tiene que pagar el 50.0% del IVA. Por su parte, se recomienda evaluar la venta del aguardiente Doble Anís en ciudades donde está abierto el consumo del aguardiente como Bogotá.

Finalmente, la actualización del catastro se erige como una herramienta vital para potenciar el recaudo tributario. Al mantener actualizados los registros catastrales, se logra una valuación precisa de los bienes inmuebles, lo que conlleva a una justa determinación de impuestos como el predial.

De igual forma, se propone que el Huila defienda las propuestas de que la Nación ceda tres impuestos a los departamentos: bebidas azucaradas, alimentos ultra procesados y la sobretasa al ACPM. Así mismo, otras propuestas que están siendo desarrolladas por la Misión de Descentralización, o el Ministerio de Hacienda,

necesitarán del apoyo político para materializarse, como puede ser el caso de las modificaciones al impuesto a la cerveza[55] y el cigarrillo[56].

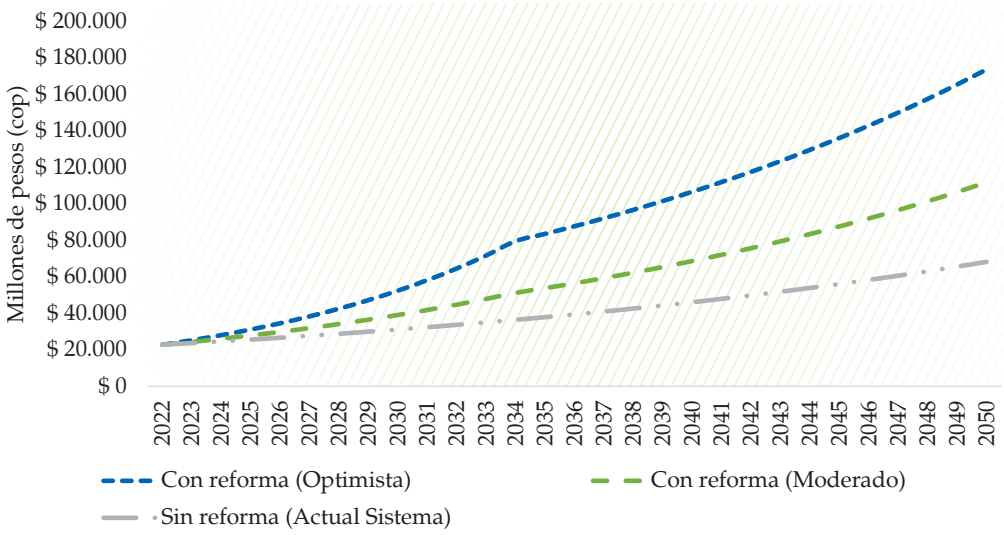
Modificaciones al Sistema General de Participaciones. Es importante mencionar que si bien, el departamento no tiene competencia para establecer modificaciones sobre el monto y las destinaciones de los recursos del SGP, pues estas requieren reformas constitucionales, el departamento si puede liderar y apoyar apuestas de reforma en el contexto político nacional. En este frente, la participación del Gobernador del departamento del Huila, Luis Enrique Dussán López, como uno de los miembros de la Misión de Descentralización ha representado un paso importante.

De esta manera, se propone que el departamento lidere las apuestas de reforma que buscan redireccionar al alza el crecimiento de los recursos del SGP, de manera que se fortalezca esta fuente de financiación en el medio plazo. Esto puede ser posible con la eliminación de las asignaciones especiales del SGP y su incremento respectivo como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

La aprobación de estos cambios llevaría a que los ingresos discrecionales del SGP para el departamento se incrementaran entre el doble (moderado) y el triple (optimista) en el mediano plazo, como se observa en la Gráfica 39, en un periodo de transición de ocho a diez años. En cualquier caso, el crecimiento de los recursos seria considerable en comparación al actual ritmo de crecimiento de los ingresos sin reforma propuestos.

55 La propuesta de reforma busca establecer una base impositiva por grado de alcohol.
56 La propuesta de reforma busca incorporar en la base impositiva el consumo de vapeadores, cigarrillos electrónicos y otros dispositivos similares.

Gráfica 39. SGP Discrecional con y sin reformas para el Huila: 2023 - 2050



Fuente: Misión de descentralización. Elaboración Fedesarrollo - UrbanPro

Asimismo, la propuesta de reforma que propone la asignación directa de las asignaciones especiales (AE) a los territorios, se integre con los recursos de propósito general. Esta medida proyecta que los recursos netos transferidos a los territorios aumentarían hasta el 16,7%, con un incremento de aproximadamente 4 puntos porcentuales.

De igual forma, se está discutiendo la posible separación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) neto o discrecional de aquellos asignados a salud y educación. Esta medida busca evitar la disparidad en el crecimiento de los recursos del SGP discrecional con los de salud y educación, tal y como ha ocurrido en años anteriores. Para implementar esta propuesta, sería necesario establecer reglas que determinen el monto inicial de dichos recursos, su tasa de crecimiento anual y su uso. Estas reglas deberían estar formalmente establecidas por la ley. En aras de fortalecer la autonomía territorial, se sugiere que la decisión sobre su utilización recaiga en las gobernaciones y alcaldías.

Se propone como tercera medida establecer un piso mínimo para los recursos transferidos a los territorios denominados como SGP neto o discrecional. Actualmente, existen proyectos de ley en el Congreso que buscan aumentar esta asignación. Dado que el nuevo nivel (la propuesta preliminar lo está fijando en el 30.0% de los ICN) supone un esfuerzo fiscal significativo, se sugiere alcanzar este

porcentaje a lo largo de un periodo de transición de ocho años. Con el propósito de suavizar el impacto fiscal del aumento planeado en el tiempo, se propone comenzar desde un nivel del 21.5% en el año 2024, con incrementos anuales del 1% hasta el 2031. Finalmente, se propone un aumento del 1.5% en el año 2032. En el 2033, el aumento debería ser la tasa de inflación más 2 puntos porcentuales, asegurando siempre que el umbral mínimo del 30.0% de los ICN sea respetado.

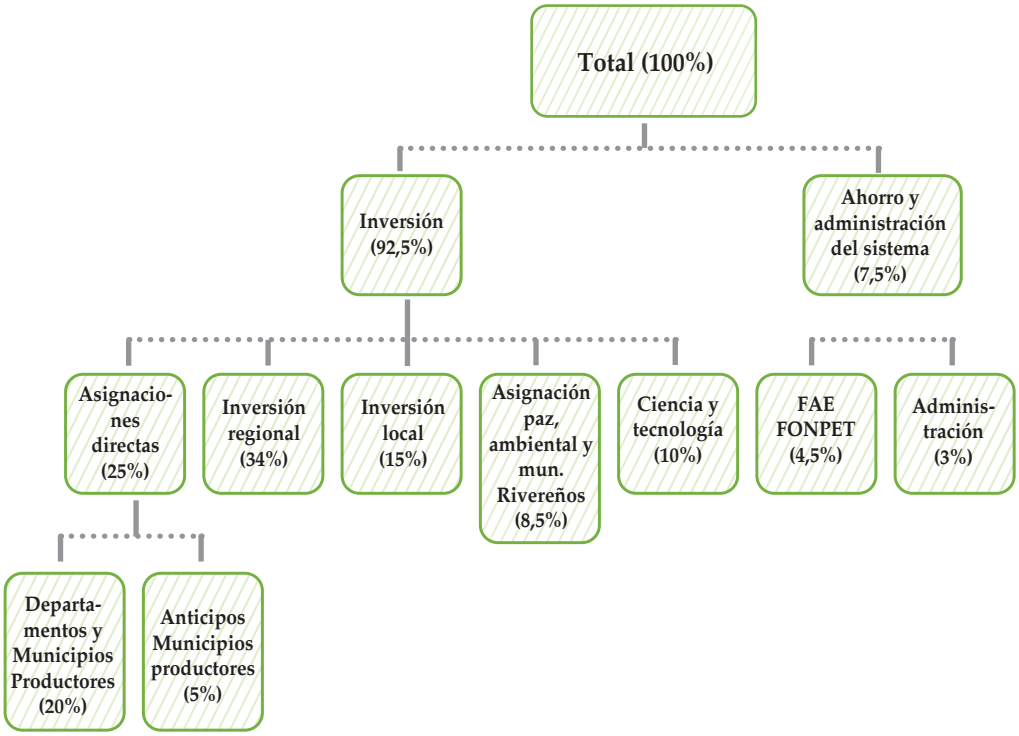
De igual forma, en estas instancias nacionales se está discutiendo la creación de un Fondo de Compensación o Convergencia Regional que se financie con recursos del PGN, del incremento del SGP y de recursos del SGR. La implementación de fondos regionales para respaldar el desarrollo productivo, empresarial y social ha sido una constante en el progreso regional, tal como se ha observado en experiencias como las de la Unión Europea, Chile y Brasil.

Modificaciones al Sistema General de Regalías. Al igual que en las reformas al SGP, el departamento del Huila se puede consolidar como una fuerza de transformación y apoyo político a las reformas del SGR. Dado que buena parte de estos recursos del SGR se han canalizado a financiar fondos con prioridades nacionales y cada vez menos recursos financian a los territorios se propone destinar un porcentaje de sus recursos a alimentar el Fondo de Convergencia Regional propuesto anteriormente. Este 20.0% debería ser descontado de los fondos actuales que reciben recursos con las actuales reglas del juego.

Con estos recursos del Fondo regional, se logra además que el SGP y SGR coincidan en un fondo que se distribuya con el objetivo principal de lograr convergencia regional en el país. En este momento se debe tener en cuenta los ejemplos de la Unión Europea, Chile y Brasil (ver capítulo 2.1).

Finalmente, es importante considerar que el ciclo presupuestal de las regalías es bienal, mientras que las entidades territoriales están obligadas por normativa a seguir un ciclo presupuestal anual. Esta discrepancia en los periodos ha generado dificultades, pues ha existido una falta de armonización entre ambos ciclos presupuestales, ocasionando confusiones en la contabilidad de las Entidades Territoriales. Por lo tanto, se propone la necesidad de establecer un mismo ciclo temporal para ambos presupuestos, ya sea anual o bienal, con el objetivo de facilitar la coherencia y el seguimiento adecuado de las cuentas, evitando las discrepancias y dificultades que surgen debido a la diferencia de periodos entre las regalías y los presupuestos territoriales.

