

DOCUMENTOS DE  
TRABAJO SOBRE  
**ECONOMÍA  
REGIONAL  
Y URBANA**

**La pobreza en Florencia:  
Un análisis de sus factores,  
consecuencias y posibles soluciones**

Por:  
Jilmar Robledo-Caicedo

No. 287  
Mayo, 2020



**BANCO DE LA REPÚBLICA**  
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

# **La pobreza en Florencia:**

## ***Un análisis de sus factores, consecuencias y posibles soluciones\****

Jilmar Robledo-Caicedo\*

*Banco de la República de Colombia*

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

### **Resumen**

La pobreza en Colombia tuvo una reducción heterogénea entre las ciudades capitales en las últimas cuatro décadas. A pesar del descenso en pobreza monetaria, Florencia permanece alejada del promedio nacional y de las principales capitales. Con un porcentaje de pobreza monetaria del 32,8% en 2018, esta se encontraba en el sexto lugar entre las 23 principales ciudades. Este indicador es 1,2 veces mayor al promedio nacional, 2,0 veces el promedio de las 13 principales ciudades y 2,6 veces el de Bogotá. Utilizando la base de datos del SISBEN III, el censo de población y vivienda e información cartográfica, este documento analiza y caracteriza la pobreza en Florencia. Los resultados evidencian que espacialmente la pobreza se concentra en los sectores periféricos oriental y occidental, donde se han establecido asentamientos informales con condiciones precarias como consecuencia del crecimiento urbano no planificado y el desplazamiento forzado desde la década del 2000. Para superar las limitaciones encontradas, el trabajo propone una serie de inversiones a 2030.

**Palabras clave:** Asentamientos informales, pobreza monetaria, Florencia.

**Clasificación JEL:** I32, I38, R23.

---

\* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Jaime Bonet, gerente del Banco de la República en Cartagena; Andrea Otero y Lucas Hanh, economistas del CEER; Ricardo Jiménez, gerente del Banco de la República en Florencia; y Andres Eduardo Vaquero y Luis Manuel Espinosa por su colaboración en la elaboración de este documento.

\* Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena. Comentarios y sugerencias a esta versión del documento pueden ser enviados al correo [jrobleca@banrep.gov.co](mailto:jrobleca@banrep.gov.co).

# Poverty in Florencia:

## *Analysis of causes, consequences, and possible solutions \**

Jilmar Robledo-Caicedo\*

*Banco de la República de Colombia*

The series **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** is a publication of Banco de la República in Cartagena. The opinions contained in this document are the sole responsibility of the author and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

### Abstract

Poverty rate in Colombia dropped heterogeneously among capital cities during the last four decades. Despite a decline in monetary poverty, Florencia remains far below national average and main capital cities. The state capital of Caquetá had 32,8% of the population under the poverty line in 2018, which placed them within the six highest among the 23 main cities. This rate was 1,2 times higher than the national average, 2,0 the average of the 13 main cities, and 2,6 the measure of Bogotá. This document addresses and characterizes these conditions in Florencia employing the SISBEN III database, the national household survey and cartographic information. Results reveal that poverty is clustered in the eastern and western peripheral sectors, where slums have been established as a consequence of unplanned urban growth and forced displacement primarily in the 2000s. In order to overcome these challenges, this study proposes a set of investments to close the poverty gap by 2030.

**Key words:** Informal settlements, monetary poverty, Florencia.

**JEL classification:** I32, I38, R23.

---

\* The author is grateful to Jaime Bonet, manager of Banco de la República in Cartagena; Andrea Otero y Lucas Hanh, economists at the Center for Regional Economics Studies (CEER); Ricardo Jiménez, manager of Banco de la República in Florencia; and Andres Eduardo Vaquero and Luis Manuel Espinosa, for the comments and suggestions provided during this document.

\* Economist at the Center for Regional Economics Studies (CEER) at Banco de la República in Cartagena. Comments and suggestions can be sent by the email at [jrobleca@banrep.gov.co](mailto:jrobleca@banrep.gov.co).

## Tabla de contenido

1. Introducción .....	1
2. Breve Reseña Histórica .....	2
3. Diagnóstico de la pobreza en Florencia .....	11
3.1. Línea de pobreza .....	11
3.2. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).....	15
3.3. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).....	17
4. Algunos factores asociados a la pobreza .....	19
4.1. Desplazamiento .....	19
4.2. Informalidad laboral.....	22
4.3. Desempleo.....	24
4.4. Desigualdad.....	25
4.5. Crecimiento económico.....	26
5. Dimensión espacial de la pobreza .....	28
5.1. Datos .....	28
5.2. Ordenamiento Urbano de Florencia.....	29
5.3. Distribución espacial de la pobreza .....	31
5.4. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) .....	32
5.5. Características de las viviendas .....	33
5.6. Asentamientos informales o subnormales en Florencia .....	38
5.7. Logro educativo y calidad de la educación .....	47
6. Inversiones para superar el rezago de pobreza 2030.....	50
6.1. Inversión en legalización y mejoramiento de barrios.....	51
6.2. Inversión en educación .....	53
6.3. Inversión en capacitación y empleo.....	56
6.4. Financiamiento.....	58
7. Conclusiones .....	62
Referencias.....	66

## **1. Introducción**

Desde la fundación de Florencia a comienzos del siglo pasado, su crecimiento y transformación ha estado determinado por factores exógenos que han forjado distintos cambios. El primero surgió del conflicto fronterizo entre Colombia y Perú en la década de 1930, el cual trajo consigo obras públicas en el territorio. Inicialmente construidas para la defensa y la presencia militar en la Amazonía, estas fueron posteriormente determinantes para la ciudad, sus condiciones de vida y la transformación del Caquetá (Camacho, 2016; Melo, 2014). La comunicación terrestre fue una de las obras más importantes durante la guerra, pero luego determinante para la migración y la apropiación económica de la tierra baldía (Salgado, 2012).

Posterior a la década de 1930, Florencia tuvo poco protagonismo en los cambios ocurridos en el Caquetá y el resto de la Amazonía, toda vez que las transformaciones en las décadas subsiguientes se concentraron en las zonas rurales. En estas últimas se concentró la población migrante hacia el Caquetá durante los procesos de colonización espontáneos atraída por la existencia de tierras explotables y luego por el proceso de colonización dirigida como medida para depurar la tensión en la región Andina durante la violencia política (Brücher, 1974; Melo, 2014; Salgado, 2012; IGAC, 1986).

Estas transformaciones en el Caquetá trasladaron el protagonismo económico al campo entre las décadas de 1930 y 1970, principalmente por el predominio rural inducido por los mecanismos de colonización. Por otra parte, el aparato productivo rural no se consolidó completamente y comenzó su crisis con el surgimiento de la coca a finales de los setenta y las economías ilegales, que exacerbaron la violencia rural y propiciaron el éxodo hacia la urbe (Arcila, González, Gutiérrez, Rodríguez y Salazar, 2002; Salgado, 2012; Trejos, Cabezas y Orozco, 2002). Florencia adquiere nuevamente el protagonismo de la región como receptora de la migración que huyó de la crisis en el campo desde comienzos de la década de 1980, generando flujos migratorios agudos (Trejos et al., 2002). Lo anterior trajo un cambio importante en la vida urbana ya que el tránsito rural-urbano que comenzó en esta década se concentró en pocos años contrario al del país, cuya urbanización fue más lenta y había generado una mayor concentración urbana desde los 1960.

De forma indirecta, Florencia sufrió los mayores efectos del fracaso de la economía rural y concentró en la urbe los problemas sociales y económicos. No obstante, la ciudad tuvo un progreso destacable en indicadores como el NBI durante la migración urbana, que fue más evidente a finales del siglo XX que a comienzos del XXI. De acuerdo con las cifras del DANE, el NBI de Florencia cayó de 73% a 27% entre 1973 y 2005, mientras el crecimiento de población promedio intercensal sobrepasó varias veces el rural de Caquetá en el mismo período. Pese a lo anterior, el bienestar en la ciudad en la década del 2000 fue heterogéneo espacialmente, ya que las periferias concentraron indicadores precarios como resultado de la naturaleza con la que se conformaron los asentamientos recientes y la condición vulnerable de sus residentes. En estas zonas se materializaron fallas en la planeación urbana que desembocaron en condiciones de vida precarias. Por ejemplo, según la información del DANE, las periferias oriental y occidental concentraron la expansión urbana en el último período intercensal y los asentamientos informales, que, por su naturaleza, tienen bajo acceso a servicios públicos y condiciones inadecuadas de vivienda y entorno. Según la Alcaldía Municipal de Florencia, la mayoría de estos asentamientos se concentra en estas zonas periféricas de la ciudad.

Este estudio aborda estas fallas en las últimas décadas y su relación con la pobreza de la ciudad, usando un análisis espacial por sectores censales. Adicionalmente, se priorizan inversiones para corregir problemas estructurales y cerrar las brechas de pobreza a 2030. El documento está dividido en siete secciones. La siguiente sección realiza una descripción de los antecedentes históricos, sociales y económicos del rezago. La tercera sección estudia los indicadores de pobreza, mientras la cuarta analiza los principales factores asociados a ella. La quinta estudia la incidencia espacial de la pobreza en los sectores censales. La sexta sugiere inversiones para la superación de la pobreza a 2030 y la última aporta las conclusiones y los comentarios finales.

## **2. Breve Reseña Histórica**

Florencia es una ciudad relativamente joven, su fundación ocurrió en 1902 luego del establecimiento de familias y trabajadores del caucho y la quina durante la última década del siglo XIX (Salgado, 2012; Melo, 2014). Desde la fundación, la ciudad fue influenciada por misioneros capuchinos que realizaron aportes al ordenamiento urbano y la construcción de obras públicas (Brücher, 1974). La comisaría especial de Caquetá y el municipio de Florencia se crearon formalmente una década después de iniciado el siglo

XX, mediante el decreto 642 de 1912. Para entonces, la ciudad era un territorio con poca población, donde residían 2.034 personas que representaban cerca del 8,3% de la población del Caquetá.

Dos décadas después, Florencia adquirió protagonismo durante la coyuntura nacional de disputa fronteriza en el sur del país. Específicamente, el conflicto con Perú a raíz de la ocupación de Leticia en 1932, otorgó a la ciudad una importancia estratégica por su ubicación geográfica, que indirectamente favoreció su poblamiento y el desarrollo de infraestructura pública (Camacho, 2016; Melo 2014). Para Melo (2014), el favorecimiento a raíz de este acontecimiento se dio de dos maneras: (i) por medio de la construcción y adecuación de infraestructura física, y (ii) por la habilitación de vías de comunicación para el control militar y el transporte de tropas. Según este autor, el conflicto proporcionó un impulso demográfico a Florencia a partir del asentamiento de militares, la migración de trabajadores durante la realización de las obras ordenadas por la nación, y posteriormente por la migración que generó la habilitación de las carreteras.

Sin embargo, lo que se puede apreciar es que el volcamiento de población más importante hacia Florencia no ocurrió alrededor del conflicto fronterizo sino décadas después. Probablemente, el crecimiento que experimentó fue magnificado por una reducción poblacional en el resto de la comisaría. La información censal revela que la población del Caquetá cayó 14,7% entre 1912 y 1938, mientras que Florencia obtuvo un mayor protagonismo demográfico, concentrando el 20% de la población en 1938<sup>1</sup>. Además, es probable que el conflicto haya movilizó parte de la población del Caquetá hacia el territorio del Putumayo durante este mismo período (CNMH, 2015).

El crecimiento demográfico en Florencia durante el desarrollo de la disputa fronteriza ocurre a la par del progreso y el mayor bienestar. Según la información censal, el nivel de vida en el Caquetá en 1938, avanzaba cercano al del resto del país. Por un lado, el analfabetismo era cercano al 60%, ubicado entre el promedio de comisarías e intendencias del 74,4% y 53,9%, respectivamente. Comparado con el promedio de departamentos, este solo era superior por dos puntos porcentuales (pp) al del Caquetá. Por otro lado, en materia de educación existían avances más destacables. Caquetá contaba con 21

---

<sup>1</sup> Para el censo de 1938 se toma la población urbana del Caquetá como proxy de la población residente en la ciudad de Florencia, dado el ordenamiento territorial de la comisaría con la existencia de un solo municipio con zona urbana definida.

instituciones educativas que impartían educación primaria en 1933, de las cuales cerca de la mitad funcionaban en Florencia. La asistencia escolar primaria era similar al promedio nacional. Por ejemplo, el área urbana de Florencia tenía la misma proporción de matrícula primaria sobre la población que el promedio del país<sup>2</sup>. Estas cifras alcanzaban el 5,8% y 5,7%, respectivamente.

De la década del conflicto fronterizo podría señalarse que la equiparación del nivel de vida y la conectividad terrestre con el resto del país fueron los elementos más importantes. Las vías en particular fueron determinantes en los cambios demográficos del Caquetá, que durante la primera mitad del siglo XX fueron mayores en la década de 1940. Con la habilitación de las carreteras se intensificó la migración y ocupación de baldíos desde finales de la década de 1930 (Salgado, 2012; Melo, 2014). La conectividad alentó el proceso colonizador que llevó al establecimiento espontáneo de familias migrantes de otras zonas del país. Este tipo de colonización fue la más común y se originó principalmente por los desequilibrios económicos y la concentración de la tierra en la región Andina, los cuales propiciaron el éxodo hacia nuevos territorios en búsqueda de tierras productivas (IGAC, 1986).

La acción colonizadora siguió creciendo paulatinamente obedeciendo a otros factores. Uno de estos fue el inicio del período de conflicto político conocido como *La Violencia*, que detonó el desplazamiento de familias de las zonas afectadas, principalmente del sur del Tolima y el Huila, entre mediados de las décadas de 1940 y 1960 (Brücher, 1974; Melo, 2014; Salgado, 2012). Esta migración hacia el Caquetá recibió la dirección y acompañamiento estatal, como un mecanismo para reducir la tensión en los territorios afectados y fomentar la apropiación económica de nuevas tierras por medio de crédito, titulación de parcelas y asistencia técnica (Brücher, 1974; Melo, 2014). Esta colonización dirigida se concentró entre 1958 y 1978 y fue mediada por la Caja Agraria y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) (IGAC, 1986; Brücher, 1974; Melo, 2014).

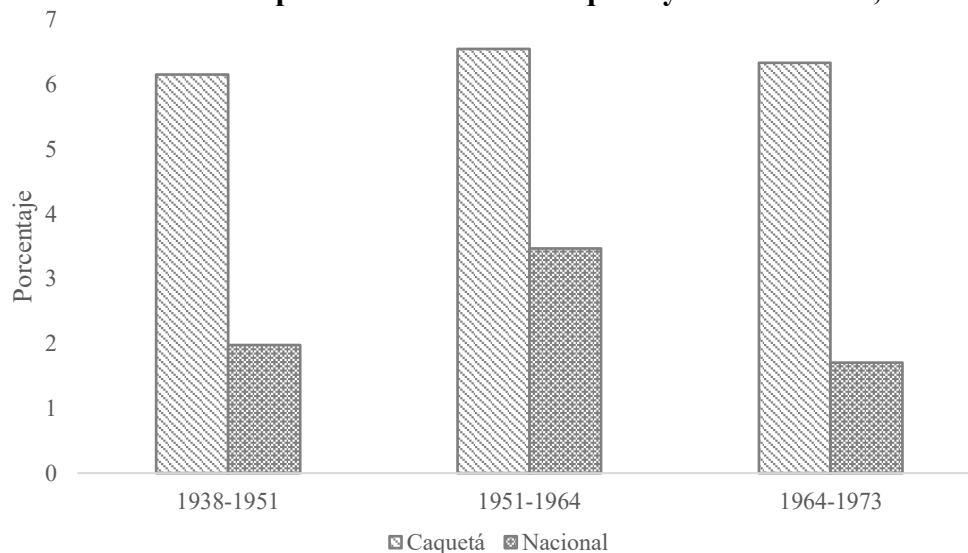
El crecimiento demográfico del Caquetá durante varias décadas sobrepasó notoriamente el registro en Colombia. Según el IGAC (1986), este llegó a convertirse en el frente principal de la colonización amazónica, obteniendo el mayor crecimiento regional entre

---

<sup>2</sup> Cálculos del autor basados en el anuario de estadística de 1934

1958 y 1978. Un ejemplo de este incremento se registró en los períodos intercensales 1938-1951 y 1964-1973, donde el crecimiento promedio anual del Caquetá excedió más de tres veces el de Colombia (Gráfico 1).

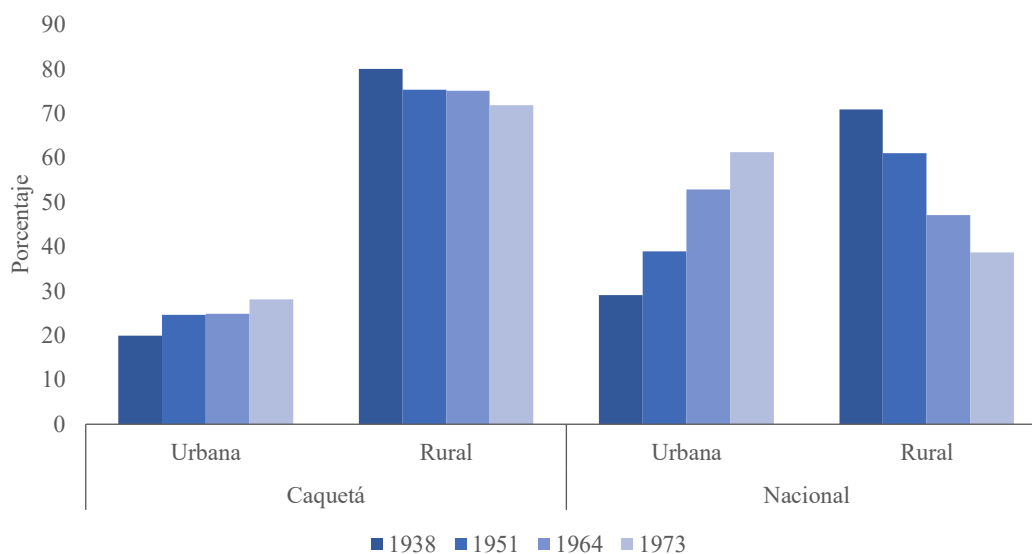
**Gráfico 1.**  
**Crecimiento intercensal promedio anual en Caquetá y total nacional, 1938 - 1973**



Fuente: Censos de Población y Vivienda. Cálculos de autor.

Cabe destacar que esta colonización del Caquetá tomó lugar principalmente en las tierras inhabitadas, profundizando así el predominio de la ruralidad. La existencia de tierras baldías fue trascendental para el aumento poblacional. Según la estadística censal, el crecimiento general en el Caquetá fue varias veces superior al que registró el área urbana de Florencia a partir de las décadas de 1950 y 1960. Evidentemente los procesos de colonización profundizaron la ruralización del territorio caqueteño, atenuando la concentración sobre Florencia alrededor de los años de la guerra con Perú. Esta tendencia rural fue contraria al resto del país, que transitaba hacia la urbanización durante el mismo período. Mientras el peso relativo de la población rural se reversaba desde la década de 1930, la composición rural-urbana en el Caquetá permaneció relativamente invariable durante cuatro décadas (Gráfico 2).

**Gráfico 2.**  
**Participación de la población urbana y rural en el total de la población nacional y en Caquetá, 1938, 1951, 1964 y 1973**



Fuente: Censos de Población y Vivienda. Cálculos de autor.

Algunos autores (IGAC, 1986; Jaramillo, Mora y Cubides, 1986) han considerado que el programa de colonización dirigida tuvo profundas fallas que derivaron en pobres resultados económicos y en la concentración de la tierra rural en manos de algunos colonos, quienes otorgaron a la ganadería extensiva el uso principal del área colonizada. Las imperfecciones del proceso colonizador pueden evidenciarse en casos como la hacienda Larandia, que llegó a convertirse en el mayor latifundio de la Amazonia (Melo, 2014). Jaramillo *et al.* (1986) señalan la incapacidad institucional como el determinante del pobre resultado de la actividad colonizadora, que luego derivó en una pobreza rural generalizada.

En la década de 1970, la coca surge en el Caquetá y adquiere un papel protagónico en los cambios socioeconómicos rurales que posteriormente impactaron a Florencia (Jaramillo *et al.*, 1986). Según el autor, este cultivo generó nuevos flujos migratorios en la Intendencia, al tiempo que creaba distorsiones en el capital humano y la oferta de recursos para cultivos legales, inclinando la sustitución de estos mercados por la economía ilegal. A partir de entonces, la coca se convirtió en un medio de supervivencia y permanencia en los predios rurales en medio de una economía distorsionada por las estructuras del narcotráfico (Arcila *et al.*, 2002). La centralización de la tierra en función de la economía cocalera y el narcotráfico se expandió por toda la región, monopolizando la renta del

campo y fortaleciendo la dependencia económica hacia este cultivo de uso ilícito (Salgado, 2012).

De esta manera, el campo agudiza su crisis con el apaciguamiento del mercado de la coca, el escalamiento de la violencia y las malas condiciones de vida rurales, que ya suscitaban protestas sociales en demanda de inversión rural desde la década de 1970 (Arcila *et al.*, 2002). La transición de esta crisis hacia la siguiente década marcó el inicio del éxodo rural hacia las zonas urbanas, donde Florencia absorbió gran parte de la población rural desplazada. El ejemplo más evidente ocurrió en 1982 cuando se establecieron cerca de 30.000 personas, mayoritariamente provenientes de estas zonas en predios de la hacienda Larandia contiguo al área urbana de Florencia. Allí se constituyeron *las Malvinas*, reconocido como el mayor asentamiento subnormal de la historia del país (Trejos *et al.*, 2002).

Desde este período se puede interpretar que el desplazamiento pasó a convertirse en un determinante del crecimiento y las condiciones de vida urbanas en Florencia, pues este movilizó hacia la ciudad una parte importante de la población que había llegado a las tierras baldías del Caquetá en las décadas anteriores. Este proceso pudo ser el resultado del fracaso de las políticas de colonización, cuyas condiciones se agudizaron con la exacerbación de la violencia y la coca. Según Arcila *et al.* (2002), Florencia se convirtió en el centro urbano con mayor crecimiento entre las décadas de 1980 y 1990, alentado por la denominada guerra del Caquetá y el éxodo rural en búsqueda de mejores alternativas económicas.

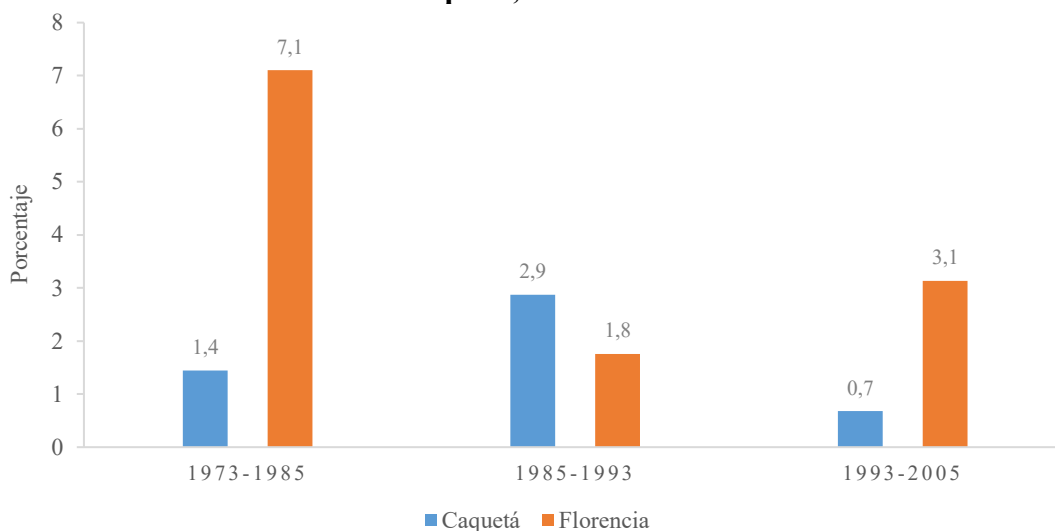
Sin embargo, las cifras censales sugieren que la migración tuvo dos períodos álgidos con distintos orígenes. La primera mitad de la década de 1980, que se caracterizó por el suceso de *las Malvinas*, tuvo un choque demográfico importante pues el crecimiento promedio intercensal de la ciudad de Florencia excedió cinco veces el resto del departamento. En la década siguiente, el ritmo de este incremento cayó ubicándose por debajo del resto del Caquetá. No obstante, a partir de la década de 1990 se reactivó el crecimiento de la ciudad, probablemente a raíz del bajo crecimiento de la población rural del departamento que se desplazó a la urbe<sup>3</sup> (Gráfico 3). Por otro lado, podría considerarse que hasta 1993 buena parte de la migración urbana de Florencia arribó desde la zona rural del municipio, pues

---

<sup>3</sup> La población urbana pasó de 46% a 67% entre 1993 y 2005.

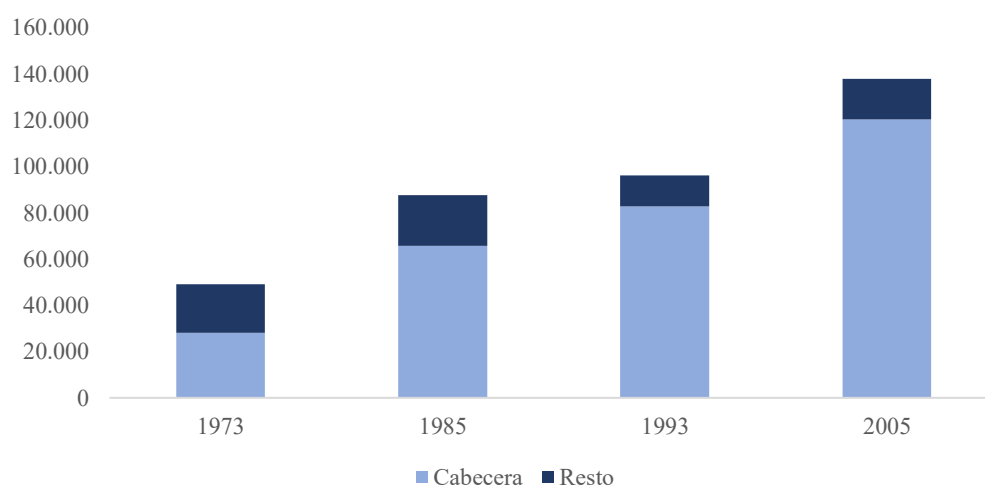
esta población cayó paulatinamente mientras crecía la urbe (Gráfico 4). No obstante, el origen del choque migratorio sobre la ciudad en el período siguiente probablemente fue compensatorio al estancamiento del crecimiento rural.

**Gráfico 3.**  
**Tasa de crecimiento intercensal promedio anual en la ciudad de Florencia y Caquetá, 1973-2005**



Fuente: Censos de Población y Vivienda. Cálculos de autor.

**Gráfico 4.**  
**Número de habitantes del municipio de Florencia según cabecera y resto, 1973, 1985, 1993 y 2005**

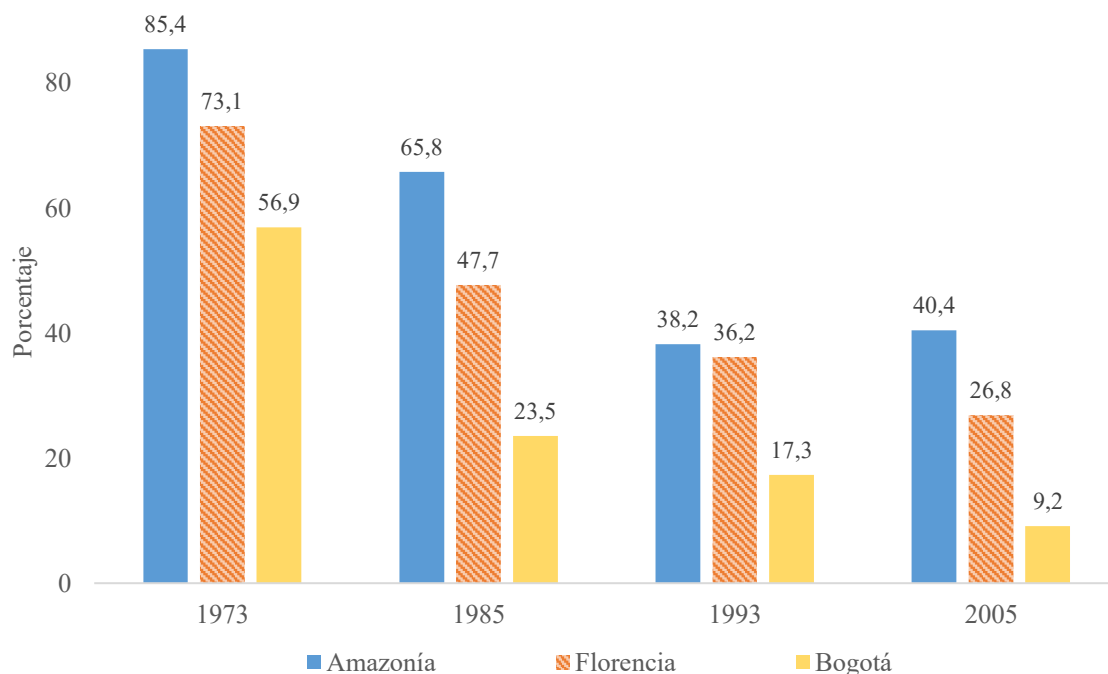


Fuente: Censos de Población y Vivienda (DANE).

Debe resaltarse que, a pesar del desplazamiento en estas décadas que originaron asentamientos humanos informales, Florencia tuvo un gran progreso en algunos indicadores de bienestar. Por ejemplo, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

(NBI) cayó 46 puntos porcentuales entre 1973 y 2005. Esta reducción fue superior al promedio de la Amazonía y cercana a la de Bogotá (Gráfico 5). La caída en este índice en medio de circunstancias de desplazamiento desbordadas es resaltable. Lo anterior podría sustentar una capacidad institucional sólida para proveer servicios y bienes públicos, contrario a lo que ocurrió en algunas ciudades que sufrieron este fenómeno en proporciones similares durante el mismo período<sup>4</sup>. Por ejemplo, Quibdó tuvo un aumento importante en la recepción de población desplazada y constitución de asentamientos informales en el norte de la ciudad que se reflejaron en un aumento global de la pobreza por NBI (Robledo, 2019).

**Gráfico 5.**  
**Pobreza por NBI en Florencia, Amazonía y Bogotá, 1973 - 2005**

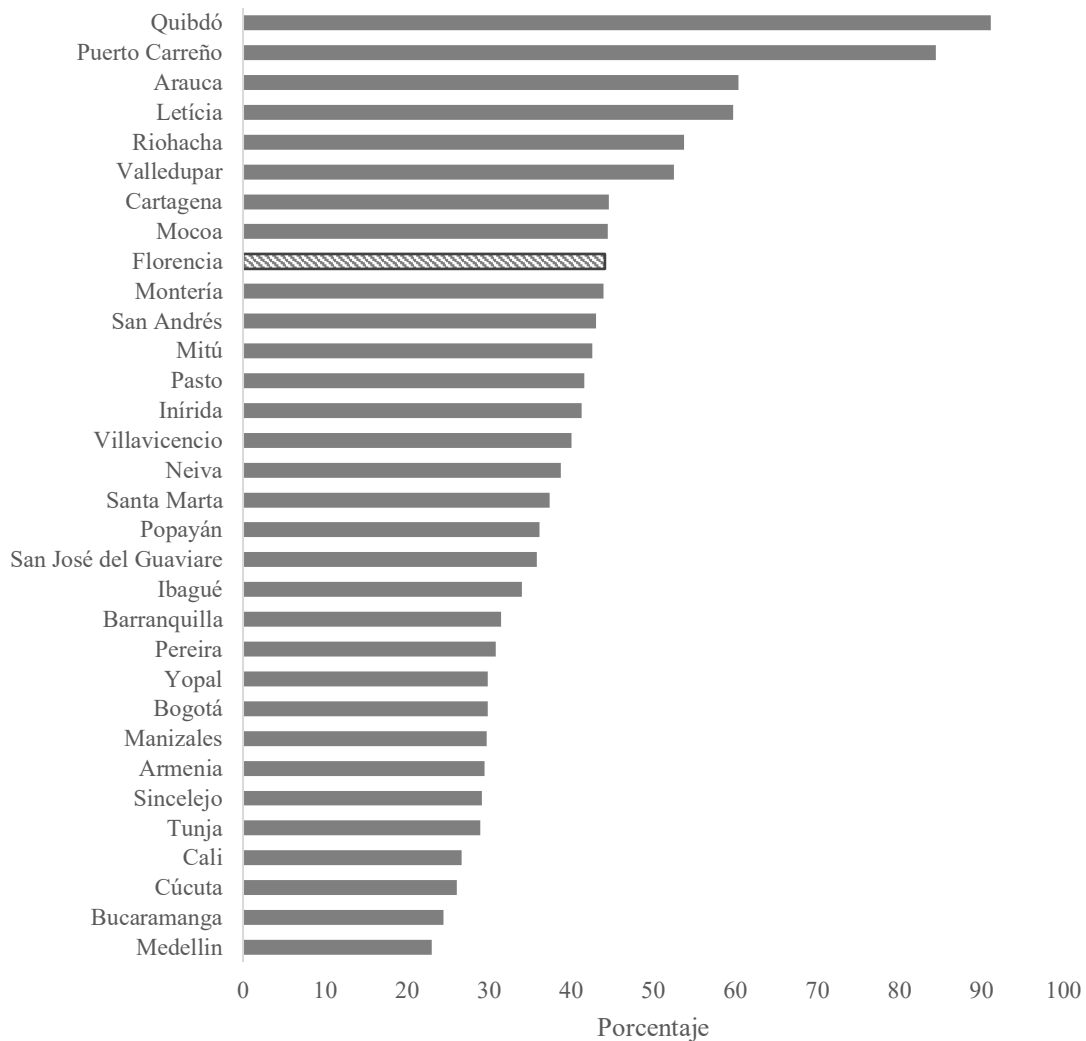


Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE). Cálculo de autor

El progreso en la provisión de servicios públicos era menos extrapolable a la reducción de problemas de salud pública. Para 1993, Florencia era la tercera ciudad de la Amazonía con mayor mortalidad infantil por detrás de Leticia y Mocoa. Esta se encontraba 4pp por encima del promedio del país por cada 1.000 nacimientos vivos (Gráfico 6).

<sup>4</sup> De acuerdo a las estadísticas de la Unidad para las Víctimas, Quibdó y Florencia fueron las ciudades con mayor recepción de desplazados entre 1985 y 2005 relativo al total de la población residente.

**Gráfico 6.**  
**Mortalidad infantil en las capitales de Colombia, 1993**



Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE).

En síntesis, Florencia vivió momentos de protagonismo en distintas décadas que favorecieron su crecimiento. Durante el conflicto fronterizo tuvo un papel estratégico en la defensa de la soberanía nacional que le permitió tener un impulso en infraestructura y condiciones de vida equiparables con las del resto del país. Las décadas posteriores trasladaron el protagonismo a las zonas rurales del Caquetá durante los procesos colonizadores y la bonanza cocalera. Posteriormente, con la crisis de final de siglo por la pobreza rural, la violencia y la coca, Florencia surge como receptora de la mayoría de la población rural que buscaba seguridad y mejores condiciones de vida en la urbe. Hasta entonces, la ciudad había mantenido pocas brechas en sus indicadores de bienestar con el resto del país. No obstante, con la migración desbordada en la última década del siglo,

que ayudó a consolidar asentamientos informales con condiciones de vida precarias, el progreso en el bienestar que había logrado la ciudad se hizo menos sobresaliente.

### **3. Diagnóstico de la pobreza en Florencia**

Esta sección aborda las cifras de pobreza de Florencia desde varias dimensiones y además discute los posibles factores que pueden contribuir a explicar estos indicadores. Particularmente se estudian las siguientes dimensiones: línea de pobreza, índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de pobreza multidimensional (IPM).

#### **3.1. Línea de pobreza**

Esta medida estima el porcentaje de personas en condición de pobreza y pobreza extrema a partir de su ingreso monetario en un área geográfica determinada. El método se basa en el costo de un conjunto de bienes y servicios (alimentos y no alimentarios) para clasificar como “pobres” a quienes forman parte de hogares cuyo ingreso es inferior a lo necesario para adquirir la canasta básica. De igual manera, se utiliza el costo de una canasta básica, pero solo de alimentos, para clasificar como “pobres extremos” a aquellos con ingresos por debajo de este umbral<sup>5</sup>. A continuación, se presentan los resultados para Florencia comparados con la capital del país y los promedios nacional, de las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas, de las cabeceras municipales y de los centros poblados y rural disperso.