Gráfica 40. Distribución de las Regalías por Fondos y tipo de gasto



Fuente: DNP - Ley 2056. Elaboración Fedesarollo – UrbanPro

Soporte 2: La Paz y la Seguridad

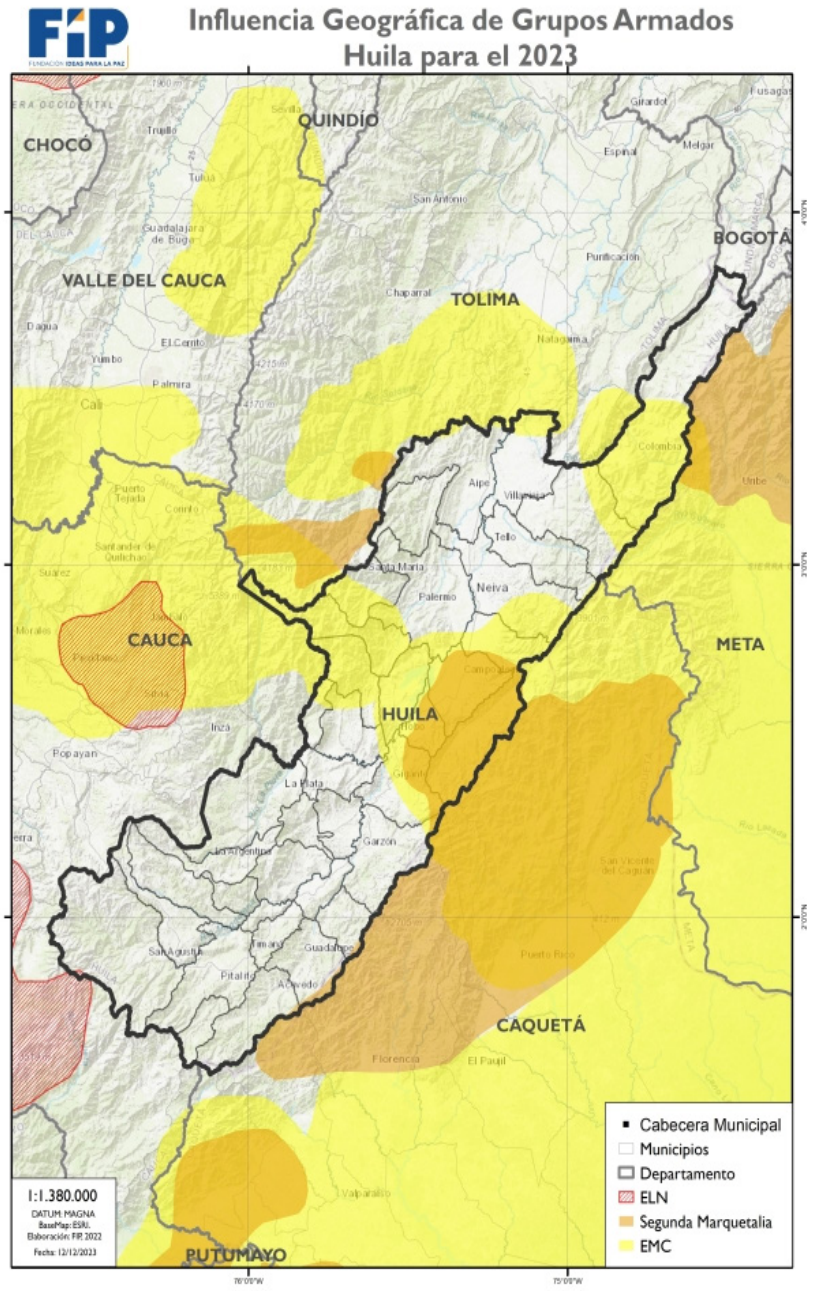
El departamento del Huila al estar geográficamente ubicado entre dos cordilleras y ser la puerta del sur del país tiene un importante valor geoestratégico para la criminalidad expresada en la presencia de grupos armados y Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR). Si bien en el departamento no hay producción ni procesamiento de coca ni marihuana, es al mismo tiempo el corredor por donde transitan los precursores, la producción y las personas dedicadas a estas actividades. Es, además, en donde se hacen inversiones de los excedentes de esta actividad ilegal y el sur del Huila, con Pitalito como sede, se convierte así en eje de negocios y de actividades ilegales.

La marihuana del Cauca que se comercializa en resto del país pasa por el departamento del Huila como corredor, así como la coca del Putumayo que tiene como fin su exportación. Dada estas condiciones, el Huila sufre el impacto de la actividad de los grupos ilegales, con presencia en los departamentos del Caquetá, Putumayo y Cauca. La mayoría de estos grupos opera en el sur, con enfrentamientos entre ellos por el control de la zona y los corredores estratégicos.

Como se observa en el Mapa 16, la influencia de los grupos armados se encuentra en el centro del departamento, con un corredor entre el Cauca y Caquetá, pero también se nota una fuerte actividad en casi todos los departamentos vecinos al Huila como Cauca, Valle del Cauca, Tolima y el Meta. En particular de la segunda Marquetalia y de las disidencias de las FARC.

De acuerdo con la FIP, en sus seguimientos a la actividad ilegal, en el departamento del Huila hay una fuerte presencia de los principales grupos armados disidentes y su presencia genera una proliferación de delitos que van desde la extorsión, el gota a gota, el secuestro hasta el reclutamiento de menores de edad. Se menciona de igual forma la presencia de la columna móvil Dagoberto Ramos y el frente Ismael Ruiz en las zonas central y oriental, mientras que en la zona occidental está el frente Iván Diaz de las disidencias de las FARC, entre otras organizaciones. El transporte de marihuana por parte de la columna Dagoberto Ramos se hace en su mayoría por el Huila debido a la gran producción que tiene el Bloque Occidental Jacobo Arenas en el norte del Cauca. La Defensoría del Pueblo menciona además que la Dagoberto Ramos también opera el microtráfico, la extorsión y el hurto de vehículos en el departamento.

Mapa 16. Influencia de grupos armados en el sur de Colombia: 2023



Fuente: FIP

Esta coyuntura, con fuerte presencia de grupos ilegales, no ha sido ajena a la historia del Huila. En décadas anteriores las FARC y el M19 tuvieron fuerte presencia en el territorio y varios municipios estuvieron condicionados por la presencia permanente y desafiante de las FARC. Sus acciones se extendieron e inclusive Neiva fue escenario de acciones dramáticas con alta trascendencia a nivel nacional. Por supuesto en estas débiles condiciones de seguridad, el desarrollo de las actividades productivas estuvo lejos de ser las ideales. Este pasado no tan remoto, es una experiencia que no se debe repetir y por esto, un modelo de desarrollo productivo debe colaborar para que estén dadas las mejores condiciones de Paz y Seguridad para la región. En palabras sencillas y muy utilizadas, pero no por esto menos validas, en El Huila el imperio de la ley debe ser una realidad.

La criminalidad no se reduce solamente a los grupos armados ilegales, hay también organizaciones criminales más pequeñas, pero dinámicas, que guardan relación con las grandes organizaciones. Esto se explica porque el crimen en Colombia ha demostrado ser muy dinámico, ya que los ilegales se acomodan a los cambios del entorno o explotan nuevas actividades. El gran problema en la actual coyuntura es el crecimiento de la extorsión que afecta a todo el espectro económico de la región, en la cual se extorsiona al gran productor agropecuario, a las empresas del transporte, el pequeño comerciante y hasta el dueño de pequeños establecimientos urbanos, como tiendas o peluquerías.

La revisión de las cifras de criminalidad revela un panorama incierto para el Huila. Mientras que algunos indicadores son positivos, otros muestran un empeoramiento en los últimos años. Vemos como las cifras de homicidio por cada 100 mil habitantes durante los últimos 3 años sitúan al Huila por encima del promedio nacional, pero por debajo de otros departamentos como Caquetá y Tolima. Por ejemplo, para el año 2022, la tasa de homicidios del departamento se situó en 24.5 por cada 100 mil habitantes, cifra superior a lo registrado a nivel nacional con 21.1 pero inferior a sus pares, Tolima con 26.9 y Caquetá con 33.6, ver Tabla 22.

En cuanto a la tasa de secuestro, si bien el departamento obtuvo la tasa más alta en el año 2021, con 0.3 por cada 100 mil habitantes, el dato del último año 2022 (0.2) sitúa al departamento por debajo de la cifra nacional (0.4) y del Caquetá (0.7) pero por encima de la registrada por Tolima con 0.1. Mejores resultados se obtienen en comparación al observar la tasa de extorsión del Huila pues descendió durante el último año y se ubicó en 14.1 por cada 100 mil habitantes. Esta cifra es inferior tanto al registro nacional con 19.0, como a los registros de Tolima y Caquetá con 23.1 y 15.0 respectivamente. No obstante, es necesario mencionar que la extorsión es de los delitos con menor nivel de denuncias y por esto hay un importante subregistro de esta actividad criminal.

A su vez, de las acciones terroristas registradas por la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa, el departamento obtuvo el mayor número de acciones violen-

tas durante el 2022 cuando se registraron 3 acciones terroristas en comparación con una registrada en 2021, y cero registradas en 2020. A nivel nacional, estas mostraron un repunte durante los últimos dos años al pasar de 203 a 578. Estas cifras fueron menores en el Caquetá y algo mayores en el Tolima.

Tabla 22. Indicadores Seguridad Nacional y tres departamentos (Por 100 mil habs): 2020 - 2022

Huila	2020	2021	2022	Nacional	2020	2021	2022
Tasa de homicidios	21,2	28,18	24,5	Tasa de homicidios	18,9	21,5	21,1
Tasa de secuestro	0,1	0,35	0,1	Tasa de secuestro	0,3	0,3	0,4
Tasa de extorsión	16,7	18,0	14,0	Tasa de extorsión	16,2	16,3	19,0
Acciones terroristas		1	3	Acciones terroristas	368	203	578
Tolima	2020	2021	2022	**Caquetá**	2020	2021	2022
Tasa de homicidios	17,0	28,3	26,8	Tasa de homicidios	33,6	32,7	33,6
Tasa de secuestro	0,2	0,1	0,0	Tasa de secuestro	0,2	0,0	0,7
Tasa de extorsión	17,7	16,0	23,1	Tasa de extorsión	15,4	11,2	15,0
Acciones terroristas	3	1		Acciones terroristas	10		4

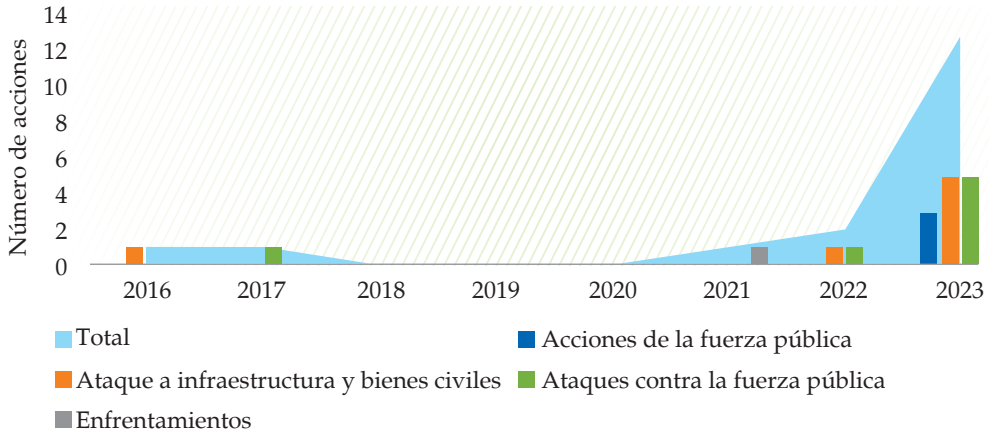
Fuente: IDC, Policía Nacional de Colombia, Ministerio de Defensa. Elaboración Fedesarrollo – UrbanPro.