El Cuadro 1 evidencia una reducción en la cifra de pobreza en Colombia durante los últimos nueve años. Esta tendencia también se mantuvo en Florencia, que redujo la población bajo esta condición en 11pp. No obstante, para 2018 la ciudad se ubicó por encima del promedio nacional y las cabeceras en 6pp y 8pp, respectivamente. Por otro lado, la brecha con Bogotá y el promedio de las ciudades principales fue aún mayor por 20pp y 17pp, respectivamente. Pese al progreso en los últimos años, la realidad en Florencia se encuentra cercana al promedio de los centros poblados y rural disperso, donde la población pobre solo excede el de la capital caqueteña en 3pp.

---

<sup>5</sup> Para conocer la metodología utilizada por el DANE, ver boletines técnicos de pobreza monetaria y multidimensional en Colombia, disponibles en: <https://www.dane.gov.co>.

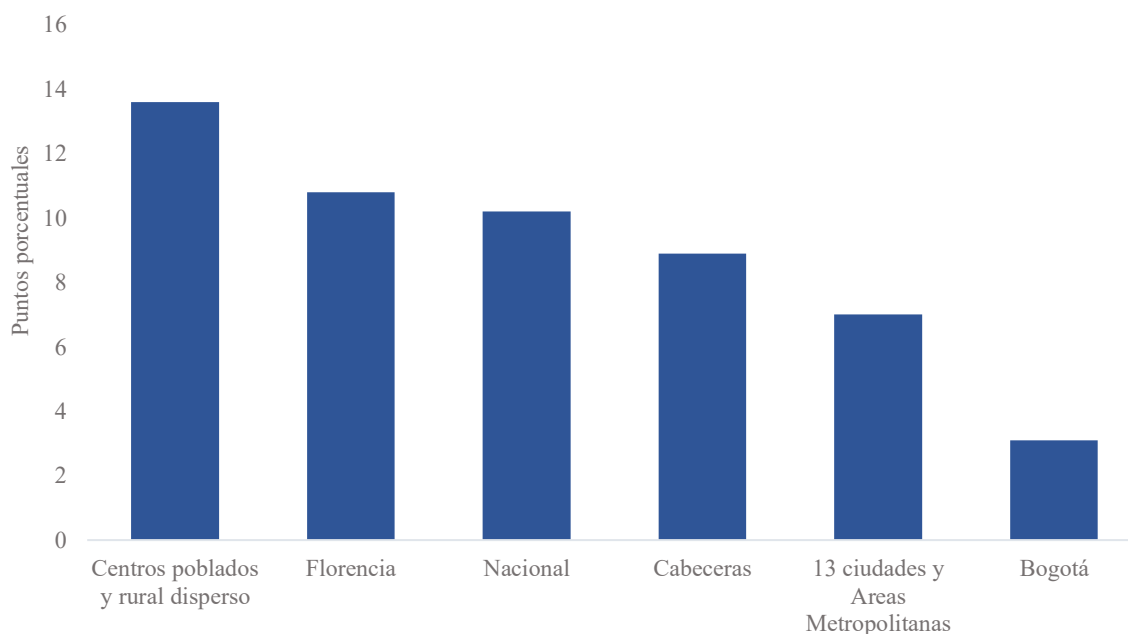
**Cuadro 1.**  
**Incidencia de la pobreza monetaria en Florencia, nacional y otras zonas del país, 2010-2018 (Porcentaje de población)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	TASA DE INCIDENCIA								
Florencia	43,6	41,5	38,5	37,2	34,1	32,6	34	33,7	32,8
Bogotá	15,5	13,1	11,6	10,2	10,1	10,4	11,6	12,4	12,4
Nacional	37,2	34,1	32,7	30,6	28,5	27,8	28	26,9	27
Cabeceras	33,3	30,3	28,4	26,9	24,6	24,1	24,9	24,2	24,4
13 ciudades y Áreas Metropolitanas	23,2	20,6	18,9	17,5	15,9	15,4	15,9	15,7	16,2
Centros poblados y rural disperso	49,7	46,1	46,8	42,8	41,4	40,3	38,6	36	36,1

Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE).

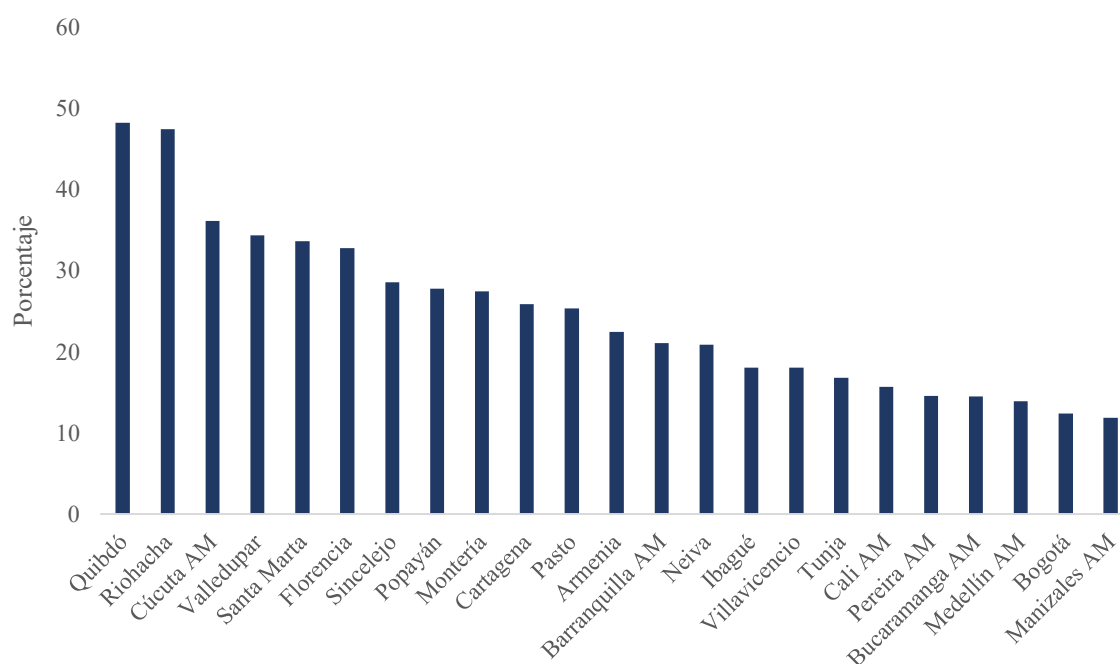
En términos porcentuales, Florencia tuvo una reducción sobresaliente de la pobreza después del promedio de centros poblados y rural disperso y superior al promedio del país entre 2010 y 2018 (Gráfico 7). No obstante, la pobreza sigue siendo 1,21 veces la del promedio del país y 1,34 veces la del promedio de las cabeceras. Comparado con las 13 ciudades principales y la capital del país la brecha es mayor, excediendo estos promedios en 2,02 y 2,65 veces, respectivamente. En consecuencia, la pobreza de Florencia la ubica entre las diez mayores de las 23 principales ciudades del país (Gráfico 8).

**Gráfico 7.**  
**Reducción de la pobreza monetaria en Florencia, nacional y otras zonas del país, 2010-2018**



Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE).

**Gráfico 8.**  
**Pobreza monetaria en las ciudades principales, 2018**



Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE).

En el 2018, el 7% de los florencianos residía en hogares con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, aún si los destinaran completamente a este propósito. Esta tasa es comparable con el promedio del país, donde la pobreza extrema representó más del 7% de la población. Además, la tasa de la ciudad fue superior al promedio de cabeceras en 2pp y duplicó la de Bogotá y las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas (Cuadro 2).

**Cuadro 2.**  
**Incidencia de la pobreza monetaria extrema en Florencia, nacional y otras zonas del país, 2010-2018 (Porcentaje de población)**

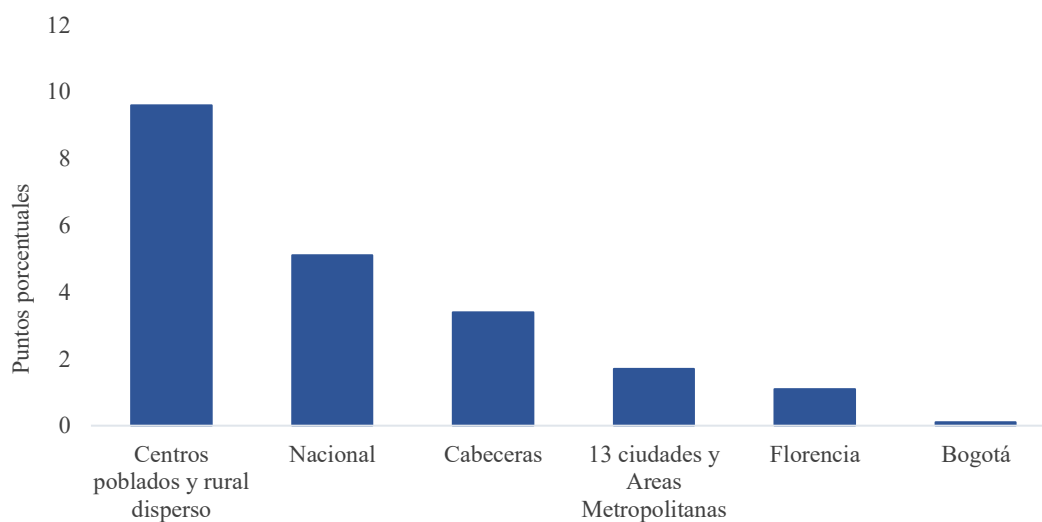
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	TASA DE INCIDENCIA								
Florencia	8	7,6	8,4	7,7	7,3	6,8	7,5	6,8	6,9
Bogotá	2,6	2	2	1,6	1,9	2	2,3	2,4	2,5
Nacional	12,3	10,6	10,4	9,1	8,1	7,9	8,5	7,4	7,2
Cabeceras	8,3	7	6,6	6	5,1	4,9	5,6	5	4,9
13 ciudades y Áreas Metropolitanas	4,6	3,5	3,3	3	2,7	2,7	2,9	2,7	2,9
Centros poblados y rural disperso	25	22,1	22,8	19,1	18	18	18,1	15,4	15,4

Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE).

En pobreza extrema la reducción de la ciudad durante los últimos años no ha sido la más sobresaliente. Entre 2010 y 2018, el resto del país redujo este indicador en mayor medida que Florencia. Por ejemplo, los centros poblados y rural disperso tuvieron la reducción

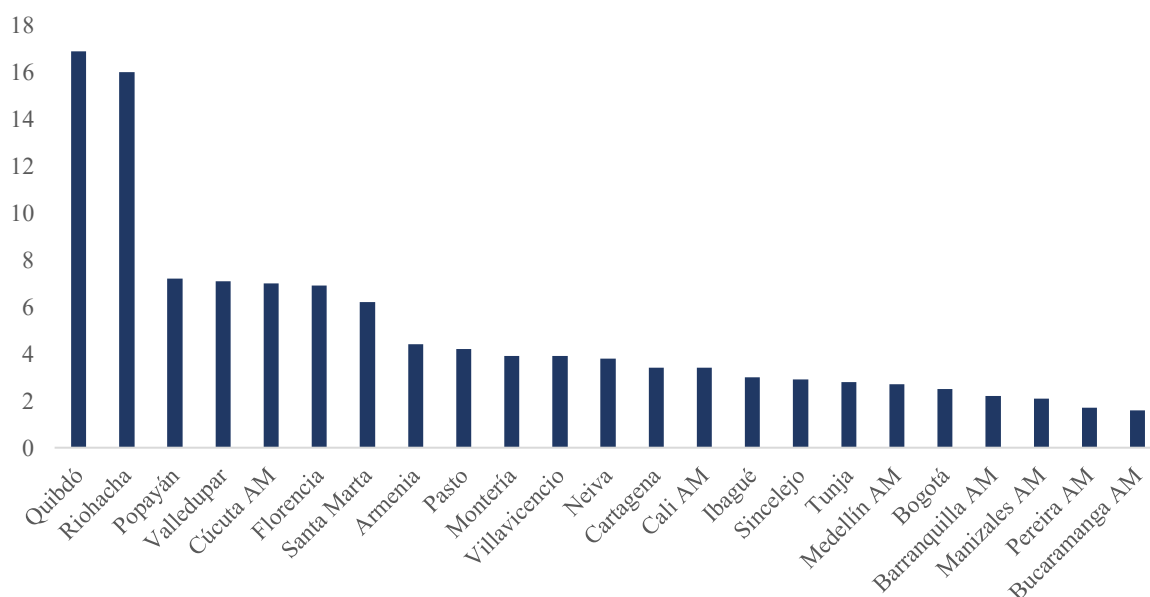
más ostensible seguida del promedio nacional, con 9,6pp y 5,1pp, respectivamente. Florencia y Bogotá tuvieron el progreso más discreto, con una reducción de 1,1pp y 0,1 punto básico (pb), respectivamente (Gráfico 9). Cabe resaltar que Bogotá tiene una tasa de incidencia por debajo del 2,5% mientras la de Florencia es cercana al 7%, por lo que se ubica entre las seis principales ciudades con mayor pobreza extrema (Gráfico 10).

**Gráfico 9.**  
**Reducción de la pobreza monetaria extrema en Florencia, nacional y otras zonas del país, 2010-2018**



Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE).

**Gráfico 10.**  
**Pobreza monetaria en las ciudades principales, 2018**



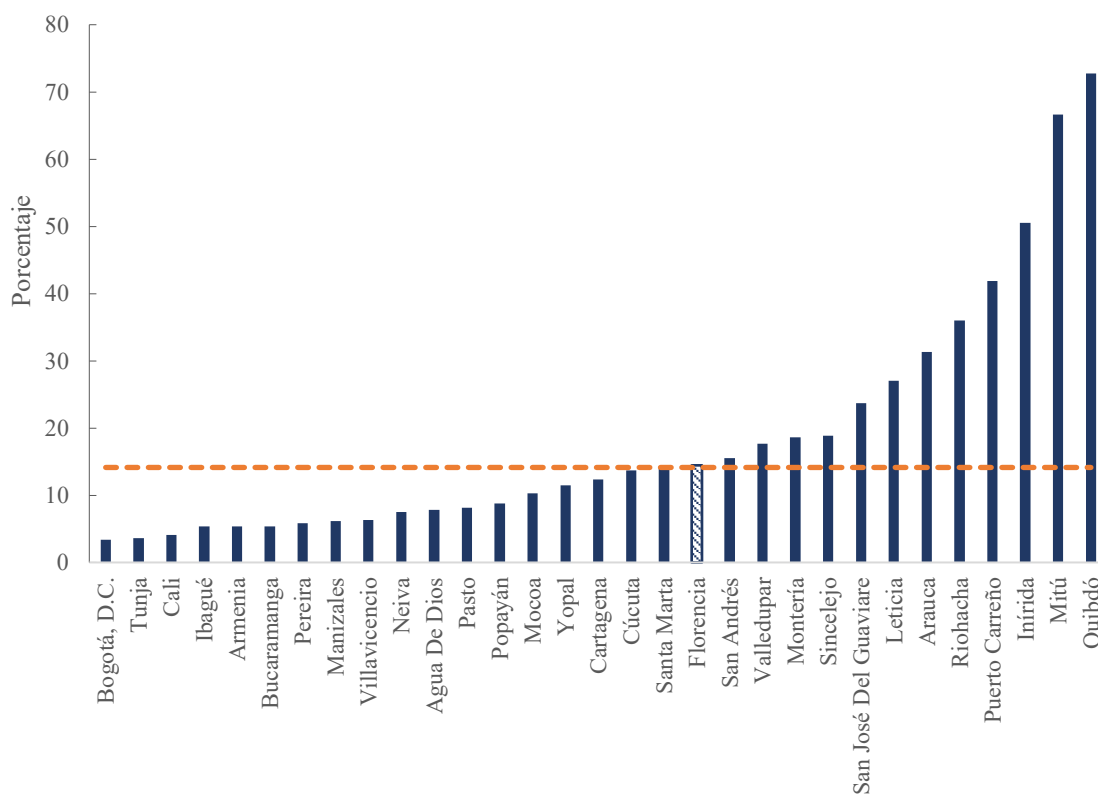
Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE).

### 3.2. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Este índice estima el grado de pobreza de los hogares de acuerdo a la incidencia de necesidades básicas categorizadas en cinco dimensiones: (i) infraestructura inadecuada, (ii) hacinamiento crítico, (iii) servicios inadecuados, (iv) alta dependencia económica y (v) niños en edad escolar que no asisten a la escuela. A partir de estas se construye un indicador compuesto que clasifica como pobres a los hogares con al menos una de las carencias mencionadas. Si el hogar sufre más de una privación se clasifica en condición de miseria.

Para el 2018, Florencia se ubicó cerca al promedio nacional de pobreza por NBI con una incidencia de 14%. Esto significó una reducción de 12pp con respecto al 2005. Esta reducción fue menor a la que se presentó en el resto del país, donde el indicador cayó en 13pp. La caída también fue menor a la registrada por Mocoa, que hoy tiene el NBI más bajo en la región amazónica, con una incidencia del 10,3% (Gráfico 11).

**Gráfico 11.**  
**Porcentaje de personas con NBI en principales ciudades colombianas, 2018**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. DANE

Por otra parte, los componentes del NBI revelan que las características estructurales de la vivienda generan la mayor privación en las personas y la contribución a la pobreza de la ciudad. En 2018, el porcentaje de personas residentes en viviendas con infraestructura inadecuada fue de 4,54%. Por su parte, la privación de servicios públicos es el componente que causó menor afectación con una incidencia del 1,48%. Comparado con la zona rural del municipio, las privaciones de estos componentes son mucho más bajas. La brecha más alta se evidencia en las características físicas de la vivienda y la dependencia económica, cuya incidencia es inferior a la mitad de la zona rural. No obstante, los servicios públicos inadecuados tienen una incidencia homogénea en todo el municipio. Si se comparan las NBI de la ciudad con el promedio departamental, se evidencian algunas diferencias en el porcentaje y orden de incidencia de los componentes. Por ejemplo, los servicios públicos inadecuados son mucho mayores en el resto del departamento, afectando un porcentaje de personas cuatro veces mayor y convirtiéndose en la tercera carencia más grave (Cuadro 3). La diferencia del NBI entre Florencia y el resto del departamento es de 9pp.