Para complementar este panorama, se presentan las acciones de conflicto documentadas por la FIP para el Huila entre el 2016 y el 2023. Lo primero que llama la atención es la fuerte disminución de acciones en medio de lo que en Colombia se conoce como el conflicto armado, en los años siguientes a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC. En el departamento solamente se dieron 2 acciones en el 2022, mientras que en el 2023 estas ya llegaron a 13 (corte a noviembre del 2023), ver Gráfica 41.

La violencia que ejercen los grupos armados para tener el control territorial son acciones intimidatorias hacía la población civil y ataques contra la fuerza pública. En el 2023 la Columna Dagoberto Ramos ha adelantado ataques a la fuerza pública con emboscadas y hostigamientos en La Plata, Nátaga y el Agrado, municipios

colindantes con el Cauca. La quema de vehículos ha sido el repertorio de violencia más utilizado por los grupos armados en lo que va del 2023. Resalta también que a diferencia de lo que sucede en los departamentos vecinos, no se presentan confrontaciones directas entre los grupos armados ilegales en el Huila; aunque dada su mayor presencia, que estas acciones se den en el futuro no serían una sorpresa.

Gráfica 41. Acciones del conflicto en Huila (enero-noviembre): 2016 - 2023



Fuente: FIP.

Cifras preliminares, además, muestran un incremento del homicidio en el presente año con respecto a los dos años anteriores y lo mismo se encuentra con respecto a la extorsión reportada a las autoridades. La siguiente tabla nos muestra la evolución de las amenazas, la extorsión, el homicidio, y el secuestro en el Huila entre el 2016 y el 2023 con corte a octubre. Vemos como el mayor incremento se da en homicidios y la extorsión, mientras que con el secuestro se encuentra una cifra estable y baja si se compara con otros departamentos.

Tabla 23. Evolución de los principales delitos en el Huila: 2016- 2023

Estadístca delictiva (enero-octubre)									
Delito	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Varia-cón %
Amenazas	1.232	1.025	1.460	1.354	914	1.385	1.852	1.607	-13,2
Extorsión	155	97	141	163	152	170	123	166	35,0
Homicidio	209	162	191	205	179	267	232	315	35,8
Secuestro	3	4	3	2	1	4	2	3	50,0

Fuente: FIP

Un enfoque que muy poco se adelanta en los análisis de los temas seguridad y que es importante, pues mide el impacto de las acciones violentas de los grupos armados ilegales y GAOR, es el impacto humanitario sobre la población civil. El irrespeto al Derecho Internacional Humanitario es una constante en el conflicto colombiano, este no es un tema menor pues afecta a la población civil que muy poco puede hacer desde lo personal para enfrentar esta ola de violencia. De acuerdo con la FIP este impacto humanitario ha aumentado en un 120% al comparar los primeros once meses del 2022 con el del 2023.

En el Huila aumentaron homicidios a líderes, las masacres y homicidios a excombatientes de acuerdo con el año anterior. Estas acciones se han presentado también en municipios de Cauca y Caquetá limítrofes con el Huila, donde las disidencias tienen alta presencia. Al respecto la Comisión de DDHH del Senado ha denunciado el aumento de conductas ilegales que atentan contra la libertad de los ciudadanos como la carnetización, la imposición de multas y la instrumentalización de la población para expulsar a la fuerza pública de los territorios. Se menciona además de 40 casos de reclutamiento forzado a menores entre 2022 y 2023.

Finalmente, para cerrar este resumen del diagnóstico de las condiciones de Seguridad y Paz en el Huila, hay que prestar especial atención a la venta de chance ilegal, de licor adulterado o de contrabando y, a la comercialización de cigarrillo de contrabando y de vapeadores y similares. Si bien en Colombia estas actividades han sido práctica común, en los últimos años hay fuerte evidencia su aumento, por diversas razones como el aumento de la tributación. No obstante, el énfasis que se quiere hacer es que estas actividades ilegales están en manos de grupos más organizados, con mayor poder de disuasión y que cubren mayores zonas en su accionar.

Frente a lo anterior, hay que reconocer que, aunque el crimen muta y modifica su gestión, no se han dado cambios importantes en lo institucional para enfrentarlo

de la mejor manera. Esta crítica se extiende no sólo al Huila, pues casi todos los departamentos han visto como el cigarrillo de contrabando aumenta su venta, así como el chance ilegal; lo que hace que el recaudo por estos tributos sea menor del esperado.

Solo para tenerlo en cuenta es pertinente mencionar que en Antioquia desde hace años se ha dado un cambio en las actividades criminales y una expansión en cada vez más municipios. Estas actividades ya no se circunscriben a los municipios conurbanos de Medellín y a los municipios cabeceras de provincias, sino también a los pequeños y rurales. No obstante, se ha reconocido que desde la secretaria de Gobierno no se disponía de las herramientas para enfrentar la ilegalidad. Por esto la puesta en marcha de una nueva secretaria, desde el año 2020, busca responder de una manera más efectiva al reto del aumento del crimen.

Esta nueva secretaría pone su acento en: "*recopilar, centralizar y coordinar la información sobre seguridad ciudadana y sistemas de acceso a la justicia de manera cualitativa y cuantitativa, incluyendo aquella relativa a las reacciones, posturas, propuestas y acciones de otras autoridades*". Su funcionamiento es muy fuerte en el análisis de información de las actividades criminales y en su georreferenciación. Esto no es solo un observatorio, puesto que va más allá, promueve, apoya y en algunos casos lidera acciones conjuntas con la policía y la SIJIN en el combate en campo de la ilegalidad. La secretaria es la encargada de coordinar con los municipios la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC- y lidera el cumplimiento del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2020-23 de Antioquia. Un plan detallado y extenso que tiene objetivos y metas precisas y herramientas para hacer su seguimiento.

Este ejemplo y posiblemente el de la secretaria Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá pueden ser tenidos como referentes para darle un cambio institucional a las acciones contra el crimen en el Huila. Es de resaltar que Antioquia tiene profesionales especializados en criminología e ingenieros en el manejo de grandes bases de datos y, que esta institucionalidad fue creada en pocos años. Desde su creación el aumento de las aprehensiones y detenciones es notable y las autoridades tienen certeza de que el crimen ha disminuido en los últimos años[57].

La nueva secretaría de Antioquia ha superado con su gestión las limitaciones derivadas de que en materia de seguridad las directrices son responsabilidad única del gobierno nacional. El presidente al ser la máxima autoridad de la policía y las fuerzas militares tiene poder de mando sobre las regiones y la política de seguridad en todo el territorio nacional, por esto gobernadores y alcaldes no cuentan con la

57 Ver: https://seguridadyjusticia.antioquia.gov.co/

institucionalidad para adelantar operaciones que no se acomoden a la directriz nacional. Este nuevo espacio institucional de una secretaría de seguridad junto con su coordinación con demás actores puede ser el camino para que las prioridades de los territorios sean tenidas en cuenta.

Relacionado con lo anterior, se encontró que los recursos del FONSET (Fondo de Seguridad Territorial), que se alimenta con un gravamen del 5% de la inversión en obra pública, no tiene el mejor destino. Hasta el momento buena parte de estos se ha destinado a compras que se consideran no prioritarias y más importante, que no deben ser financiadas con estos recursos territoriales. Las autoridades del departamento consideran que estos recursos pueden ser más útiles si se usan para inversiones en cámaras de seguridad, tecnología de punta, sistemas de información y el uso drones que inciden directamente en el combate de la criminalidad.

Con los hechos de violencia expuestos anteriormente, no sorprende que la percepción de inseguridad ha aumentado según la Defensoría del Pueblo. En julio de 2023, una alerta temprana identificó una situación de riesgo inminente y alertó sobre la posibilidad de que se lleven a cabo ataques contra la vida, la integridad, la libertad y la seguridad en el Huila. Esta advertencia se produjo luego de recibir denuncias en al menos tres municipios de la región, donde se ha reportado la violación de derechos y severas restricciones a la movilidad en las áreas rurales debido a la presencia constante de las disidencias de las Farc. Estos riesgos podrían manifestarse a través de amenazas, desplazamientos forzados, asesinatos, extorsiones y secuestros.

La Defensoría señaló que los municipios más afectados por esta ola de violencia son Baraya, Tello y Neiva. Mas en específico, alertó sobre la presencia en la región nororiental de la facción disidente de la Segunda Marquetalia y el ELN. Esta presencia se explica por una alianza estratégica y una distribución funcional para tomar control del territorio y obtener beneficios ilegales mediante exacciones forzadas. Además, se ha señalado una disputa entre estos grupos armados ilegales por el dominio en la extorsión y en las contribuciones arbitrarias impuestas a comerciantes, transportadores, agricultores y residentes en general.

Si bien como buena noticia en los últimos dos años hay un avance en las capturas e incautación de sustancias ilegales, en especial de cocaína. En noviembre de 2023, la Gobernación presentó en el Consejo de Seguridad los indicadores de extorsión y homicidio que mostraron un crecimiento del 80%, delitos atribuidos a los grupos armados organizados residuales GAOR. En medio de la situación creada por el cese al fuego, tal parece que la seguridad se ha deteriorado.

Recomendaciones

La mejor posibilidad de éxito de las políticas de control de la inseguridad va de la mano del trabajo conjunto entre las autoridades nacionales y los gobiernos territoriales. En Colombia existen los espacios institucionales para hacerlo como los Consejos Departamentales de Seguridad. En estos espacios se deben concertar compromisos presupuestales, actividades conjuntas, así como el monitoreo y seguimiento de la política departamental de seguridad. A futuro, estos espacios institucionales deben tener una mayor participación de fuerzas sociales afectadas por el crimen, toda vez que esto permitirá diseñar mejor las acciones de política e indicadores de seguimiento para el seguimiento de los planes de seguridad.

Si bien el gobierno nacional es el directo responsable de la política de seguridad, su desarrollo en las regiones debe contar con la participación de departamentos y municipios. Se necesita que estos espacios se construya una política o de plan de seguridad en la cual estén bien definidos los roles de actor, sus responsabilidades y forma de medir los resultados de su acción. El seguimiento de metas es una presión positiva para los actores que participan en la política contra el crimen.

El Huila debe tener claro que, si bien las autoridades sobre las que recae el monopolio de la ley son centrales para desarrollar la política de seguridad, no es el único elemento. Entre ellos se debe mencionar la falta de una tecnocracia experta en seguridad, una deficiencia generalizada en el país, que sea la base para la política de seguridad departamental. Propuestas puntuales como tener un observatorio de la criminalidad o inversiones en cámaras, líneas 08000 y sistemas de información que inclusive se alimenten de información primaria, tienen éxito en la medida que la misma sea dirigida por el mejor personal posible y debidamente capacitado.

Un posible cambio en el marco institucional del departamento para combatir la criminalidad a través de la creación de una secretaría de Seguridad es una posibilidad a tener en cuenta. No obstante, lo importante es que el nuevo espacio institucional tenga las herramientas profesionales y el apoyo para el cumplimiento de sus objetivos, lo que difícilmente se puede cumplir desde la secretaría de Gobierno.

De igual forma, en seguridad es muy importante visibilizar no sólo el crimen, sino también las acciones que se hacen para combatirlo como los resultados obtenidos. Este es el mejor camino para lograr una participación de la ciudadanía y sectores afectados (empresarios, campesinos y organizaciones comunitarias, entre otros). Esta actividad puede ser liderada por el departamento con la participación de las principales ciudades. Boletines periódicos, programas de televisión y las mismas fuerzas armadas pueden liderar esta campaña de información.

Aunque algunas propuestas pueden perder importancia en el tiempo, se considera necesario darle prioridad al tema de la extorsión. Los nuevos grupos criminales

encuentran en este crimen una fuente estable, que genera ingresos permanentes y tiene menor visibilidad y rechazo en la opinión pública. La extorsión ha crecido y no solo en las zonas rurales sino también en las ciudades y en los barrios populares. Diseñar un seguimiento específico de esta actividad y una política de prevención y denuncia puede ser muy útil.

Por su parte, la comunicación del Huila con el sur es una fuente de inestabilidad permanente. Los departamentos productores de cocaína y de marihuana, tienen al Huila como espacio vital para el desarrollo de sus actividades. Esto explica la presencia de grupo alzados armados en armas y de GAOR. La atención especial en esta región es una tarea que se debe impulsar pues sus municipios son los directamente afectados.

Si bien el Huila solo tiene un municipio PDET, tiene también un alto número de desmovilizados que se atienden en el marco de Acuerdo de Paz con las FARC. Se debe continuar con esta política de largo plazo, pues el cumplimiento del Acuerdo es una muestra de la validez de estos acuerdos y su importancia sobre todo en las regiones. Esto se entiende también como un posible apoyo en el tiempo de políticas de paz del gobierno nacional y de eventuales acuerdos que se firmen en años venideros, este apoyo incluye la promoción de proyectos productivos con los desmovilizados. En 2020, el departamento hizo el lanzamiento de un Plan integral para la implementación de la Política de Paz con legalidad. Este plan comenzó con un piloto que incluye 11 municipios que históricamente han sido escenario del conflicto armado. Se pactó este plan entre la Gobernación del Huila, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, e integra las organizaciones sociales y al sector empresarial, e incluye a Algeciras único municipio PDET del departamento. De las 13.146 personas que atendía la Agencia de Reincorporación, 500 excombatientes de las FARC-EP en el Huila recibían apoyo para su reinserción productiva.

Un tema de especial atención en el medio plazo es la construcción y mantenimiento de cárceles y URIs. En el tema hay una tensión creciente entre las autoridades y los tres más importantes niveles de gobierno. El departamento debe participar en la materia, pero también debe tener claro que esta es una responsabilidad nacional. Consideramos que este tema por su importancia debe ser incluido en los consejos de seguridad el Huila. Dejarlo sólo en manos del gobierno nacional y los jueces es condenar el problema a una falta clara de atención en la materia.

Relacionado con lo anterior, la reforma del sector justicia es uno de los pendientes de los últimos gobiernos nacionales y se espera que más temprano que tarde se apruebe esta reforma. En esa línea, el gobierno departamental debe estar preparado para participar en este importante debate que además tiene fuertes implicaciones en la vida de las regiones.



ANEXOS

Anexo 1. Nota metodológica Región Comparable.

La construcción de la Región Comparable fue realizada en base a la comparación con otros departamentos con características similares en materia de PIB, población, cantidad de municipios y el peso de la agricultura sobre el PIB total departamental. En general, los departamentos escogidos que se muestran resaltados en la tabla 1 cuentan con cercanía geográfica y son sus vecinos territoriales.

Tabla 1. Características Huila y Región Comparable

	PIB (P. corrientes 2022)	Población 2022	Municipios	%Agro/PIB
Huila	24.012	1.140.932,00	37	22,20%
Quindío	11.942	569.000,00	12	21,30%
Tolima	30.438	1.347.000,00	47	21,10%
Nariño	21.755	1.629.000,00	64	19,20%
Caquetá	5.461	419.000,00	16	18,50%
Cauca	25.758	1.516.000,00	42	15,60%

Fuente: DANE. Elaboración Fedesarrollo - UrbanPro

Precios constantes 2015.

Es el valor de las operaciones a un precio que se ha elegido como base. La operación estadística del DANE mantiene como año base para las estadísticas de PIB el año 2015.

Coeficiente de localización

El Coeficiente de Localización es un indicador que mide la especialización relativa de una determinada región o departamento en una actividad productiva. Lo anterior se obtiene al comparar la participación de la actividad económica en el PIB departamental respecto de la participación de la misma actividad en el PIB nacional. Aquellos sectores que presenten un cociente mayor a 1, indican una especialización relativa de la región en dicho sector, respecto a la estructura económica nacional.

Anexo 2. Evolución de la política productiva en el departamento

Proyecto Visión Huila 2020

En los inicios de los 2000´s, se elaboró y difundió la visión proyectada para Huila para los 20 años siguientes. De manera textual, dicha visión se formuló de la siguiente manera: "En el año 2020 el Huila será el corazón verde de Colombia, pacifico, solidario y emprendedor; líder de una región dinámica donde florecen los sueños de todos". Para cumplir con el objetivo se trazaron lineamientos que solucionaban cada uno de los problemas que se presentaban en los diferentes sectores. A continuación, se describen algunas de las propuestas que fueron catalogadas como prioritarias y las cuales permitirían el avance proyectado para Huila.

Dentro de los problemas que retardaban la dinámica de la economía del departamento se identificó una insuficiente infraestructura vial que complicaba la conectividad interna y externa del departamento. El segundo gran problema identificado se relacionó con el sistema educativo, el cual en ese momento no desarrollaba valores y currículos acordes con las necesidades del entorno productivo y empresarial. Para el año 2020 se esperaba un mejoramiento general del nivel educativo direccionado estratégicamente con voluntad de las instituciones educativas para ajustar su currículo en la medida de las exigencias de la región. Asimismo, se esperaba la construcción y apropiación de megaproyectos, entre ellos, la terminación de la conectividad vía Palermo - Palmira, vía Neiva - San Vicente del Caguán, y la compra de la Electrificadora del Huila por los huilenses. Dentro de las últimas prioridades figuraba la promoción de escenarios turísticos, ecoturísticos, y paisajísticos.

En cuanto al sector agropecuario, se esperaba contar con un modelo de desarrollo sostenible en 2020 y con una mayor organización de los sectores productivos. En este sentido, era deseable un modelo que incluyera desde bancos de germoplasma patentados hasta la aplicación de biotecnología en selección de semillas y clonación de especies vegetales.

Agenda Interna de Productividad y Competitividad - 2005

En el año 2005, el departamento del Huila diseñó la "Agenda Interna de Productividad y Competitividad", una iniciativa que tuvo como objetivo principal la identificación y priorización de sectores económicos estratégicos, a los cuales se les denominó "Apuestas Productivas". Estas apuestas se convirtieron en el referente principal para orientar el crecimiento económico y el progreso social del departamento durante los siguientes 15 años.

La estructuración de esta agenda se realizó con base en potencialidades del departamento y en busca de la internacionalización de la economía junto con un mejoramiento de la productividad y la competitividad.

Para el sector agroindustrial, se seleccionaron cuatro sectores productivos fundamentales, entre los cuales se destacaban el café, el cacao, el tabaco y los cultivos frutales (como granadilla, maracuyá, pitahaya, cholupa, mora, uva, lulo y tomate de árbol). Los objetivos principales para el sector agroindustrial eran alcanzar niveles de productividad que estuvieran alineados con los estándares internacionales en cada uno de estos sectores e incrementar las áreas de producción en los renglones priorizados.

Asimismo, en la estrategia turística, se fijó una meta principal ambiciosa: la atracción de 2.2 millones de turistas al año. Con el fin de alcanzar este objetivo, se planteó la división del territorio en cuatro clústeres turísticos definidos: el Clúster Eco Arqueológico, el Clúster Neiva ciudad región, el Clúster Desierto de La Tatacoa y su área circundante, y el Clúster Yaguará - Betania. La delineación de estas áreas de enfoque permitiría una asignación más precisa y eficiente de los recursos destinados al desarrollo turístico.

Dentro de la estrategia relacionada con la apuesta piscícola, se identificaron productos prioritarios que incluían la tilapia (tanto la variedad roja como la plateada), la trucha y la cachama. El objetivo en este contexto era incrementar y consolidar la producción de estos productos mediante la implementación de buenas prácticas de manufactura. Además, se buscaba fomentar las exportaciones y la expansión de los mercados internacionales para estos productos acuícolas.

A su vez, en la apuesta minera se definieron tres renglones productivos clave: la roca fosfórica, la arcilla y las calizas. El objetivo principal en esta área era incrementar y consolidar la producción de estos minerales, en la búsqueda de una industrialización sostenible para cada uno de estos minerales.

Finalmente, se implementó la apuesta energética, la cual se dividió en dos fases distintas. En la primera fase, se centró en el aumento de la capacidad de generación de energía para el Huila mediante la puesta en funcionamiento de micro centrales. La segunda fase, en cambio, se enfocó en la atención del mercado nacional a través de la construcción y operación de grandes centrales eléctricas.

Agenda Interna-Plan Regional de Competitividad del Huila (Actualización 2015)

En el año 2015, se llevó a cabo la actualización de la Agenda Interna-Plan Regional de Competitividad para el departamento del Huila. Como resultado de esta revisión el Comité decidió mantener las Apuestas Productivas sin embargo realizó ajustes en las prioridades de los sectores y en las estrategias. Adicionalmente, incorporó

una nueva propuesta enfocada en impulsar el desarrollo de la economía naranja en la región. En cuanto al horizonte de tiempo, el Comité mantuvo el año 2020 como referencia de proyección, pero añadió proyectos relacionados con la generación de energía con una visión extendida hasta el año 2032.