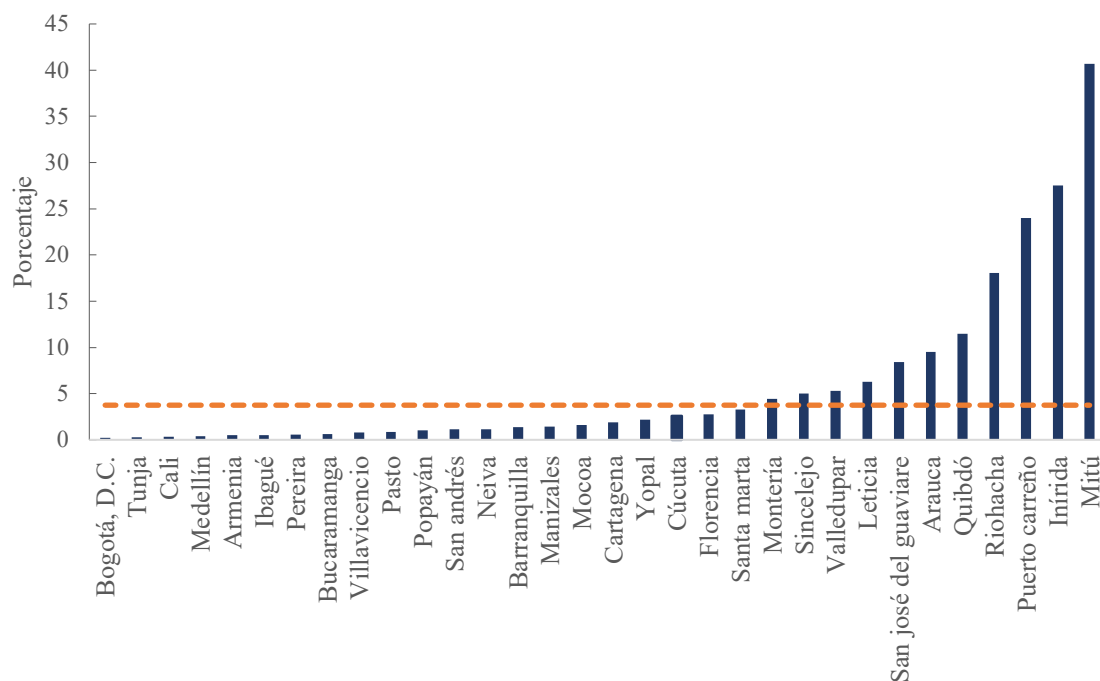
**Cuadro 3.**  
**NBI en Florencia de acuerdo a los componentes, 2018**

<b>Componente</b>	<b>Florencia (Cabecera)</b>	<b>Florencia (Resto)</b>	<b>Caquetá</b>
Vivienda	4,54	12,03	10,12
Servicios públicos	1,48	1,54	5,91
Hacinamiento	4,37	5,12	4,61
Inasistencia escolar	1,94	3,46	2,91
Dependencia económica	3,97	10,11	7,59

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. DANE

La condición de miseria en los hogares de la ciudad es menor que en el resto del país. En 2018 tuvo una incidencia del 2,7%, mientras el promedio del país fue del 3,74%. En la región amazónica, Mocoa tuvo la menor proporción de personas en esta condición, con una incidencia menor a la de Florencia en 1,1pp (Gráfico 12).

**Gráfico 12.**  
**Porcentaje de personas en miseria por NBI en las capitales departamentales, 2018**



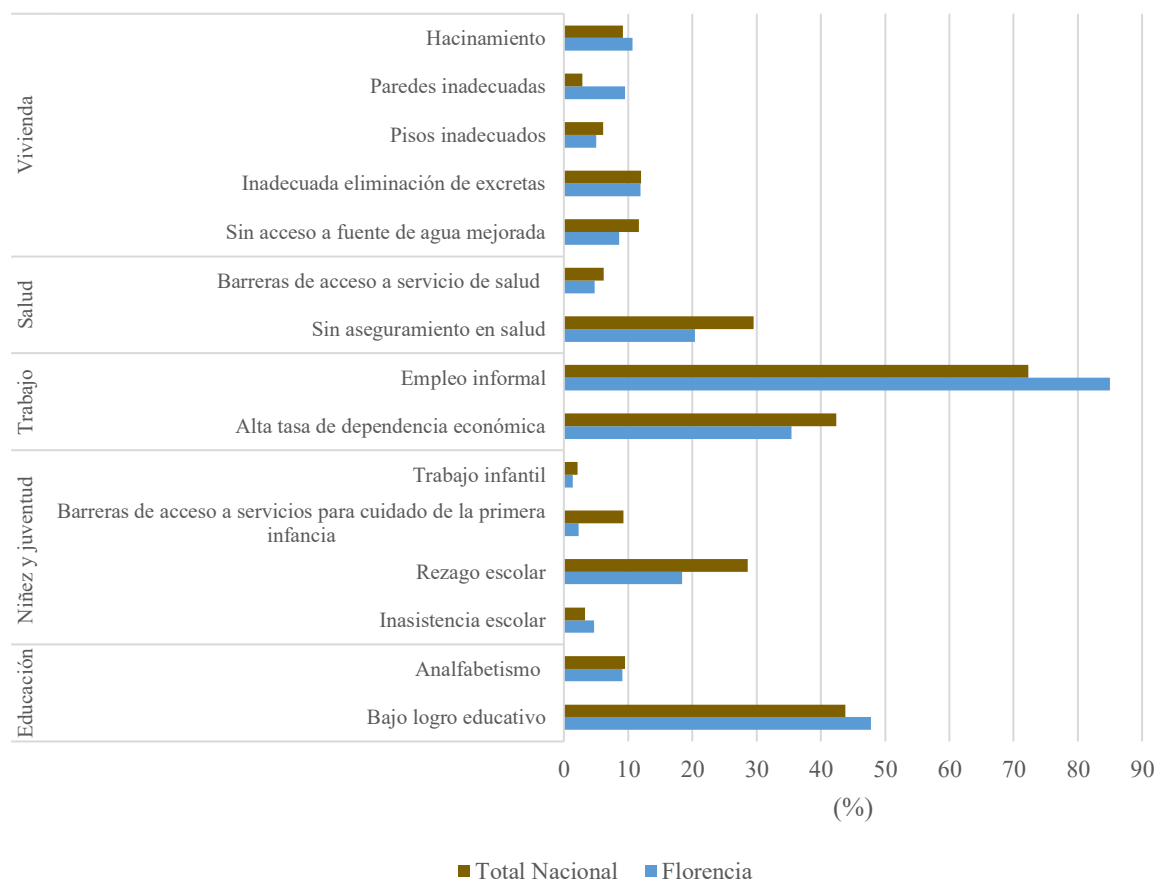
Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. DANE

### 3.3. Índice de Pobreza Multidimensional<sup>6</sup> (IPM)

Este índice permite analizar las condiciones de vida en los hogares a partir de múltiples dimensiones. Los parámetros que se utilizan comprenden aspectos como las condiciones de infraestructura de las viviendas, acceso a servicios de salud, acceso y tipo de trabajo, condiciones de la niñez y juventud, y estado de la educación. Un hogar es considerado multidimensionalmente pobre cuando presenta una privación en al menos cinco de estos parámetros. Con base en esta metodología, el DANE calcula que la población multidimensionalmente pobre en el municipio de Florencia fue del 29,6% en 2018. Mientras en la zona urbana la pobreza tuvo una incidencia de 27,2%, en la rural fue el doble alcanzando el 53,3%. El Gráfico 13 resume la pobreza multidimensional por cada una de las privaciones en Florencia y el agregado nacional.

<sup>6</sup> Esta medición para 2018 corresponde a fuente censal, que corresponde a una aproximación cercana al IPM que se calcula con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV).

**Gráfico 13.**  
**Incidencia de la pobreza multidimensional en Florencia vs Nacional, 2018**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. DANE

La informalidad laboral, que para este caso se calculó con la proporción de personas del hogar que son ocupados y no cotizan a un fondo pensiones, prevalece como el componente más agudo del IPM<sup>7</sup>. Este es elevado en todo el país, pero en Florencia tiene una incidencia mayor (85%) que superó al promedio nacional en 7pp. El bajo logro educativo es el segundo componente con mayor incidencia, afectando el 43,8% de los florencianos; no obstante, este se encuentra por debajo de promedio nacional, el cual alcanza el 47,8%. Por otro lado, el trabajo infantil y la inasistencia escolar son los componentes con menos afectación en los hogares.

<sup>7</sup> Para la construcción del componente de empleo, el DANE cruzó información del censo con los registros de la PILA para calcular la cotización a pensiones.

#### **4. Algunos factores asociados a la pobreza**

La pobreza se relaciona con algunos factores que ejercen una incidencia directa o indirecta en el deterioro de los indicadores. De acuerdo con la CEPAL (2018), el bienestar y la reducción de la pobreza son condicionales a las instituciones y otros múltiples factores estructurales. Para el caso particular de Florencia, el análisis de algunos de estos factores se hace necesario para comprender la pobreza urbana en una dimensión más completa. En este sentido, resulta indispensable profundizar en el desplazamiento forzado, el desempleo, la informalidad, la desigualdad y el crecimiento económico departamental y regional, como condicionantes del bienestar en la ciudad.

La migración desde las zonas rurales hacia las urbes escaló en Colombia durante las últimas décadas del siglo XX, donde el crecimiento económico ha ofrecido mayor bienestar, permitiendo que los migrantes gocen de mejores empleos, servicios de salud y educación (Silva y González, 2009; Vargas, 2013). La migración ha seguido el crecimiento económico urbano, el cual ha sido necesario para alcanzar altos estándares de desarrollo y bienestar en una sociedad. No obstante, de manera aislada éste no garantiza el bienestar generalizado a todos los individuos, sino que a veces focaliza grupos poblacionales conduciendo a altas brechas de desigualdad (Aghion, Caroli y Garcia, 1999). Además de una buena distribución, las instituciones económicas contribuyen substancialmente a consolidar el bienestar social como un factor común a todos los individuos (Acemoglu y Robinson, 2008).

La migración urbana y los incentivos que la generan también pueden verse distorsionados por factores como la violencia y el conflicto armado, que en caso de Florencia y el Caquetá podrían tener grandes implicaciones. La migración propiciada por estos factores lleva la mayoría de los individuos a establecerse en zonas vulnerables en la urbe. *Las Malvinas* representan el más claro ejemplo en la ciudad en los años ochenta; sin embargo, el fenómeno ha persistido en las últimas dos décadas.

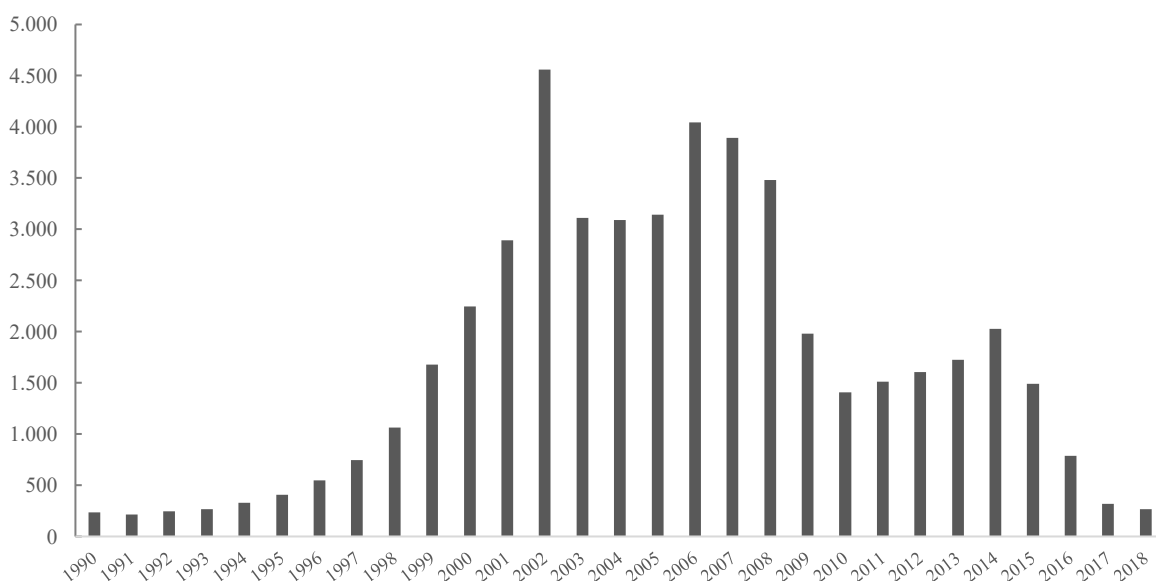
##### **4.1. Desplazamiento**

La migración rural-urbana ha tenido gran incidencia en los cambios de los indicadores de pobreza en Colombia, dadas las características y determinantes de la misma. Como principal causante de la reducción de la pobreza, Ravallion, Chen y Sangraula (2007) destacan el crecimiento económico urbano. No obstante, distinguen el efecto que este genera en el bienestar de los individuos consolidados en la urbe con relación a nuevos

migrantes pobres atraídos por estos incentivos, que en países en desarrollo tiende a contrarrestar el efecto real del crecimiento económico.

La urbanización de la pobreza en Colombia también ha estado asociada a factores como la violencia. El desplazamiento de la población rural por este fenómeno generó pérdidas substanciales en el bienestar de los hogares colombianos y distorsionó los beneficios asociados a la migración alcanzado a través de mejoras en educación y capital social (Ibáñez y Vélez, 2005). Florencia es un caso particular en esta materia. El desplazamiento en las zonas rurales de Caquetá ha tenido una incidencia notoria en el crecimiento de la ciudad y las condiciones de vida desde la década de 1980. El registro de víctimas del conflicto escaló desde finales del siglo anterior, y mantuvo un número elevado en la primera década del siglo XXI, entre los cuales el desplazamiento ocupa el principal hecho victimizante (Gráfico 14).

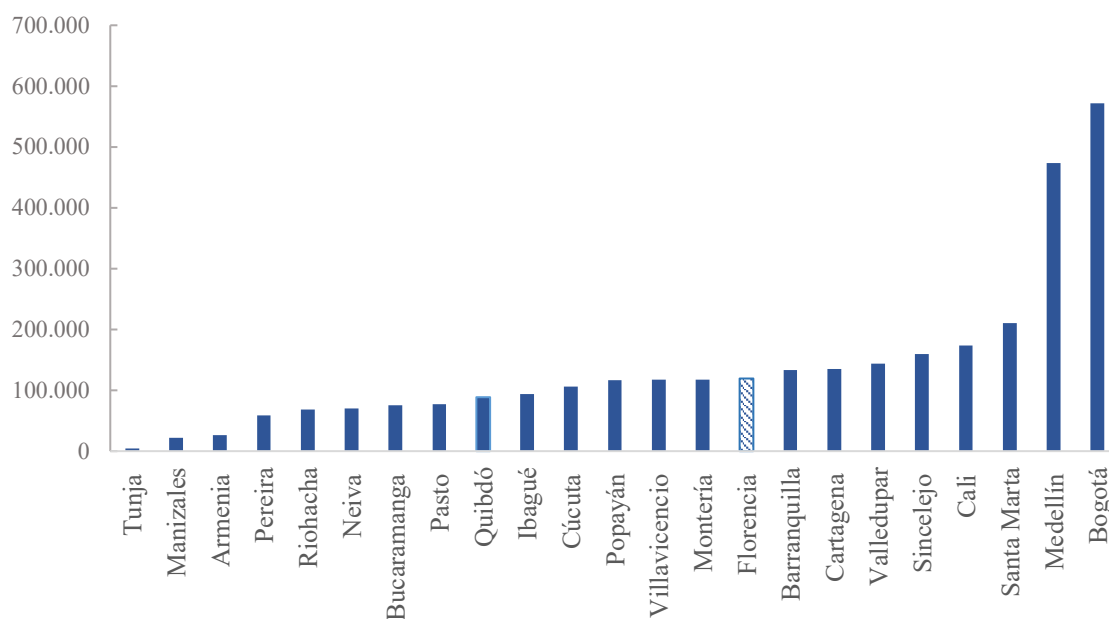
**Gráfico 14.**  
**Personas declarantes víctimas del conflicto armado en Florencia, 1990-2018**



Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV).

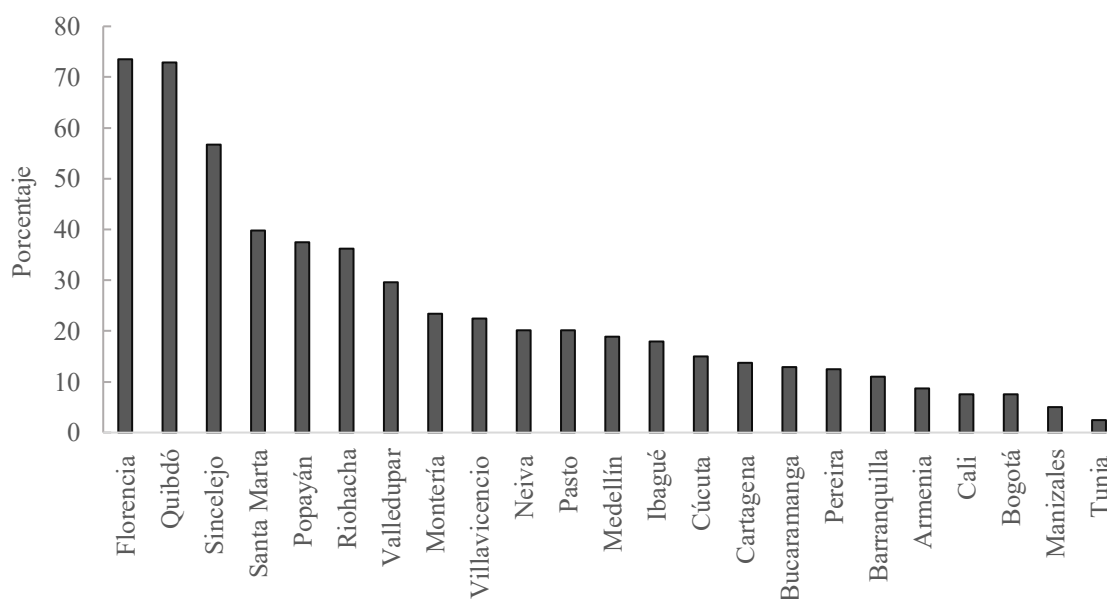
El desplazamiento generado por el conflicto armado propició la migración masiva de familias hacia Florencia. Según el registro de víctimas, el agregado de desplazados recibidos ascendió a más de cien mil personas entre 1985 y 2018, muchos de estos nunca retornaron y se establecieron en la ciudad (Gráfico 15). De esta forma, Florencia ocupa el primer lugar del país en número de desplazados recibidos relativo a la población de 2018 (Gráfico 16).

**Gráfico 15.**  
**Número de desplazados en Colombia por lugar de recepción, 1985 – 2017**



Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV).

**Gráfico 16.**  
**Desplazados como porcentaje de la población en algunas ciudades, 2018**



Fuente: Registro Único de Víctimas (RUV). Cálculos de autor.

Cabe destacar que esta medida no representa la cantidad de desplazados asentados sino el número total de desplazados que tuvieron la ciudad como destino de refugio durante los desplazamientos ocurridos entre 1985 - 2017. Esta medida brinda una estimación comparativa de la magnitud del fenómeno en las ciudades del país y los posibles choques poblacionales que pudieron generar en cada caso.

## 4.2. Informalidad laboral

Florencia es una ciudad con altos índices de informalidad. La informalidad laboral se relaciona con la del mercado crediticio y del comercio que determinan gran parte de las actividades económicas (Avilés, Bastidas y Vargas, 2016; Beltrán, Olmos y Muñoz, 2015). Tello, Correa, Alarcón y Otálora (2017) resaltan el bajo logro educativo como uno de los factores asociados a la subsistencia del comercio informal, lo cual impone barreras a la formalidad del empleo en la generación de ingresos.

Por otro lado, el mototaxismo representa una de las mayores fuentes de ingreso entre las actividades informales. Según Vargas, Tróchez y Tequin (2017), este representa el principal medio de transporte en la ciudad y ocupa buena parte de los trabajadores informales, que son en gran medida migrantes y desplazados por la violencia. Estos además se caracterizan por alcanzar un bajo logro educativo. Esta última característica, es fomentada por la alta deserción escolar y profundizada por el trabajo infantil involucrado en el mercado laboral (Higgins, Cerquera y Losada, 2015).

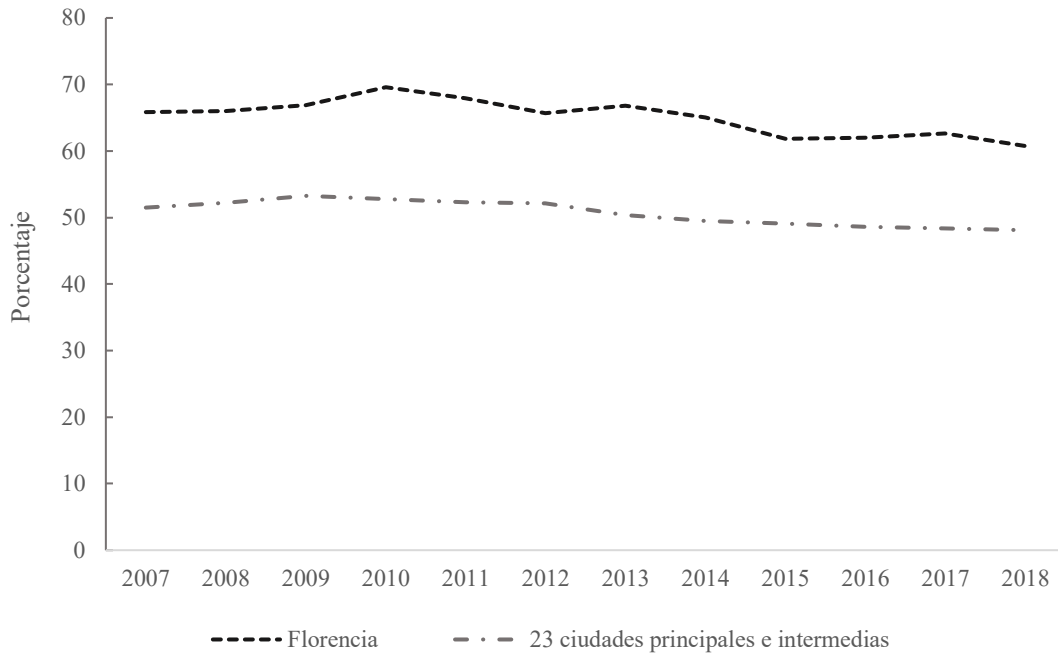
Al analizar la informalidad desde el panorama nacional, Florencia tiene altas brechas con respecto al resto de ciudades principales<sup>8</sup>. En la última década, las cifras se han mantenido por encima del promedio de las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas (Gráfico 17). Ambas registraron una leve tendencia a reducirse, pero en el caso de Florencia ha sido menor y la incidencia está por encima de 10pp.

En el último año, Florencia se ubicó en los primeros siete lugares dentro de las 23 principales. Durante los primeros tres trimestres del 2019, se mantuvo con una informalidad del 57%. Este fue superior al promedio de las 23 ciudades principales (Gráfico 18).

---

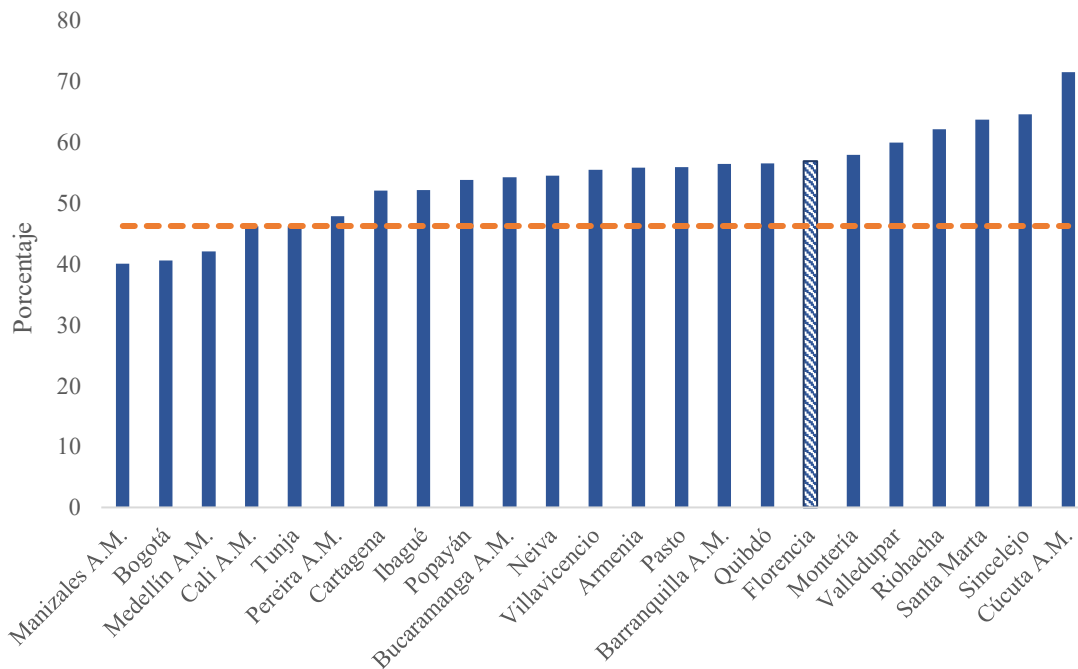
<sup>8</sup> Esta informalidad laboral calculada por el DANE basado en la GEIH toma como referencia principalmente el número de trabajadores ocupados por firma.

**Gráfico 17.**  
**Informalidad laboral en Florencia y Nacional, 2007 - 2018**



Fuente: GEIH- Departamento Nacional de Estadística (DANE).

**Gráfico 18.**  
**Informalidad laboral en ciudades principales, 2019 (trimestres I-III)**

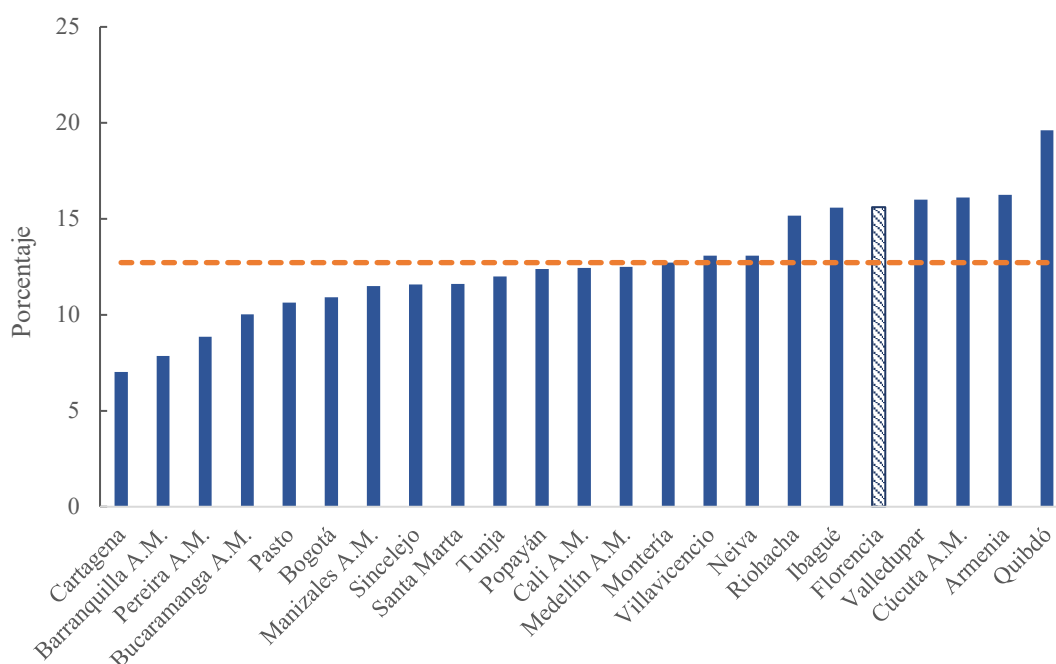


Fuente: GEIH- Departamento Nacional de Estadística (DANE).

### 4.3. Desempleo

Florencia ha presentado altos índices de desempleo relativo al resto del país en los últimos años. Según el DANE, esta fue la ciudad con el quinto índice de desempleo más alto en los primeros tres trimestres de 2019 (Gráfico 19). La tasa de desempleo alcanzó 15,61%, que representa un incremento con respecto al año anterior en 2,2pp. Por otro lado, esta cifra superó en 2,9pp el promedio de las 23 ciudades principales.

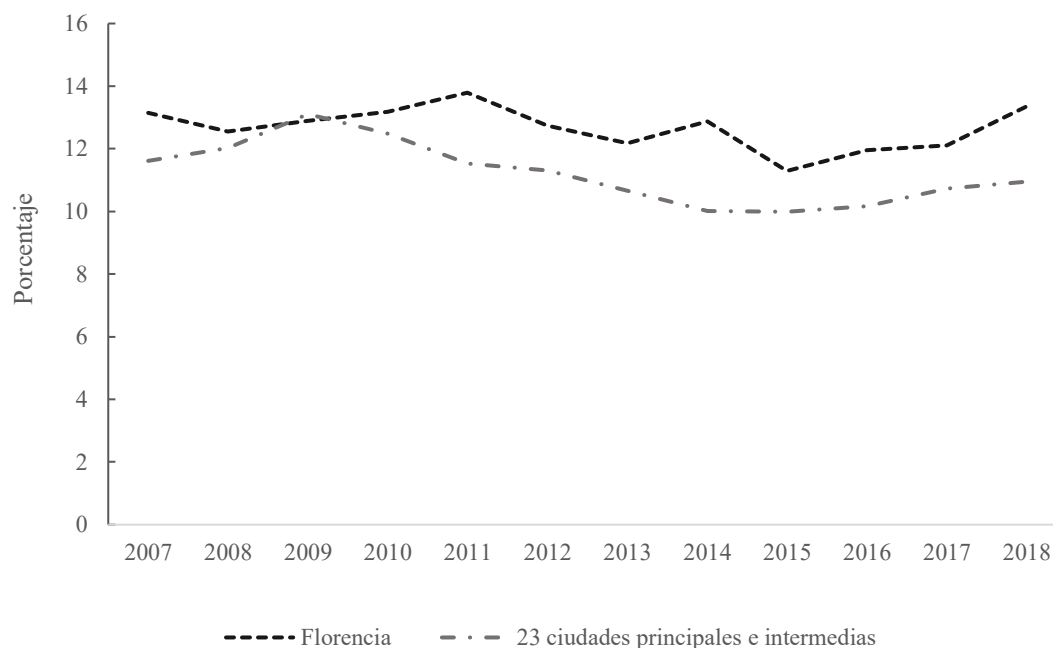
**Gráfico 19.**  
**Desempleo en ciudades principales, 2019 (trimestres I-III)**



Fuente: GEIH- Departamento Nacional de Estadística (DANE). Cálculo de autor

Por otro lado, la evolución del desempleo no ha tenido una tendencia favorable durante la última década. Luego de tener valores similares en 2009, el desempleo en Florencia se ha mantenido por encima del promedio de las 23 principales ciudades del país. Desde 2015 la tasa de desempleo en la capital de Caquetá ha registrado una tendencia creciente y en 2018 fue superior en 2,4pp al promedio del grupo de ciudades de comparación. (Gráfico 20).

**Gráfico 20.**  
**Desempleo en Colombia vs desempleo en Florencia 2007-2018**

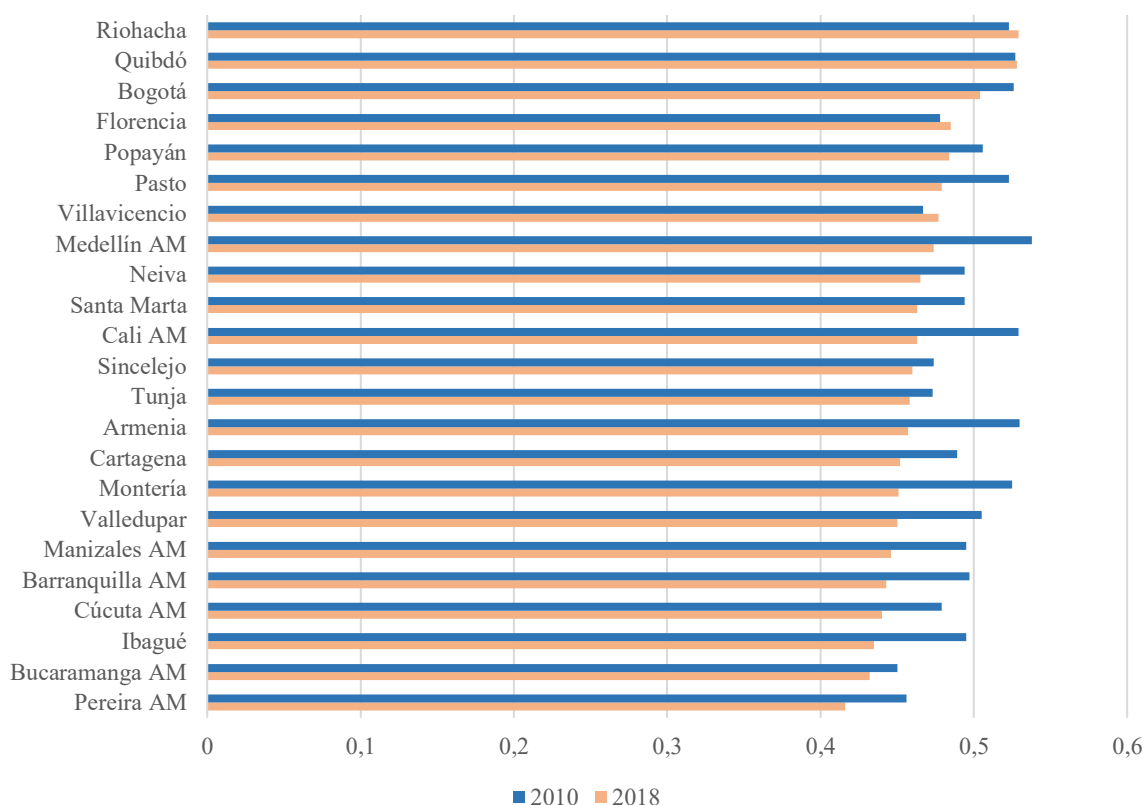


Fuente: GEIH- Departamento Nacional de Estadística (DANE).

#### 4.4. Desigualdad

El índice GINI mide la desigualdad económica de una sociedad con una escala variable entre cero y uno, siendo uno la máxima desigualdad posible y cero la igualdad. La evolución del índice en las principales ciudades muestra avances en la reducción de la desigualdad durante los últimos años. Pereira y Bucaramanga tienen los menores indicadores de desigualdad, mientras que en Quibdó y Riohacha son más altos. Florencia ocupó la cuarta posición en desigualdad entre las 23 principales ciudades del país (Gráfico 21).

**Gráfico 21.**  
**Índice de GINI entre las 23 ciudades principales, 2010 y 2018**



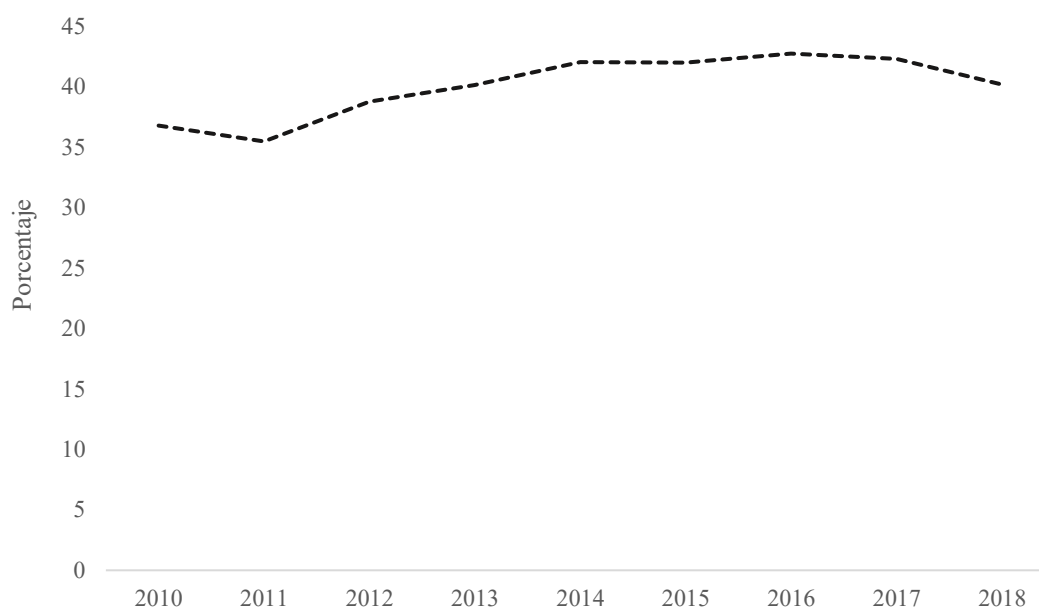
Fuente: GEIH- Departamento Nacional de Estadística (DANE).