En total, la nueva Agenda constituyó un total de 9 Planes, 22 programas y 61 Proyectos distribuidos en las cinco Apuestas Productivas identificadas. A continuación, se describen los aspectos y cambios más relevantes de dichas apuestas desde el año 2005 hasta la actualidad.

Apuesta productiva Agroindustria de base tecnológica

En la revisión y actualización de la apuesta por la Agroindustria se reafirmó la vocación agropecuaria del departamento y se reconoció una vez más la necesidad de fortalecer los procesos de transformación de productos primarios a productos de alto valor agregado. En este contexto, el Comité decidió incorporar dos nuevos renglones productivos: el panelero y el de cereales, que incluye el arroz, el maíz, el fríjol y la soya. La inclusión del subsector panelero obedeció en gran parte al hecho de que, para el año 2015, el Huila se ha especializado en la producción de panela pulverizada, la cual había logrado un destacado posicionamiento en el país y contaba con grandes posibilidades de exportación debido a su calidad.

Por otro lado, el Comité destacó que la incorporación de los cereales se debía al hecho de que el departamento se apreciaba en el mercado como un clúster productivo de maíz. Este clúster estaba ubicado lejos del puerto de Barranquilla, que era la principal entrada para las importaciones, lo que generaba un diferencial de precios a favor de los cultivos locales.

Además, la focalización en el renglón de arroz obedeció en gran parte a la inclusión de este producto en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. En este sentido, el Comité resaltó la presencia de una próspera agroindustria del arroz en el departamento, representada por la Organización Roa Flor Huila, que había obtenido un reconocimiento especial a nivel nacional para el año 2015.

Siguiendo la misma línea, se tomó la decisión de incluir los productos derivados de la carne y lácteos como renglones productivos en transición. Esta modificación se llevó a cabo con el objetivo de alinearse con la visión regional supra departamental del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Esta visión propuso que el departamento del Huila debería avanzar hacia la especialización en la cría de ganado en un período de dos años. Esta medida fue propuesta por MADR como respuesta a la necesidad de mejorar las exportaciones de productos no tradicionales del país.

Por otro lado, la nueva Agenda excluyó el renglón priorizado del tabaco, así como los cultivos de lulo y tomate de árbol. La eliminación del tabaco se fundamen-

tó en la notable disminución del área de cultivo, que pasó de 3500 hectáreas en 2005 a 1500 hectáreas en 2015. Esta reducción se explica por la tendencia a la baja en los precios de este cultivo entre 2009 y 2012.

Respecto al tomate de árbol, la decisión de eliminarlo como renglón productivo se basó en gran medida en la brusca caída de los rendimientos por unidad de área, que experimentaron un declive del 29.4% entre 2005 y 2015. Esta disminución de la productividad generó un aumento del 120% en los costos de producción, lo que incentivó la sustitución de su cultivo por otras variedades de frutas. En cuanto al lulo, el Comité identificó que a pesar de los esfuerzos realizados el área plantada estaba mayormente dedicada a variedades destinadas al consumo fresco y, no, para la agroindustria.

Una vez establecidos los renglones productivos, el comité fijó como meta para el año 2020 elevar la productividad agropecuaria en los sectores en 10 puntos porcentuales e incrementar su transformación agroindustrial y así llegar a representar al menos el 3% del PIB Huila. Para alcanzar la meta establecida de incrementar la transformación agroindustrial en el Huila, se planteó una serie de medidas estratégicas. Estas incluyeron el fomento de la asociatividad agropecuaria para fortalecer la cooperación entre los productores locales, el desarrollo de la infraestructura agrícola, y la promoción de la adquisición de sistemas modernos de riego para mejorar la eficiencia en el uso del agua en la agricultura.

Apuesta productiva turística

La segunda apuesta del departamento se relacionó con el turismo. En este sector el cambio más significativo que surgió tras la actualización, en 2015, de la Agenda Interna se reflejó en la identificación y priorización de renglones específicos. Este ajuste explica porque la estrategia previa de centrarse en cuatro clústers no produjo los resultados esperados.

La actualización priorizó cinco renglones clave:

1. Turismo cultural (arqueológico, Paleontológico y Astronomía)
2. Turismo rural y Agroturismo
3. Turismo Náutico y de Aventura
4. Turismo de salud y Termalismo
5. Turismo corporativo

Para el avance en el fortalecimiento del sector turístico se diseñaron tres grandes planes u objetivos: la formación de 9000 jóvenes en competencias turísticas; la estructuración e implementación de una estrategia de marketing con el fin de incrementar

7% cada año el número de visitantes nacionales y extranjeros; y la estructuración del sistema de estadísticas básicas para el turismo.

Apuesta productiva Piscícola

La cuarta área de enfoque en la Agenda Interna de 2015 se relacionó con el sector piscícola, el cual, en el momento de la actualización de la Agenda, había demostrado buenos resultados y una dinámica notable. En respuesta a esto, la Agenda decidió dar continuidad a esta apuesta productiva y formuló una nueva estrategia de reconversión productiva enfocada en la sostenibilidad y en el fortalecimiento de la producción con estanques en tierra. Dentro de esta estrategia, se enfatizó la importancia de incorporar la ciencia y la tecnología en el sector, así como diversificar la producción para aumentar la agregación de valor, para este último punto recomendó ampliar nuevas líneas de pescado tilapia.

Dos planes fueron diseñados para dinamizar este sector. El primero de ellos se relacionó con mejorar sostenibilidad económica de la actividad piscícola. El segundo se concentró en garantizar sustentabilidad ambiental de la piscicultura.

La estructuración de los objetivos apuntaba a disminuir la alta dependencia de una sola especie en la producción piscícola el bajo periodo de vida útil del filete fresco de tilapia que limitaba el crecimiento de exportaciones. Los bajos niveles de implementación de normas técnicas que permitan el acceso a nuevos mercados y la baja integración empresarial que hasta el 2015 no permitía consolidar el clúster piscícola.

Posteriormente, el POPSPR en 2019 menciona el sector piscícola. En este punto, la Secretaría de Agricultura propuso la producción de trucha, cachama y especies nativas. Además, los cálculos de oferta y demanda respaldaron la continuación de la priorización en la producción de tilapia.

Apuesta productiva minera

Antes del 2015, la estrategia minera se centraba en la explotación de minerales no metálicos. Entre las propuestas priorizadas se destacaban aumentar la producción de piezas artesanales en arcilla, triplicar la producción de roca fosfórica y constituirse como el primer producto de calizas.

Sin embargo, en la actualización de esta estrategia productiva, el Comité subrayó dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se reconoció el cumplimiento parcial de las metas establecidas en la agenda anterior. En segundo lugar, se identificó la persistencia de factores que continuaban afectando el crecimiento del sector. Estos factores incluían la baja mano de obra calificada y especializada en conocimientos

del sector, la informalidad, la escasa tecnología en los procesos productivos, y la falta de responsabilidad ambiental y social.

La evaluación conjunta de los resultados alcanzados hasta el año 2015 llevó al Comité a tomar la decisión de incluir la producción de oro como una prioridad en la agenda minera. Esta decisión se fundamentó en varios argumentos clave. En primer lugar, se consideraron las proyecciones de producción, respaldadas por los títulos mineros que estaban en la etapa inicial de exploración en ese momento y los que se anticipaban para los años futuros. Además, se tuvo en cuenta la alta demanda de mano de obra y de bienes y servicios que generaba la producción de oro, lo que a su vez implicaba una significativa inversión de capital y una contribución valiosa a la industrialización de las regiones donde se llevaba a cabo la explotación de este metal precioso.

La incorporación del oro y las metas no alcanzadas de la anterior agenda, llevaron a formular nuevos planes y programas, los cuales se orientaron hacia el fortalecimiento del entorno para el desarrollo de la minería industrial y a la reorientación de la producción hacia una minería más inteligente y sostenible.

Apuesta productiva energética

En la revisión de la Agenda, el comité resaltó la importancia de la generación de energía con mayor autonomía local, esto en el sentido que provocaba externalidades positivas como la minimización de costos para las actividades en producción de bienes con alto valor agregado y la mayor cobertura en la prestación de servicios.

En este sentido, en 2015, se decidió seguir apostándole al sector energético. El único cambio que estructuró el comité consistió en remplazar las fases de conformación de micro centrales y grandes centrales por una matriz diversificada de generación de energía renovable con tres fuentes especificas: Hidro generación, Energía Solar y Biomasa.

Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR).

La siguiente política e iniciativa departamental es del 2019, cuando se publicó el Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR). Documento estratégico liderado por la Secretaría de Agricultura y Minería y las entidades y organizaciones que conforman el grupo de liderazgo territorial con el

apoyo de la UPRA. El grupo de liderazgo territorial[58] integrado por 35 actores clave como las asociaciones hasta entidades gubernamentales: ASOPISHUILA, SENA, CENIGAA, FENALCE, Agencia de Desarrollo Rural, Departamento Administrativo de Planeación, entre otras. Este conjunto diverso de participantes generó una representación integral de los diversos sectores involucrados en el desarrollo agropecuario. Además, se promovió la inclusión con la participación activa de 14 personas pertenecientes a distintos grupos étnicos. En el contexto de la victimización por el conflicto armado, se identificó que seis personas que participaron en los talleres se reconocieron como víctimas de desplazamiento o amenaza.

Una vez identificados los actores clave para el proceso, se procedió al diseño del Plan, el cual fue concebido como una herramienta esencial destinada a servir como guía para orientar el desarrollo agropecuario en el Huila hasta el año 2039.

Dentro de este contexto, tras realizar un detallado diagnóstico de los mercados de productos agropecuarios, se identificaron 22 alternativas productivas. De estas, siete estaban relacionadas con la diversificación de la oferta piscícola. Es relevante señalar que la metodología para la selección de estos 22 renglones tuvo en cuenta diversos factores y criterios, que abarcaban desde la producción y rendimiento hasta las zonas aptas para el cultivo. Además, el grado de identificación del productor con los productos fue un factor crucial, destacandose la importancia del proceso participativo de los actores en esta elección.