Florencia hace parte del grupo de ciudades que tuvieron una evolución desfavorable en la última década. Entre 2010 y 2018, el índice GINI aumentó en Florencia, al igual que Riohacha y Villavicencio. Las ciudades que tuvieron los mayores avances en distribución de ingreso fueron Montería, Armenia y el área metropolitana de Cali.

#### 4.5. Crecimiento económico

Caquetá ha tenido un desempeño económico discreto. En términos per cápita ha sido inferior al promedio del país, alcanzando cerca del 40% de la productividad. No obstante, en la última década la tendencia ha sido positiva y el crecimiento ha superado el del país (Gráfico 22). Por otro lado, Florencia ha venido generando cerca de la mitad del agregado departamental, y su participación ha incrementado en los últimos dos años. Entre 2016 y 2017 esta pasó del 47,7% a 48,5%.

**Gráfico 22.**  
**PIB per cápita de Caquetá como porcentaje del PIB per cápita Nacional, 2010 – 2015**



Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE). Cálculos del autor

En síntesis, Florencia muestra una brecha persistente con respecto al país en los factores evaluados que se asocian a la pobreza. El desplazamiento forzado puede interpretarse como uno de los principales, cuya incidencia pueden haber contribuido a la condición de pobreza y vulnerabilidad de la población en la ciudad. Por otro lado, el producto per cápita se encuentra por debajo de la mitad de la productividad nacional. Estos dos factores se consideran podrían ser determinantes a la hora de explicar la persistencia de la pobreza monetaria en Florencia. De igual forma, el desempleo y la informalidad son agudos y contribuyen a los indicadores de la pobreza. De otro lado, la ciudad tiene retos importantes en la distribución del ingreso que puede estar estrechamente relacionada con la alta población en condición de pobreza monetaria y extrema.

## **5. Dimensión espacial de la pobreza**

Los estudios espaciales como herramienta para garantizar la eficiencia de las políticas públicas sobre bienestar, reducción de pobreza y desigualdad en las urbes están bien soportados (Banco Mundial, 2009; Bird, Higgins y Harris, 2010). El Banco Mundial (2009) establece que el crecimiento de los tugurios en las ciudades es característico de urbanizaciones excedidas, donde el crecimiento de la población y la incapacidad para aprovisionar servicios públicos y capital físico, profundizan los contrastes espaciales de bienestar social. La pobreza urbana puede zonificar sectores residenciales, comúnmente tugurios y zonas en periferias vulnerables, donde se conforman trampas espaciales de pobreza. Estas son condicionantes del desarrollo humano, por lo que su caracterización es determinante para la planeación urbana y la focalización de políticas públicas de erradicación de la pobreza y la miseria.

El rol de la dimensión espacial de los indicadores que conforman estas trampas de pobreza es trascendental, puesto que permiten el abordaje oportuno de políticas públicas de erradicación de pobreza de manera localizada y cuyo impacto agregado puede ser más eficiente en muchos casos que aquel sobre los hogares atendidos de manera individual (Bird *et al.*, 2010). En Colombia se han realizado varios estudios espaciales de pobreza urbana en ciudades capitales (Pérez y Salazar, 2007; Aguilera y Meisel, 2009; Ayala y Meisel, 2017; Meisel y Ricciulli, 2018; Robledo, 2019; Ricciulli, Arismendi y Romero, 2019; Otero, Herrera y Monroy, 2019). Algunos de estos trabajos han identificado trampas espaciales de pobreza conformados por la confluencia de indicadores agudos, la zonificación de la violencia y la falta de oferta educativa (Robledo, 2019). El propósito de esta sección es analizar la dimensión espacial de la pobreza y otros factores en la ciudad de Florencia.

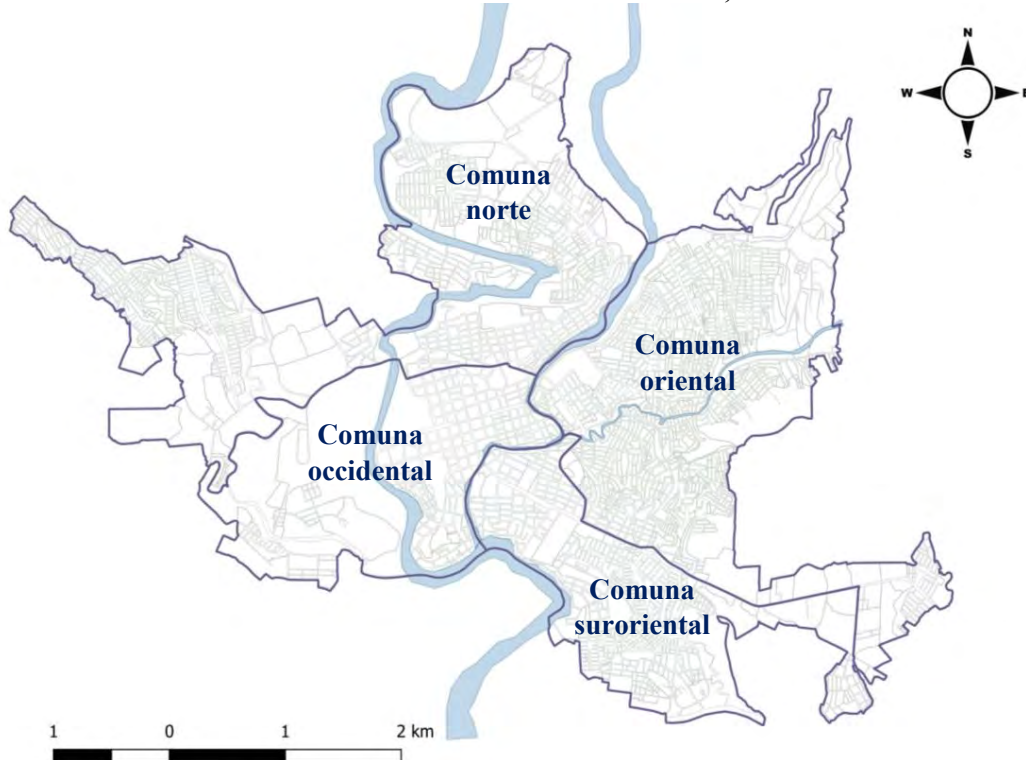
### **5.1. Datos**

El análisis espacial de pobreza en la ciudad se realizó utilizando el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) realizado en 2018, la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y la cartografía Censal del DANE.

## 5.2. Ordenamiento Urbano de Florencia

De acuerdo al censo de población del DANE, el municipio de Florencia tuvo una población de 168.346 personas en 2018. De estas, 147.939 se encuentran en la zona urbana y 20.407 en la zona rural. La urbe está conformada por cuatro comunas que se dividen en al menos 181 barrios oficiales (Mapa 1).

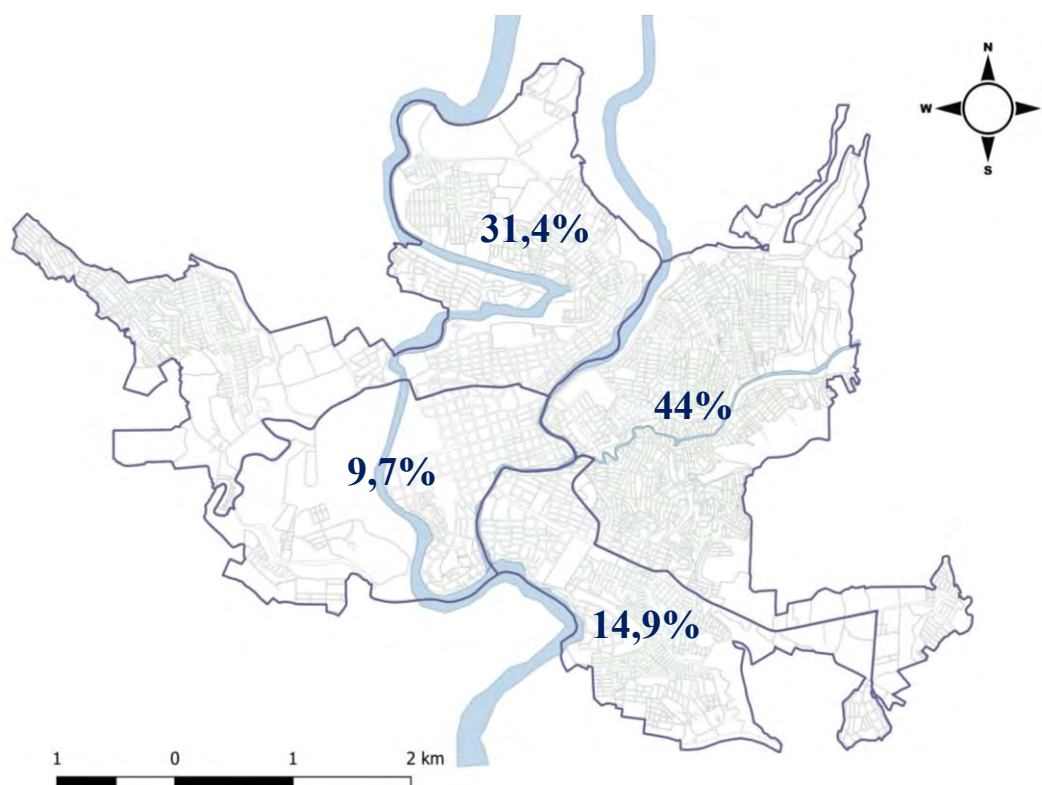
**Mapa 1.**  
**Ordenamiento Urbano de Florencia, 2019**



Fuente: Alcaldía Municipal de Florencia

La mayoría de la población se concentra en la comuna oriental donde reside el 44% de los florencianos. La comuna norte de la ciudad también tiene una alta concentración, congregando el 31,4% de la población. La comuna occidental es la menos habitada, en esta se ubica el comercio y gran parte de los edificios administrativos. Por otro lado, la comuna suroriental contiene cerca del 15% de los residentes de Florencia (Mapa 2). Esta población se encuentra distribuida en al menos 181 barrios, 77 de estos contenidos en la comuna oriental (Cuadro 4).

**Mapa 2.**  
**Distribución de la población en las comunas de Florencia, 2019**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018. DANE. Cálculo de autor

**Cuadro 4.**  
**Barrios y comunas de Florencia**

<b>Comuna norte</b>	
<b>Barrios</b>	Hernando Turbay, Jorge Alfredo Sanchez, Julio Cesar Turbay Quintero, La Amazonia, La Libertad, La Paz, La Victoria, Los Líderes, Los Pinos Altos, Los Pinos Bajos, Marco Aurelio Charry, Portal del Mirador, Torasso Alto, Torasso Bajo, Urb. Pahonessa, Villa Carolina, Villa Claudia, Villa del Rio, Villa Margoth, Villa Mercedes, Villa Natalia, Villas del Recreo, Vista Hermosa, Yapura Norte
<b>Comuna oriental</b>	
<b>Barrios</b>	Abbas Turbay, Álamos Oriental, Altamira, Altos de la Pradera, Angel Ricardo Acosta, Bello Horizonte, Brisas Altas, Brisas Bajas, Corazones, Chapinero, El 20 de Julio, El Berlín, El Cairo, El Castillo, El Edén, El Paraíso, El Porvenir, El Triunfo, Fontibón, Jorge Eliecer Gaitán, Juan Rey, Kamani, Kennedy, La Castilla I, La Castilla II, La Castilla III, La Castilla IV, La Castilla V, La Ilusión, La Pradera, La Primavera, Las Lajas, Las Palmeras, Las Villas, Los Andes, Los Almendros, Los Constructores, Minuto de Dios, Miraflores, Nueva Colombia, Pablo VI, Panorama, Piedrahita, El Lucero, El Mirador, El Pinar, Jesús Angel González, La Esperanza, Monserrate, Nisola, Palermo, Pueblo Nuevo,

	Rincón de Ipanema, Rincón de la Estrella, Rodrigo Turbay I, Rodrigo Turbay II, San Judas, Santander, Simón Bolívar Alto, Simón Bolívar Bajo, Tirso Quintero, Tovar Zambrano, Ventilador, Villa Erika, Villa Laura, Villa Salem, Vista Hermosa, Centenario, El Portal, Villa Nueva, Las Perlas, 7 de Octubre, El Jazmín, Restrepo, Villa Nazareth, Villa Milady, Familia de Nazareth
<b>Comuna suroriental</b>	
<b>Barrios</b>	17 De Enero, Ana Maria, Avenida Puente Lopez, Bellavista I, Bellavista II, Bellavista III, Bruselas, Ciudad Jardín, Comuneros, El Bosque, El Prado, El Quirinal, El Rosal, Estrella, Estrella Baja, Fcia La Nueva, Idema, Juan XXIII, La Cooperativa, La Esmeralda, Las Avenidas, Londres, Los Ángeles, Nueva Florencia, Nuevo Horizonte, Obrero, Prados del Norte, San Luis, Santa Inés, Transportadores, Versalles, Villa Madrigal, Villa Maria, Villa Mónica I, Villa Mónica II, Villa Mónica III, Yapura Sur, Los Molinos, Las Cabañas, El Progreso, Villa Carola
<b>Comuna occidental</b>	
<b>Barrios</b>	Alfonso Lopez, Avenida Gaitán, Centro, Circacias, El Guamal, El Raicero, Jose Antonio Galán, La Bocana, La Floresta, La Inmaculada, La Vega, Lenin, San Fernando, San Francisco, Siete de Agosto, Vista Hermosa

Fuente: Alcaldía Municipal de Florencia.

### 5.3. Distribución espacial de la pobreza

La distribución espacial de la pobreza en la ciudad de Florencia se puede analizar de distintas maneras. Por un lado, el SISBEN ofrece un acercamiento a la dimensión de la población en vulnerabilidad por sus condiciones socioeconómicas. Por otro lado, el Censo de población permite conocer la proporción de población más pobre en cada sector.

En este sentido, usando el puntaje del SISBEN, que oscila en un rango de cero (más pobres) a 100 (menos pobres), se encontró que los cinco sectores con mayor vulnerabilidad son los barrios Troncal del Hacha, El Timy, Altos de Capri, El Castillo e Idema. Los barrios clasificados dentro del primer cuartil de pobreza según el puntaje promedio de los residentes están ubicados principalmente en la comuna oriental (Cuadro 5).

**Cuadro 5.**  
**Sectores clasificados en el cuartil más alto de pobreza según SISBEN, 2019**

<b>Orden</b>	<b>Barrio</b>	<b>Comuna</b>
1	Troncal del Hacha	Norte
2	El Timy	Norte
3	Altos de Capri	Oriental
4	El Castillo	Oriental
5	Idema	Suroriental
6	Monserrate	Oriental
7	Mirador	Oriental
8	Las Lajas	Norte
9	Piedrahita	Oriental
10	San Sebastián	Norte
11	Isla 20 de Julio	Oriental
12	La Perla	Oriental
13	Las Cabañas	Suroriental
14	La Florida	Oriental

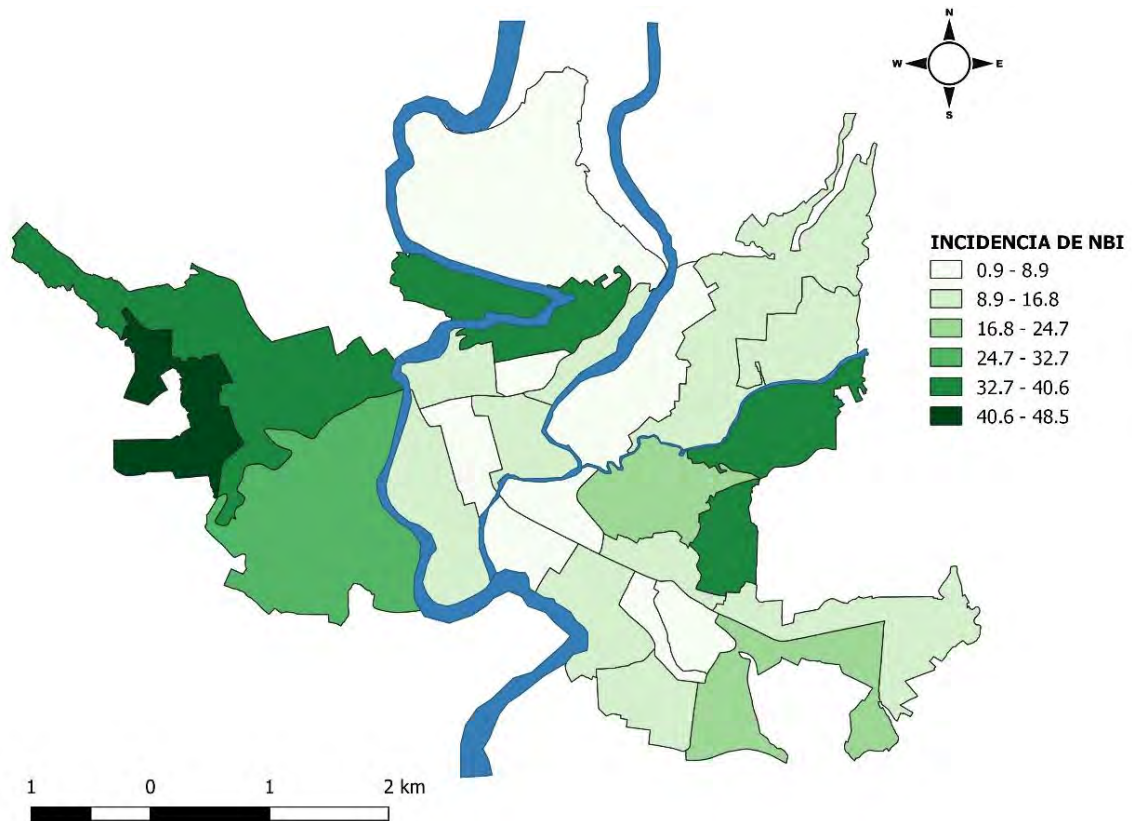
Fuente: SISBEN, Alcaldía Municipal de Florencia, Cálculo de autor

#### **5.4. Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

Según los resultados de los últimos censos, la ciudad tenía una tasa de NBI de 26,8% en 2005 y 14,45% en 2018. A pesar del descenso, aún persiste una incidencia de necesidades básicas insatisfechas en una alta proporción de los florencianos. Según el DANE, las carencias que mayor incidencia ejercen en el NBI son, en su orden, las características físicas de las viviendas, la alta dependencia económica y el hacinamiento.

La distribución espacial de estos indicadores por sectores censales guarda estrecha relación con aquella revelada por el SISBEN. Los sectores con mayor incidencia de NBI se encuentran en las zonas periféricas de la ciudad. Estos se localizan principalmente en la margen noroccidental, que incluye los asentamientos de La Troncal del Hacha y El Timy, y en la zona periférica oriental. Adicionalmente, la zona ribereña del río Hacha tiene también una alta incidencia de NBI. En estos sectores, en promedio, la incidencia de NBI sobrepasa el 40%. La zona céntrica de la ciudad, entre los cauces del río Hacha y la quebrada La Perdiz, tienen la menor incidencia de necesidades insatisfechas (Mapa 3).

**Mapa 3.**  
**Distribución espacial de la población pobre por NBI, 2019**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Cálculos del autor.

### **5.5. Características de las viviendas**

Las características más recientes de las viviendas en Florencia se pueden analizar detalladamente con la información del último censo. Los datos evidencian que la ciudad cuenta al menos con 57.204 viviendas construidas. De estas, las ocupadas alcanzan más del 86%. Estas tienen cobertura de energía eléctrica en más del 98% y el 97,5% se encuentran en estratos 1, 2 y 3 (Cuadro 6).

**Cuadro 6.**  
**Características descriptivas de las viviendas en Florencia, 2018**

<b>Variable</b>	<b>Descripción</b>
<b>Número de viviendas</b>	57.204
Ocupación	
Habitadas	49.471
Deshabitadas	7.733
<b>Servicio de energía</b>	
Sí	98,3%
No	1,7%
<b>Estrato</b>	
1	69,8%
2-3	27,7%
4-6	1,2%
Sin estrato/No aplica	1,3%

Fuente: Censo de Población y Vivienda. Cálculos del autor.

### 5.5.1. Déficit cuantitativo

Este déficit calcula el número de viviendas deficitarias cuyas carencias habitacionales implican la construcción de una nueva vivienda por su ubicación, la baja calidad de los materiales en las que están construidas o por la existencia de hacinamiento excesivo para garantizar condiciones de habitabilidad dignas. De acuerdo con el DANE, este se estima a partir de tres parámetros: (i) la estructura de la vivienda, que se calcula con los hogares que habitan en viviendas inadecuadas, construidas con materiales inestables o sin paredes; (ii) la cohabitación, el cual se determina con los hogares secundarios de cualquier tamaño que compartan una misma vivienda; y (iii) el hacinamiento no mitigable, que se establece con aquellos hogares donde habitan cinco o más personas por cuarto en la zona urbana. Además, este déficit incluye los hogares inadecuados que habitan en carpas, tiendas, vagones, embarcaciones, cuevas, refugios naturales, puentes, etc.

Con esta metodología se calculó que en Florencia existe déficit cuantitativo de al menos 1.514 viviendas. Esta incluye 31 hogares inadecuados residentes en lugares como contenedor, carpa, embarcación, vagón, cueva, refugio o natural. La carencia con mayor incidencia en los hogares es la cohabitación seguido del hacinamiento no mitigable (Cuadro 7).

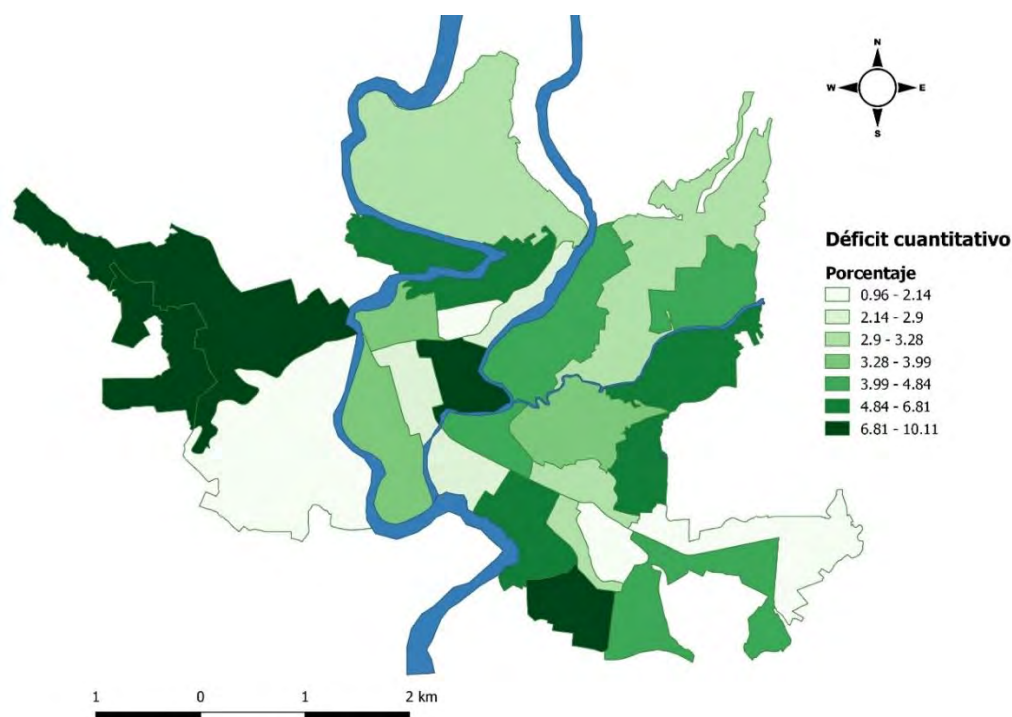
**Cuadro 7.**  
**Características descriptivas del déficit cuantitativo de vivienda en Florencia, 2018**

<b>Componente</b>	<b>Déficit</b>
Residencias inadecuadas	31
Viviendas en déficit	1.514
<b>Factores</b>	
Estructura	0,4%
Cohabitación	3,3%
Hacinamiento no mitigable	0,8%

Fuente: Censo de Población y Vivienda. Cálculos del autor.

La distribución espacial del déficit cuantitativo revela varios factores. Por un lado, la zona noroccidental concentra la mayor cantidad de viviendas cuantitativamente deficitarias y el mayor número relativo al total de viviendas del sector. Sin embargo, también existe una concentración importante entre las riberas del río Hacha y la quebrada la Perdiz. El déficit en este sector obedece principalmente a la cohabitación de más de un hogar en la vivienda. Por otro lado, la zona sur también tiene una concentración relativamente alta de viviendas deficitarias asociadas al mismo componente. En resto de la ciudad el déficit es menor e inferior al 4% de las viviendas que conforman cada sector (Mapa 4).

**Mapa 4.**  
**Distribución espacial del déficit cuantitativo de vivienda, 2019**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Cálculos del autor.

### 5.5.2. Déficit cualitativo

Este se calcula con aquellas viviendas que no están en déficit cuantitativo y pueden ser sometidas a mejoras para suplir carencias de habitabilidad mitigables. El indicador tiene en cuenta características individuales de la vivienda, como calidad de pisos, el hacinamiento menor y espacios requeridos adecuados. Además, tiene en cuenta características del sector, como la cobertura de servicios públicos.

De acuerdo con la metodología establecida por el DANE<sup>9</sup>, se tienen en cuenta cuatro parámetros: (i) estructura de pisos, que se calcula con aquellos hogares que habitan en viviendas construidas con material estable, pero tienen pisos compuestos de tierra o arena; (ii) el hacinamiento mitigable, que tiene en cuenta aquellos hogares con más de tres y menos de cinco personas por cuarto para dormir (urbano), más de tres personas por cuarto (rural); (iii) espacio delimitado para cocina, que comprende los hogares que residen en viviendas que no cuentan con un lugar adecuado para preparar los alimentos; y (iv) servicios públicos, que determina aquellos hogares que carecen de servicios como acueducto en la vivienda (urbano), o que sin tener acueducto el hogar obtenga el agua para consumo humano de un río, quebrada, nacimiento, carrotanque, aguatero o agua lluvia (rural). También aquellos hogares que no cuentan con alcantarillado en la vivienda o no tengan inodoro conectado a la red de alcantarillado (urbano), y los que no tienen servicio sanitario, letrina o bajamar (rural). Además, los hogares que residen en viviendas sin servicios de energía eléctrica y en la zona urbana no cuentan con servicio de recolección de basuras.

Así las cosas, se calculó que en Florencia existen al menos 6.374 viviendas deficitarias en términos cualitativos. La falta de alcantarillado es la mayor de las carencias en la ciudad. Esta privación afecta la mayoría de los sectores de la ciudad y en algunos casos afecta hasta el 50% de las viviendas. El déficit promedio de la ciudad se estima en 19,1% (Cuadro 8).

---

<sup>9</sup> Ver: Ficha Metodológica Déficit de Vivienda en <https://www.dane.gov.co/>

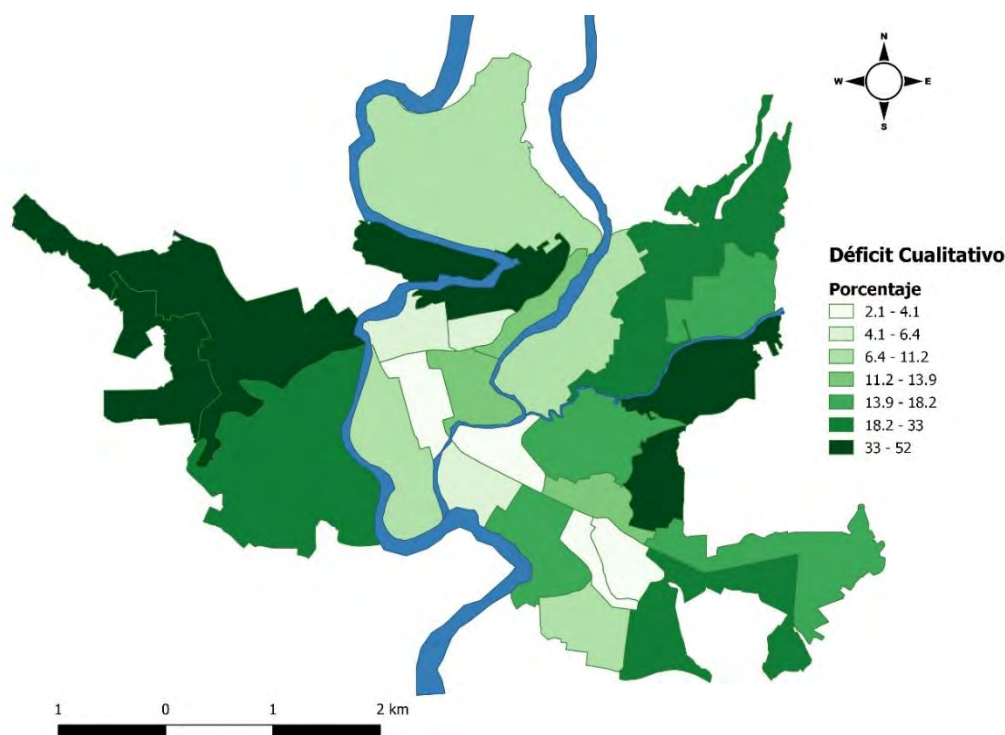
**Cuadro 8.**  
**Características descriptivas del déficit cualitativo en Florencia, 2018**

<b>Componente</b>	<b>Déficit</b>
Viviendas con carencias	6.374
<b>Estructura de pisos</b>	
Carencia	4,3%
<b>Hacinamiento mitigable</b>	
Carencia	4,9%
<b>Espacio para preparación de alimentos</b>	
Carencia	5,7%
<b>Servicios públicos</b>	
Carencia alcantarillado	12,5%
Carencia acueducto	3,9%
Carencia energía eléctrica	1,8%
Carencia recolección de basura	3,6%

Fuente: Censo de Población y Vivienda. Cálculos del autor.

La distribución espacial del déficit cualitativo de vivienda muestra un patrón similar a la del déficit cuantitativo. Cabe destacar que estas últimas no se tienen en cuenta para el déficit cualitativo, pero a pesar de esto, el sector noroccidental de la ciudad concentra la mayoría de las viviendas en déficit. Los sectores que contienen los asentamientos El Timy y la Troncal del Hacha sobrepasan el 50%. La periferia oriental de la ciudad también tiene alta concentración de viviendas que requieren mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. El resto de la ciudad tiene una concentración menos aguda. El centro de la ciudad tiene el menor déficit (Mapa 5).

**Mapa 5.**  
**Distribución espacial del déficit cualitativo de vivienda, 2018**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018. Cálculos del autor.

### 5.6. Asentamientos informales o subnormales en Florencia

La informalidad urbana comprende principalmente fenómenos como los asentamientos humanos que se conforman de manera subnormal en las ciudades. Este tipo de informalidad en específico guarda estrecha relación con otras dimensiones de informalidad en las ciudades. En particular, varios trabajos han revelado la correlación existente entre la informalidad del barrio de un individuo y la informalidad que este enfrenta en el mercado laboral (Álvarez-Rivadulla, 2009; Elgin y Oyvat, 2013; Henao, 2011; Camargo y Hurtado, 2013; Bonet, Pérez y Chiriví, 2016).

Las causas de los asentamientos informales son diversas alrededor del mundo. Para el caso de Latinoamérica, Acioly (2007) señala dos determinantes comunes; por un lado, el predominio de la especulación y las transacciones poco transparentes de agentes privados distorsionan el mercado de suelos urbanos. Por otro lado, la incapacidad institucional que permite dichas distorsiones mediante la laxitud de los controles y la falta de anticipación, articulación y ejecución de políticas públicas de suelo y vivienda.

Florencia es un caso especial en Colombia en lo que respecta a la informalidad de los asentamientos humanos. La ciudad se encuentra dentro de las diez capitales más afectadas por el desplazamiento y las diez con más asentamientos informales (Corporación Opción Legal y CENAC, 2018). Este fenómeno ha sido prioridad en los últimos planes de desarrollo municipales, ya que en las últimas dos décadas se ha expandido este tipo de asentamientos en la urbe. De acuerdo con la Alcaldía Municipal de Florencia, en el último cuatrienio (2016-2019) se encontraban delimitadas al menos 50 zonas informales, cuya población residente se estima cercana al 20% de los habitantes de la ciudad<sup>10</sup>. La intervención en estas zonas ha logrado comenzar procesos de formalización y, en el último año, la mitad de estos se encontraba con algún grado de avance en el trámite de legalización (Cuadro 9).

**Cuadro 9.**  
**Zonas de asentamientos informales de Florencia cuatrienio 2016-2019.**

<b>Asentamiento informal</b>	<b>Estado legal</b>
Piedrahita	Legalizado
Adela Corrales	En proceso de legalización
Nueva Esperanza	En proceso de legalización
San Judas Lato	En proceso de legalización
Nápoles	En proceso de legalización
Nueva Florida	En proceso de legalización
Paloquemao	En proceso de legalización
Unión Norte	En proceso de legalización
Amazonia	En proceso de legalización
Villamaria	En proceso de legalización
La Ceiba	En proceso de legalización
Madrid	En proceso de legalización
Londres	En proceso de legalización
Timmy	En proceso de legalización
7 de octubre	En proceso de legalización
La Ilusión	En proceso de legalización
Villanueva	En proceso de legalización
El Portal	En proceso de legalización
Brisas del dedo	En proceso de legalización
20 de marzo	En proceso de legalización
Nueva Granada	En proceso de legalización
El Rosario	En proceso de legalización
Unión Ciudadela	En proceso de legalización
Laguitos	En proceso de legalización
Tiburón	En proceso de legalización

<sup>10</sup> Ver proyecto “Renovación Urbanística y Legalización de Asentamientos Humanos Informales de la ciudad de Florencia.

<b>Asentamiento informal</b>	<b>Estado legal</b>
Palmeras II	En proceso de legalización
Girasoles	No registra
Bajo Caldas	No registra
Palmas del Edén	No registra
La Manigua	No registra
Las Lajas	No registra
Idema	No registra
Minuto	No registra
Kennedy	No registra
Maicero	No registra
Castillo	No registra
La Floresta	No registra
San Luis	No registra
Rodrigo Turbay	No registra
Pradera	No registra
Angel Ricardo Acosta	No registra
Isla 20 de Julio	No registra
Raicero	No registra
Vista Hermosa	No registra
Portal Amazónico	No registra
Alto de Capri	Legalizado
Palmeras I	Legalizado
Simón Bolívar	Legalizado
Villa del Recreo	Legalizado
Villa Susana	Legalizado

Fuente: Alcaldía Municipal de Florencia

La caracterización espacial de asentamientos subnormales ha ganado importancia para la formulación de políticas públicas focalizadas a combatir la pobreza. Esta ha mejorado con la disponibilidad de imágenes satelitales, la cual, combinada con información de los individuos, permite el monitoreo permanente de este fenómeno en el mundo (UN-Habitat, 2003). No obstante, lo que se puede analizar sobre el uso de herramientas satelitales es que ayudan a mejorar las fallas de identificación física de la informalidad urbana pero carecen de información detallada sobre los individuos y los hogares, que sí son suministrados por metodologías basadas en el uso de censos de población y vivienda.

Por otra parte, existe un cúmulo importante de trabajos alrededor del mundo que se ha enfocado en el análisis de bases de datos sobre las características de las viviendas para identificar los asentamientos subnormales en las ciudades. Un desafío persistente de este método es que no existe un concepto estricto sobre las características de informalidad que mejor definen las viviendas urbanas, lo cual crea espacio para la heterogeneidad de metodologías observadas en la literatura alrededor del mundo. Al respecto, UN-Habitat

(2003) presentó un concepto operacional global de asentamientos informales que se ha convertido en el más utilizado recientemente. Este los define como vecindarios o áreas donde las viviendas combinan, en distintos grados, características de acceso inadecuado a agua potable, saneamiento y otra infraestructura de servicios públicos; estructura precaria y localización inadecuada de la vivienda; hacinamiento; e inseguridad en el estatus de la propiedad. Estos parámetros han sido ampliamente utilizados en trabajos más recientes enfocados en la identificación o caracterización de viviendas y asentamientos informales (Apéndice 1).