También, es fundamental resaltar que este nuevo documento no descartó las apuestas y los renglones propuestos en agendas previas. Por el contrario, el POPSPR incorporó algunas de esas apuestas anteriores y amplió el abanico con nuevas alternativas productivas. La siguiente tabla muestra la evolución de renglones productivos a lo largo de los instrumentos de política:

58 Asopishuila, Departamento Administrativo de Planeación, Anmucic Huila, Consejo Departamental de Mujeres, Coordinación Departamental Mujer Rural, Asociación Ovino Caprino, Comité Departamental de Ganaderos del Huila, Conrehuila, Consejo Comunitario Pacifico por la Paz, Surabastos Propiedad Horizontal, Comité Departamental de Cafetero, Fundación Escuela Tecnológica (FET), Sena Regional Huila, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Rural Sostenible Neiva, Centro Provincial de Gestión Agroempresarial (CPGA) Noroceagro, Federación Colombiana de Acuicultores (Fedeacua), Coavi Huila, Fenalce Regional Huila, Asmequidad, Centro Provincial de Gestión Agroempresarial (CPGA) La Siberia, Prago Ltda, Rumichaca Corporación Cultural y Ambiental, Agencia de Desarrollo Rural (ADR) UTT11-Huila, ICA Regional Huila, Agrosavia Espinal (Tolima), Fundaempresa, Cámara de Comercio de Neiva, IGAC Regional Huila, Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM), Oficina de Productividad y Competitividad del Huila, Asohofrucol Regional Huila, Agencia Nacional de Tierras (ANT), Plataforma Sur de Procesos y Organizaciones Sociales, Centro de Investigación en Ciencias y Recursos Geoagroambientales (Cenigaa), Consejo Regional Indígena del Huila (CRIHU).

Tabla 1. Evolución de priorización en renglones productivos en el Huila: 2005 - 2019

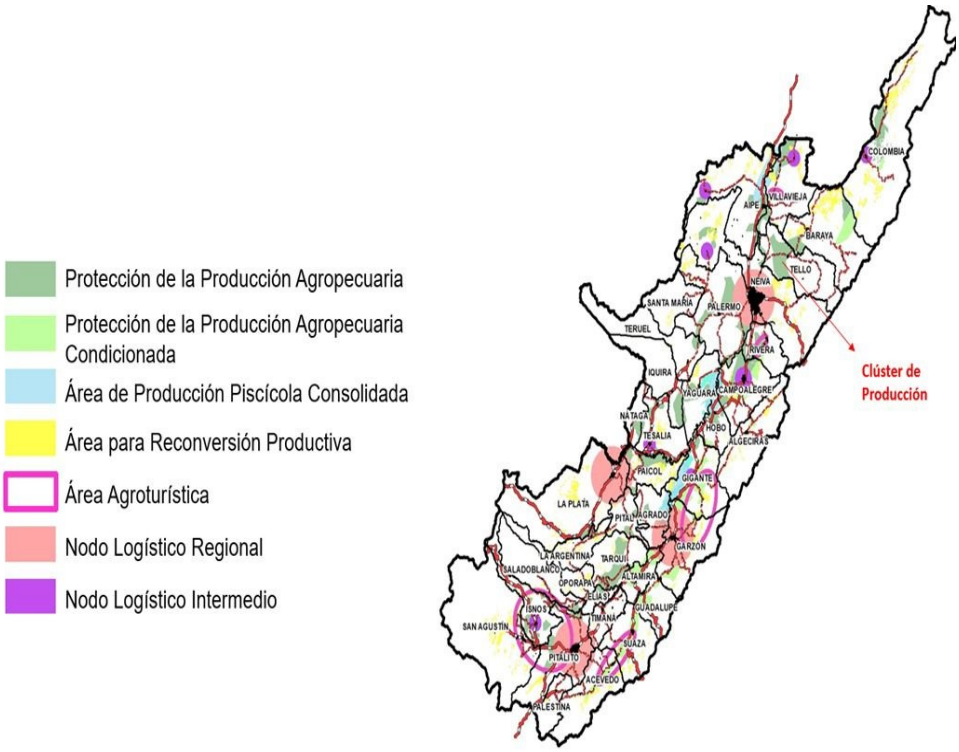
Renglones	Agenda interna 2005	Agenda Interna PRC 2015	POPSPR 2019
Café	Priorizado	Priorizado	Priorizado
Granadilla	Priorizado	Priorizado	Priorizado
Maracuyá	Priorizado	Priorizado	Priorizado
Badea		Priorizado	
Curuba		Priorizado	
Gulupa		Priorizado	
Pitahaya		Priorizado	
Cholupa	Priorizado	Priorizado	Priorizado
Mora	Priorizado	Priorizado	
Uva	Priorizado	Priorizado	
Cacao	Priorizado	Priorizado	Priorizado
Caña -Panela		Priorizado	Priorizado
Arroz		Priorizado	
Maíz		Priorizado	
Frijol tecnificado		Priorizado	Priorizado
Soya		Priorizado	
Tabaco	Priorizado		
Lulo	Priorizado		
Tomate de árbol	Priorizado		
Lácteos		Transición	Priorizado
Cárnicos		Transición	Priorizado
Arroz riego			Priorizado
Tomate de mesa			Priorizado
Maíz tecnificado de clima cálido			Priorizado

Plátano			**Priorizado**
Ganadería bovuna de leche con énfasis en cría			**Priorizado**
Aguacate Has			**Priorizado**
Porcicultura			**Priorizado**
Aguacate lorena			**Priorizado**
Ganadería caprina			**Priorizado**
Ganadería ovina			**Priorizado**
Café especial			**Priorizado**
Tilapia		**Priorizado**	**Priorizado**
Cachama			**Priorizado**
Trucha			**Priorizado**
Guadua macana			**Priorizado**

Fuente: Agenda Interna 2015, POPSPR. Elaboración Fedesesarrollo – UrbanPro.

Adicionalmente, a los nuevos renglones productivos, el documento POPSPR realizó un aporte esencial al identificar y delimitar las áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario en el departamento. Estas áreas, de acuerdo con el artículo 65 de la Constitución Política, gozarán de especial protección por parte del Estado, en donde hay prioridad de actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, pesqueras, forestales y agroindustriales, entre otras. Todo esto con el propósito de incrementar la productividad y la competitividad del departamento. En este ejercicio para la zonificación se tomaron como insumos la frontera agrícola, el Plan de Ordenación Forestal y la agrodiversidad, dando como resultado el siguiente mapa.

Mapa 1. Áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario en Huila



Fuente: POPSPR.

Dentro de las zonas catalogadas como áreas de protección de la producción agropecuaria se encuentran las Zonas de Producción Agropecuaria consolidadas y Agrodiversas, ubicadas dentro del límite de dos horas de cualquier nodo logístico. Estas áreas incluyen los municipios de Colombia, Nataga, Isnos, Pitalito, Tarqui, Pital, Paicol, Tesalia, Iquira, Hobo, Palermo, Campo Alegre, Tello, Baraya, Rivera, Aipe y Villavieja, entre otros.

Otras zonas se catalogaron como Áreas de protección de la producción agropecuaria. Hacen parte las Zonas de Producción Agropecuaria Consolidada Agrodiversa, que se encuentran dentro del límite de dos horas de cualquier nodo logístico (intermedio o regional) y que poseen condicionantes ambientales. Dentro de estas, también se encuentran parte de Baraya, Campo Alegre, Altamira, Guadalupe, Garzón y Colombia. Asimismo, hay zonas agroturísticas y en estas, se incluye a San Agustín e Isnos, Garzón, Gigante, Rivera y Villavieja. Estas son zonas de producción

agropecuaria pero que también se ven afectadas por el cambio de uso del suelo, por las actividades turísticas y la vivienda campestre.

El POPSR también define nodos logísticos regionales que son las áreas asociadas a las cabeceras municipales de mayor centralidad como: Pitalito en el Sur, Garzón en el Centro, La Plata en el Occidente y Neiva en el Norte. Estas áreas tienen la mayor oferta de bienes y servicios para el sector agropecuario. Igualmente, nodos logísticos intermedios que se conforman por las áreas asociadas a cabeceras municipales de centralidad intermedia o baja como Isnos, asociada a una importante zona de protección agropecuaria y con conectividad importante hacia Popayán, Cali y Buenaventura; y las cabeceras municipales de Gigante, Tesalia y Campoalegre, asociadas a importantes áreas de protección de la producción agropecuaria. También se incluye el nodo intermedio Colombia y los nodos en los centros poblados de San Luis en Neiva, Praga en Aipe y San Alfonso en Villavieja.[59]

Acuerdos Sectoriales para el desarrollo y consolidación del sector Agropecuario y Agroindustrial

Después del POPSPR, la actual administración departamental en el Plan de Desarrollo "Huila Crece", aprovechó la información del POPSPR y propuso un eje estratégico en el que construyó acuerdos sectoriales de productividad y conectividad para café, cacao, la caña, la piscicultura y ganadería. En su construcción, estos acuerdos establecieron mecanismos y protocolos que garanticen la inocuidad de los productos agroalimentarios, aseguren la generación de ingresos a través de su comercialización y fortalezcan cada sector en términos de productividad y competitividad.

Por ejemplo, el sector panelero firmó un acuerdo de competitividad para el período de 2020 a 2040. Entre los programas que se ejecutarán de manera coordinada en estos 20 años, destacan la formalización del comité ante el Consejo Nacional de la Agroindustria de la Panela, la realización del primer censo del cultivo y su agroindustria, la reconversión tecnológica de establecimientos paneleros y de cultivos de caña de azúcar destinados a la producción de panela, el cumplimiento de las normativas para los empaques y el fortalecimiento del programa de mejoramiento y evaluación de variedades de caña que permitirá a los productores acceder a nuevas variedades, entre otras iniciativas.

Hay también acuerdos similares firmados con el sector cafetero para el 2023 - 2039. Se busca fortalecer la cadena productiva del café a través de un proceso dinámico de articulación, concertación, capacitación, investigación e integración en los

59 Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural.

eslabones de producción, transformación, comercialización y exportación. Este esfuerzo se impulsaría desde el Comité Regional de la Cadena de Café, que también buscará promover el empleo como un elemento transversal clave en toda la cadena de valor. Igualmente, se firmó el acuerdo de productividad y competitividad del sector piscícola para los próximos 17 años.[60] En general, se busca desarrollar la cadena de valor desde la producción de alevines hasta su transformación, transporte y comercialización.

Plan Sectorial Turismo (2021 -2033)

En el año 2021, fue publicado el Plan Sectorial de Turismo que formalizó la marca turística del departamento con el lema "Huila un Paraiso por Descubrir". Este plan tiene como objetivo principal atraer la llegada anual de 2.2 millones de turistas. Citando las líneas estratégicas del plan, se espera que para el año 2033, "El departamento del Huila sea reconocido como un destino turístico sostenible y competitivo con una oferta consolidada de productos de naturaleza y cultura".

Dentro de las semejanzas y diferencias entre el Plan Sectorial de Turismo y los objetivos propuestos por la Agenda Interna de 2015, se encontró que ambos planes comparten la continuación de enfoques en áreas como el turismo cultural, el agroturismo, el turismo náutico y de aventura, y el termalismo.

Por otro lado, el Plan Sectorial realizó una nueva inclusión relacionada con el aviturismo, esta nueva estrategia propone el avistamiento de aves como una atracción turística en la región. Además, el actual Plan subdividió la región en cuatro sub-clusters (norte, centro, occidente y sur) para una promoción más específica y efectiva de áreas particulares.

Plan departamental de Agrologística 2023 – 2039

El recién publicado Plan Departamental de Agrologística busca que el Huila sea líder en la implementación de estrategias innovadoras. Este plan, único en el país, tiene como objetivo principal impulsar la competitividad y productividad en la región. Su enfoque se centra en garantizar que los productos agrícolas y pecuarios alcancen los mercados en las condiciones óptimas. Dentro de las estrategias para avanzar en logística en el departamento se destacan varias iniciativas clave:

60 Acuerdo De Productividad Y Competitividad Piscícola del departamento del Huila 2023 – 2040

- Creación de la mesa técnica de agrologística departamental: Esta iniciativa servirá como un punto de coordinación clave para impulsar la agrologística en Huila.
- Mejora en el abastecimiento de insumos: Se llevarán a cabo proyectos que incluyen la caracterización de materias primas y la fabricación de abonos y fertilizantes orgánicos, atender a productores locales, especialmente pequeños y medianos agricultores, para garantizar el suministro de insumos de alta calidad.
- Desarrollo de intermodalidad y transporte de carga especializado: Se implementarán proyectos que mejoran la conectividad y la movilidad de productos agropecuarios, lo que incluye sistemas de transporte como cables aéreos, redes férreas y fluviales. Además, se impulsará la modernización del aeropuerto de Neiva para el transporte de carga.
- Mejora de la conectividad en áreas rurales: Ampliar la cobertura de servicios de internet y telefonía móvil en las zonas rurales, esto fomentará la digitalización del sector agropecuario, lo que beneficiará a los agricultores locales.
- Desarrollo de capital humano, social y empresarial: Se busca crear empleo formal en el sector agrologístico e impulsar modelos de negocio eficientes.
- Infraestructura y servicios: se fomentará la producción agropecuaria sostenible mediante el acceso a material genético de alta calidad. Se promoverá la reutilización de pérdidas y desperdicios, y se facilitará el acceso a maquinaria e infraestructura adecuadas.
- Mejora de la infraestructura de comercialización: la infraestructura de las plazas de mercado se modernizará y ampliará, lo que incluye cuartos fríos, puestos comerciales y bahías vehiculares. Además, se construirán nuevas plazas de mercado en varios municipios y un centro de subasta y feria ganadera.

Plan de Ordenamiento Departamental

El más reciente instrumento diseñado es el Plan de Ordenamiento Departamental o POD. En el ámbito del sector agropecuario, ha proporcionado información invaluable vinculada a la aptitud del uso del suelo en el departamento. El POD se encuentra alineado con las 22 alternativas productivas definidas en el POPSPR. En consecuencia, su enfoque busca determinar la aptitud del suelo para las 22 alternativas productivas escogidas. Se utilizó la metodología de Evaluación de Tierras con fines agropecuarios, que utiliza tres enfoques o componentes: físico, socio-ecosistémico y

socioeconómico.[61] es un tema central para el sector, el Huila de 1.873.291 hectáreas, 558.852 han sido excluidas legalmente, es decir, son zonas donde por norma no está permitido hacer usos agropecuarios.[62]

La siguiente tabla resume los resultados construidos en el diagnóstico sobre aptitud de uso del suelo. En la primera columna se presenta el total de hectáreas calificadas para la producción de cada alternativa o producto. La segunda columna muestra el porcentaje de hectáreas con aptitud alta. Esto significa que estas tierras presentan limitaciones menores para implementar el Tratamiento Único de Tierra (TUT), En la siguiente columna, se encuentra el porcentaje de hectáreas con aptitud media. Seguidamente, están las hectáreas con una aptitud baja. Finalmente, se presentan los municipios que cuentan con un suelo de aptitud alta para cada alternativa.

Tabla 2. Hectáreas clasificadas de acuerdo con su aptitud del uso del suelo en el Huila

	Aptitud total (Hect.)	Aptitud alta	Aptitud media	Aptitud baja	Municipios con mayor aptitud
Ganadería caprina	718.621	66%	27%	7%	Palermo, Pitalito y La Plata
Café	634.887	62%	19%	19%	Pitalito, La Plata y Suaza
Cacao	199.176	58%	27%	16%	Palermo, Neiva y Aipe
Arroz riego	70.174	57%	31%	12%	Campoalegre, Palermo y Rivera
Ganadería ovina	336.745	55%	33%	12%	Pitalito, Palermo y La Plata
Especies nativas acuícolas	210.740	54%	14%	32%	Palermo, Neiva y Aipe
Aguacate Hass	210.509	50%	27%	23%	San Agustín, La Plata e Isnos
Frijol	349.165	48%	31%	21%	La Plata, Pitalito y San Agustín

61 Plan de Ordenamiento Departamental, página 400
62 ibíd

Granadilla	211.828	47%	29%	24%	San Agustín, Isnos y Santa maría
Maíz tecnificado amarillo de clima cálido	446.102	46%	32%	21%	Tello, Pitalito y Garzón
Cachama	208.506	46%	37%	17%	Aipe, Palermo y Villavieja
Cholupa	427.967	46%	34%	21%	Garzón, Tello y Neiva
Aguacate Lorena	455.405	44%	19%	38%	Pitalito, Garzón y Suaza
Plátano	372.919	43%	29%	28%	Pitalito, La Plata y Timaná
Porcicultura	829.399	43%	49%	8%	La Plata, Pitalito y Suaza
Tomate	231.266	40%	34%	25%	Pitalito, Isnos y Garzón
Ganadería bovina leche con énfasis en cría	489.363	39%	41%	20%	La Plata, Pitalito y San Agustín
Tilapia	211.650	35%	39%	25%	Palermo, Neiva y Aipe
Maracuyá	599.784	30%	34%	36%	Palermo, Campoalegre y Neiva
Caña Panelera	556.434	26%	37%	37%	Pitalito, Suaza e Isnos
Guadua	619.788	25%	29%	46%	Pitalito, Isnos y Garzón
Trucha	122.475	23%	38%	39%	Pitalito, San Agustín y La Plata

Fuente: POD (2023). Elaboración Fedesarrollo - UrbanPro.

De la tabla anterior se observa que la ganadería caprina es la cadena productiva con mayor número de hectáreas clasificada como aptitud alta, con 473,785 ha. El segundo renglón con mayor cantidad de área de aptitud alta es el café, con 391,765 ha (62%). El cacao se ubica en tercer lugar con 114,552 ha (58%). En el otro extremo, se encuentra la guadua como el renglón con mayor cantidad de área clasificada como aptitud baja, con 285.459 ha, es decir, el 46% del área apta total.

En relación con los municipios con mayor área de aptitud alta, destaca Pitalito, con la mayor cantidad de hectáreas aptas para la producción de aguacate Lorena, caña panelera, guadua, trucha, plátano, maíz, frijol, ganadería bovina, café, ganadería ovina y porcicultura. La Plata también tiene una de las mayores áreas con aptitud alta, especialmente para 10 de las 22 apuestas, que incluyen trucha, plátano, aguacate, frijol, ganadería bovina, café, ganadería ovina, porcicultura y ganadería caprina.

Palermo ocupa el tercer lugar con mayores zonas aptas lo que permite que pueda especializarse en la producción de maracuyá, especies acuícolas, tilapia, cachama, cacao, arroz de riego, ganadería ovina y caprina.

Planes de desarrollo

El análisis de la relación entre los Planes de Desarrollo y la estructura de las Agendas Internas de Productividad y Competitividad en los últimos 20 años[63] revela dos aspectos importantes:

- Es evidente que los planes de desarrollo han estado alineados con las Agendas Internas de Productividad y Competitividad. Esto indica un enfoque estratégico por parte de los gobiernos para impulsar la productividad y competitividad del departamento. Esta alineación sugiere que los planes de desarrollo se han diseñado con la intención de lograr y continuar con los objetivos y metas establecidos en estas agendas.
- El hecho de que esta alineación haya persistido durante los últimos 20 años muestra una cierta coherencia en la política gubernamental a lo largo del tiempo. Esto puede ser una señal de estabilidad y continuidad en la visión de desarrollo económico del departamento.

63 Fueron revisados los siguientes Planes:
Plan de Desarrollo 2004 – 2007 "Huila unido para construir futuro"
Plan de Desarrollo 2008 – 2011 "Huila naturaleza productiva"
Plan de Desarrollo 2012 – 2015 "Haciendo el cambio"
Plan de Desarrollo 2013 – 2015 "Huila competitivo"
Plan de Desarrollo 2016 – 2019 "El camino es la educación"
Plan de desarrollo 2020 – 2023 "Huila crece"

Bibliografía

Agencia Nacional De Hidrocarburos (2023). Datos y estadísticas de producción y reservas.

Alcaldía de Neiva (2023, 26 de marzo). 92 familias beneficiadas por pagos de servicios ambientales. Recuperado de: https://www.alcaldianeiva.gov.co/NuestraAlcaldia/SalaDePrensa/Paginas/92-FAMILIAS-BENEFICIADAS-POR-PAGOS-DE-SERVICIOS-AMBIENTALES-.aspx

Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo ANATO (2023). Compendio de estadísticas turísticas.

Bachtler, J., Méndez, C. y Vironen, H. (2015). Desarrollo y políticas regionales en Europa Contribuciones para el debate en América Latina. UE. 2015. Madrid.

Banco Mundial. (2012). Colombian Urbanization Review Washington, D.C. Banco Mundial.

Berry, A. (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Editorial Universidad del Rosario.

Berdegué, J. J. (2011). Territorios funcionales en Chile. Documento de Trabajo N102. Rimisp.

Cámara Colombiana de Bienes y Servicios de Petróleo, Gas y Energía (Campetrol). (2023). Balance Petrolero 2023 Primer y Segundo Trimestre.

Cámara de Comercio de Bogotá (1994). Creación de la ventaja competitiva para Colombia. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

Cámara de Comercio del Huila. (2023). Informe Económico Empresarial 2022.

Comisión Europea. (2014). Reglamento (UE) nº 488/2014 de la Comisión, de 12 de mayo de 2014.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1994). Documento CONPES 2739: Política Nacional de Ciencia y Tecnología 1994-1998. Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2004). Documento CONPES 3297: Agenda Interna para la productividad y la Competitividad: Metodología. Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2006). Documento CONPES 3446: Lineamientos para una Política Nacional de Calidad. Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2006). Documento CONPES 3439: Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad. Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2014). Documento CONPES 3819: Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2016). Documento CONPES 3866: Política Nacional de Desarrollo Productivo. Bogotá, Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2023). Documento CONPES 4123: Política Nacional de Reindustrialización. Bogotá, Colombia.

Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario. (2013 a 2023). Índice Departamental de Competitividad. Bogotá: Universidad del Rosario.

Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 287. (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 302. (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 320. (Colombia).
Correa F., Dini M. y Letelier L. (2022). "Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en chile desde un enfoque multinivel", documentos de proyectos (lc/ts.2021/215/rev.1), Santiago, comisión económica para américa latina y el caribe (CEPAL), 2022.
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena. Gobernación del Huila. (2023). Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) (2024-2035).
Corporación Huila Futuro (2001). LIBRO EL FUTURO ESTA SEÑALADO PROSPECTIVA Y FORMULACION DE LA VISION DE FUTURO DEL HUILA AL AÑO 2020. Neiva.
Cuervo, J. (2003). Experiencias de nivel intermedio en América Latina. En Crisis y futuro de los departamentos en Colombia. U. Externado – Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá. 2003.
Corrales, L. F. (2021). In the shadows: Exploring the causal factor of informality in Costa Rica. Latin America Policy Journal, 10, 61-68
DANE (2023). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Estadísticas de Mercado laboral por departamentos.
DANE (2023). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Estadísticas de PIB Departamental y Municipal.
DANE (2023). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Encuesta Anual Manufacturera.
DANE (2023). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Pobreza monetaria y multidimensional.
DANE (2023). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Gran Encuesta Integrada de Hogares (2021)
DANE (2023). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Cuenta Satélite de Turismo.
Delgado, M. Ulloa S., Ramírez, J. (2015). "La economía del departamento del Huila: diagnóstico y perspectivas de mediano plazo," Informes de Investigación 13902, Fedesarrollo.
Departamento Nacional de Planeación. (2014). Misión Sistema de Ciudades una política nacional para el Sistema de Ciudades colombiano con visión a largo plazo. DNP.
Departamento Nacional de Planeación. (2015). Definición de Categorías de Ruralidad. Documento 437. Dirección de Estudios Económicos. Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación.
Departamento Nacional de Planeación. (2023). SISFUT: Sistema de Información del Formulario Único Territorial.
El Tiempo (2018, 1 de agosto). Huila: La Tierra Donde Siembran Madera Para Conservar Bosques Nativos. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/proyectos-de-reforestacion-en-colombia-245524
Fedepanela, 2019. Panela en el departamento del Huila con importanates opciones con reconversión tecnológica.
Federación Nacional de Cafeteros (2023). Estadísticas Cafeteras. Precios, área y producción del café.

Fedesarrollo (2002). Reformas Institucionales en Colombia. Editor Alberto Alesina. Fedesarrollo & Alfa Omega. Bogotá.

Fedesarrollo (2003) Misión del Ingreso Público – Informe al Consejo Directivo. Cuaderno de Fedesarrollo #10. Bogotá.

Fedesarrollo (2010). Modelo económico y social para Cundinamarca en el marco de la Región Capital: reformas y políticas de cara al futuro. Bogotá.

Fontanetti, M. Spinaci, G. (2015) contribuição para a reflexão sobre a elaboração de uma política regional latino-americana: fatores a serem considerados durante a implementação da política regional europeia. Boletín regional, urbano y ambiental ene. - jun. 2015. Ipea.

Gobernación del Huila (2022). Llego la hora para el desarrollo integral de la ganadería en el Huila. (14 enero). Gobernación del Huila.

Gobernación del Huila (2023). Lineamiento Técnico Sobre La Cadena Caña Panela, En el Marco del Acuerdo de Productividad y Competitividad para el departamento del Huila (2020-2040).

Gobernación del Huila (2023). Acuerdo De Productividad y Competitividad Piscícola Del departamento Del Huila 2023 – 2040.

Gobernación del Huila (2014). Plan De Cambio Climático Huila 2050: Preparándose Para El Cambio Climático.

Gobernación del Huila. (2021, 25 de noviembre). Gobernador del Huila propuso crear una Región Administrativa de Planificación para el Macizo Colombiano. Tomado de: https://www.huila.gov.co/publicaciones/11418/gobernador-del-huila-propuso-crear-una-region-administrativa-de-planificacion-para-el-macizo-colombiano/

Gobernación del Huila. (2022, 9 de agosto) El Huila tiene su primera variedad de frijol para el mundo. Tomado de: https://www.huila.gov.co/publicaciones/12685/el-huila-tiene-su-primera-variedad-de-frijol-para-el-mundo/

Gobernación del Huila. (2021, 8 de agosto). Conformado comité para la cadena de aguacate del Huila.

Gobernación del Huila. UPRA. (2019). Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural.

Gobernación del Huila. UPRA. (2019). Caracterización del recurso hídrico para el sector agropecuario para el departamento del Huila. Neiva.

Gobernación del Huila. (2023). Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. Neiva.

Gobernación del Huila. (2019). Plan de Ordenamiento Territorial Departamental. Etapa de Diagnóstico Territorial. Neiva.

Gobernación del Huila. (2015). Actualización Agenda Interna-Plan Regional de Competitividad del Huila. Neiva.

Gobernación del Huila (2005). Agenda interna para la productividad y competitividad. Editora Surcolombiana. Neiva.

Gobernación del Huila (2022). Gobierno "Huila Crece" avanza en la construcción del Plan Departamental de Agrologística.

Gobernación del Huila (2022). El Huila ya tiene su marca de origen para sus productos.

Gobernación del Huila (2021). El Festival Huila Fest 4.0 abrió sus puertas para Colombia y el mundo.
Gobernación del Huila (2021). Con el Plan de Ordenamiento Departamental, el Huila se proyecta a 16 años.
Gobernación del Huila (2023). Gobierno "Huila Crece" invierte más de $14.000 millones para fortalecer la agroindustria en el centro del departamento.
Gobernación del Huila (2021). Conformado comité para la cadena de aguacate del Huila.
Gómez. A. (2023) "Fondos regionales de desarrollo productivo: análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/24), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.
Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) (2022). Repositorio de datos.
Induarroz (2023). TLC con Estados Unidos: arroceros colombianos deben prepararse para las importaciones ilimitadas y sin arancel
Krugman, P. (1990). Increasing Returns and Economic Geography. National Bureau of Economic Research, No w3245.
Ley 60 de 1993. "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."
Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Martínez-Silva, P. (2015). Variación espacio-temporal de microalgas acuáticas del embalse de Betania–Huila y su relación con la calidad del agua. Intropica, 11-19.
Mejía, L. F. et al. (2020). Cierre de brechas de competitividad departamental en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación. Bogotá: Fedesarrollo, 4 documentos.
Mellor, J. (1978), Food Price Policy and Income Distribution in Low-Income Countries, Economic Development and Cultural Change, 27, issue 1, p. 1-26, https://EconPapers.repec.org/RePEc:ucp:ecdecc:v:27:y:1978:i:1:p:1-26.
Mendes, G. Gomes, P. et al. (2015) BRASIL: 10 AÑOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL (PNDR). Boletín Regional, Urbano y Ambiental | 11 | ene. - jun. 2015 - IPEA. 2015.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA).
Ministerio de Agricultura (2023). Evaluaciones Agropecuarias Municipales – EVA.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023). Perfiles Económicos Departamentales. departamento del Huila. Oficina de Estudios Económicos

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2022). Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia. En cumplimiento de la ley 1868 de 2017, Por medio de la cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2019). Informe sobre los acuerdos comerciales vigentes de Colombia. En cumplimiento de la ley 1868 de 2017, Por medio de la cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018). Plan Sectorial de Turismo 2018 – 2022 Turismo: El propósito que nos une.

Ministerio de Educación (2023). Observatorio Laboral para la Educación.

Ministerio de Educación (2023). Sistema Nacional de Información de Educación Superior (Snies).

Moncayo, E. (2003). Las políticas regionales en Colombia Universidad Externado de Colombia. https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-las-politicas-regionales-en-colombia-9789586168373.html

Ocampo, J. y Martínez, A. (2011). Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia.

Organización Mundial del Turismo (2023). Estadísticas de Turismo.

Registro Nacional Despachos de Carga por Carretera. (2023). Estadísticas. Ministerio de Transporte.

Reina, M., Castro, F. (2013), 20 años de políticas de competitividad en Colombia, No 12141, Informes de Investigación, Fedesarrollo, https://EconPapers.repec.org/RePEc:col:000124:012141

Rodrik, D. (2007). One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctvcm4jbh

RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2019). Tipología de Subregiones Funcionales para Colombia partir de la OCDE: metodología y resultados.

Secretaría del Cultura y Turismo del Huila. (2023). Estadísticas de turismo.

Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. Oxford Economic Papers, 35(2), 153–169. http://www.jstor.org/stable/2662642.

Superintendencia de Industria y Comercio (2021). Inteligencia artificial y robótica, el futuro del campo en Colombia.

Slachevsky, N. Bayres, K., Dini, M., Yañez, R. (2023) "Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos: un análisis a partir de la experiencia de los actores participantes", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

The Nature Conservancy. (2020). Ganadería Colombiana Sostenible. Tomado de https://www.nature.org/es-us/sobre-tnc/donde-trabajamos/tnc-en-latinoamerica/colombia/ganaderia-colombiana-sostenible/

Unidad para las Victimas. (2021). Registro Único de Víctimas RUV.

La Gobernación del Huila 2020-2023 y Fedesarrollo presentan el informe técnico titulado "Sembrando Futuro Desde el Sur de Colombia: Ejes del modelo productivo del Huila". Este informe se centra en identificar los elementos clave para el desarrollo socioeconómico sostenible a largo plazo en el departamento del Huila. El esfuerzo se orienta hacia el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las principales actividades económicas, considerando las características, vocaciones y potencialidades específicas del territorio. Más que simplemente reflejar una comprensión profunda de las condiciones actuales, el modelo establece directrices claras para mejorar la productividad y competitividad en áreas estratégicas.

Dadas sus características, este informe aspira a ser un contribuyente central en la construcción de una nueva visión o prospectiva para el departamento. Además, busca ser un recurso valioso para los futuros Planes de Desarrollo del territorio, así como para estructurar y priorizar la discusión de las políticas productivas en los diversos espacios donde se debaten. El liderazgo activo de la Gobernación y la participación dinámica de las fuerzas políticas y sociales del departamento han sido elementos fundamentales en la elaboración de este modelo. Destacamos el respaldo sólido proporcionado por las secretarías de la gobernación y sus funcionarios, la Cámara de Comercio, gremios y la academia, junto con la colaboración de muchos otros actores clave.

ISBN: 978-628-96151-0-4
9 786289 615104