En el caso de Florencia, se optó por identificar la incidencia de asentamientos informales en los sectores censales de la ciudad a partir de la identificación de las viviendas que los conforman. Con este propósito, se identificaron las viviendas informales como primera etapa de la identificación. Estas últimas se definieron como aquellas que presenten simultáneamente dos de las siguientes tres características:

- I. Privación de servicios públicos o estado inadecuado: este comprende las viviendas que no tienen alcantarillado, acueducto o recolección de basuras. En alcantarillado se incluyen las viviendas que no cuentan con servicio sanitario o donde este no se encuentra conectado al alcantarillado. En agua potable comprende aquellas donde los hogares obtienen el agua para la preparación de alimentos por medio de pozos, aljibe, jaguey, barreno, agua lluvia, río, quebrada, manantial, nacimiento, pila pública, red de distribución comunitaria, carrotanque, aguatero o por medio de botellas y bolsas. En recolección de basura se cuentan aquellas que no cuentan con acceso al servicio.
- II. Viviendas con infraestructura inadecuada: este comprende las viviendas que tienen paredes o pisos inapropiados. En material de pisos se incluyen aquellos conformados de tierra, arena o barro. En paredes se cuentan aquellas que no cuentan con estas o cuyos materiales son principalmente caña, esterilla u otros vegetales o materiales de deshecho como zinc, tela, cartón, latas y plásticos.
- III. Habitabilidad deficiente: este comprende las viviendas donde cohabitan varios hogares o residen personas en hacinamiento. En cohabitación se incluyen las viviendas donde resida más de un hogar. En hacinamiento se cuentan las viviendas donde existen más de tres personas por cuarto para dormir.

Los servicios públicos, por la naturaleza técnica de su cobertura y la no exclusividad de su prestación, puede ser un buen indicador de informalidad en los lugares donde el

servicio no se puede prestar por factores asociados a la ubicación y condición de los predios. Los servicios de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, cuentan con cobertura alta en los sectores formales y pueden ser restringidos o inexistentes en asentamientos informales por razones económicas, restricciones técnicas y legales, falta de redes de distribución, y carencia de vías de acceso, entre otras. A esto obedece, por ejemplo, que la mayoría de las zonas informales no tienen sistemas adecuados de eliminación de excretas y se abastecen de agua para la preparación de alimentos, principalmente, a través de pilas públicas y redes de distribución comunitaria basadas en mangueras plásticas improvisadas (Figura 1).

**Figura 1.**  
**Redes comunitarias de distribución de agua en asentamientos informales en Florencia, 2018**



Fuente: fotografías tomadas por el autor.

Las redes de distribución comunitarias y pilas públicas son un buen ejemplo distintivo de zonas informales de Florencia, ya que representan soluciones transitorias para aliviar temporalmente la necesidad básica y universal del derecho al agua. Técnicamente estas soluciones se ubican en lugares donde los predios no cuentan con condiciones técnicas o económicas requeridas: encontrarse dentro del perímetro del servicio, reunir requisitos legales para la construcción y habitación y contar con vías de acceso y redes de acueducto requeridas para abastecer las conexiones domiciliarias. Entonces, estas constituyen el principal mecanismo informal de abastecimiento de agua en asentamientos subnormales,

sin urbanizador responsable y distante de una red local de acueducto<sup>11</sup>. Otra característica de estos sistemas es que pueden ser gestionadas, organizadas y administradas relativamente fácil por la misma comunidad, por lo que se constituyen como la opción posible más recurrente.

Adicionalmente, las características físicas de las viviendas en la mayoría de casos también constituyen un factor común y diferenciable entre viviendas informales y formales. La manera y rapidez con la que se configura la ocupación de estos predios con frecuencia conllevan a la utilización de materiales de construcción precarios y/o transitorios. La inversión posterior en la transformación física de estas puede ocurrir con lentitud, teniendo en cuenta la vulnerabilidad económica de los residentes en este tipo de sectores. La ciudad de Montería es un buen ejemplo de este fenómeno en el país, donde la consolidación y legalización de los asentamientos precarios comúnmente transcurre tardando más de una década desde su conformación (Pinedo, 2012).

Cabe resaltar que esta metodología se basa, de manera simultánea, en los factores más característicos de los asentamientos urbanos informales, incluyendo los de las viviendas y los del vecindario. No obstante, esta puede no capturar con precisión la totalidad de las unidades residenciales que los conforman, entre otras cosas debido a cierta heterogeneidad que puede presentarse entre las residencias que los conforman. Lo anterior es destacado por UN-Habitat (2013), al plantear que dentro de una misma ciudad puede existir variabilidad en las condiciones físicas de los asentamientos informales que pueden atenuar el perfil de los mismos. Sin embargo, por lo general, estos mantienen más de una privación en común que permiten su distinción de las zonas formales.

Adicionalmente, debe resaltarse que la metodología también puede llegar a clasificar como informales algunas viviendas que no corresponden a esta denominación y se encuentran en predios formalizados, donde existe incidencia de déficit cualitativo y cuantitativo pero no necesariamente de informalidad urbana. Esto puede suceder por la cercanía entre los indicadores del déficit de vivienda y de asentamientos informales, toda vez que las deficiencias físicas definen en buena parte estos asentamientos, a los cuales necesariamente hay que agregarles los problemas característicos del entorno (Corporación Opción Legal y CENAC, 2018). En este sentido, en la segunda etapa de la

---

<sup>11</sup> Ver decretos de Ley 302 de 2000 y 229 de 2002.

metodología se incluyó la concentración espacial de las viviendas informales dentro de cada sector para controlar por los errores de identificación de unidades dispersas en áreas formales. Técnicamente es necesario que el análisis espacial de este tipo de fenómenos tenga en cuenta la identificación de unidades informales y la frecuencia con la que se presentan en una misma área geográfica, toda vez que estas pueden indicar clústeres de informalidad urbana. De acuerdo el criterio de UN-Habitat (2013), la identificación de un asentamiento informal necesariamente incluye el análisis de su tamaño, de modo que sea claramente diferenciable del resto del vecindario. En esta línea, es común ver en las metodologías alrededor del mundo la fijación de un umbral mínimo de área como también de personas o viviendas.

Para este caso, y procurando una interpretación lógica de los clústeres de informalidad, se tomó como referencia no solo el número de viviendas informales identificadas, sino su proporción relativa al resto de las que conforman cada sector censal. De este modo, la identificación individual de viviendas informales en conjunto con la concentración dentro de un vecindario son lo que indica la presencia de un asentamiento subnormal. Teniendo en cuenta esta interpretación, se estableció que los casos donde el número de viviendas informales superen el 5% del total del sector y simultáneamente sobrepasen 40 unidades, se consideran áreas con incidencia de asentamientos subnormales diferenciables<sup>12</sup>.

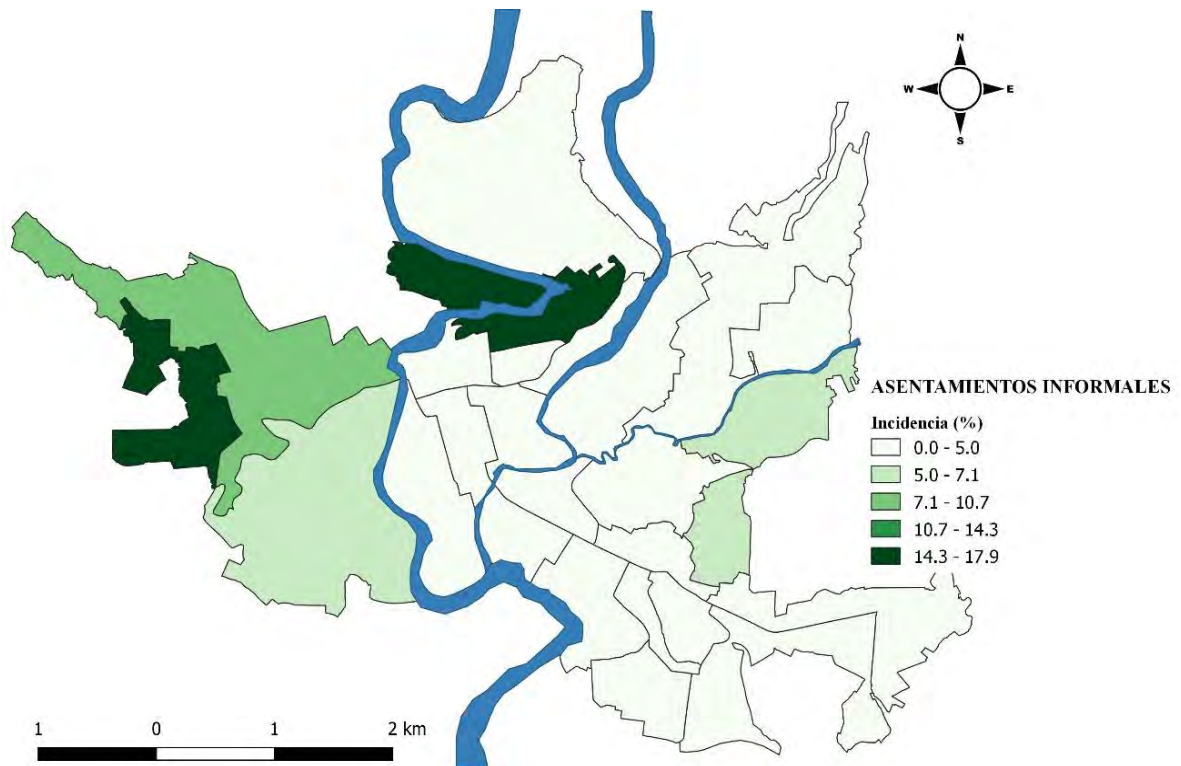
Los resultados indican que las zonas periféricas de la comuna norte y la comuna oriental concentran los asentamientos subnormales más críticos de la ciudad. Estos no solo concentran un mayor número de viviendas informales sino una mayor proporción con respecto a todo el sector. La margen oriental inferior en la comuna norte presentó una proporción de 17% de viviendas informales. Así mismo, parte del sector ribereño del río Hacha concentró el 14% (Mapa 6). En estos se destacan los asentamientos del Timmy y el Portal Hacha. La magnitud y tamaño relativo de estos asentamientos es mayor que en otros sectores de la ciudad. Por ejemplo, los asentamientos ubicados en las comunas oriental y occidental son menos complejos que los que se encuentran en la comuna norte.

---

<sup>12</sup> Este criterio es fijado por el autor basado en la bibliografía, teniendo en cuenta el tamaño de los sectores censales y la población de Florencia, la cual es una de las más pequeñas entre las principales 23 ciudades y Áreas Metropolitanas. Los sectores censales de Florencia son relativamente pequeños, en promedio contienen 1332 unidades residenciales. Un clúster de al menos 40 unidades que representen por lo menos el 5% de un sector censal es un umbral diferenciador razonable para un barrio informal teniendo en cuenta las características demográficas de la ciudad. Los asentamientos que tienen un menor tamaño se consideran menos críticos y no estarán categorizados en esta metodología.

Conforme a estos resultados, las viviendas informales en estos asentamientos alcanzan 1.827 unidades.

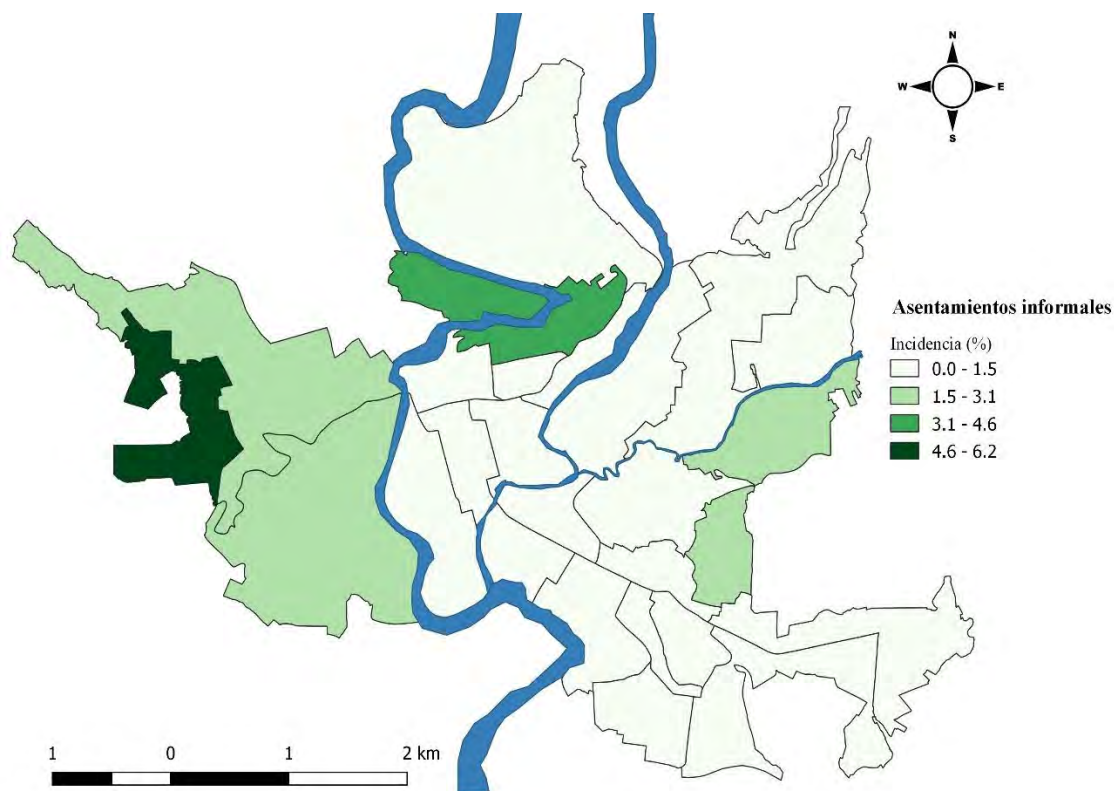
**Mapa 6.**  
**Concentración espacial de los asentamientos informales en Florencia, 2018**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018. Cálculos del autor.

Uno de los aspectos más destacables de esta metodología es que se enfoca en la dimensión espacial de los sectores donde la informalidad urbana es más crítica. Los sectores con informalidad urbana identificados no se catalogan como los únicos, sino como aquellos donde este fenómeno es agudo, pues tienen individualmente la mayor cantidad y proporción de viviendas informales y estas tienen individualmente un mayor número de carencias. En particular, y en su orden, la privación de servicios públicos, la precariedad de la infraestructura de las viviendas y el hacinamiento tienen una incidencia mayor en estas viviendas que en resto de la ciudad. No obstante, si se realiza un análisis más robusto y estricto que defina la vivienda informal por la ocurrencia simultánea de todas las características de informalidad, la dimensión geográfica persiste en los mismos sectores con el mismo orden de incidencia (Mapa 7).

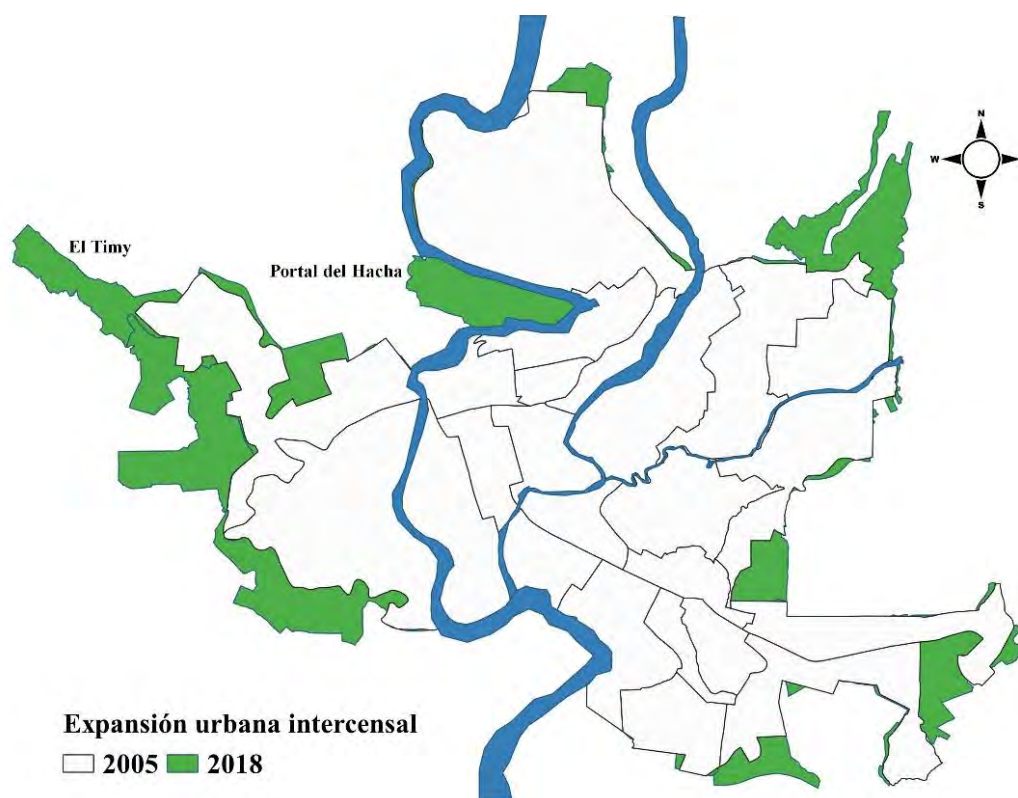
**Mapa 7.**  
**Concentración espacial de los asentamientos críticos de Florencia, 2018**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018. Cálculos del autor.

El área de incidencia de los asentamientos informales coincide en cierta medida con la expansión urbana reciente, que ha sido generada principalmente hacia las periferias en la zona oriental y occidental de la ciudad. Gran parte de esta expansión ha sido originada por crecimiento urbano no planificado, y ha sido más evidente en la zona occidental por los asentamientos más populosos como del Timy y el Portal del Hacha. El crecimiento en el lado opuesto de la ciudad ha sido menos grave, toda vez que las zonas donde se generó la expansión, excepto en el sector centro oriental, muestran poco impacto en los indicadores de informalidad urbana, como también en los de déficit de vivienda y NBI (Mapa 8).

**Mapa 8.**  
**Expansión del área urbana intercensal de Florencia, 2005-2018**

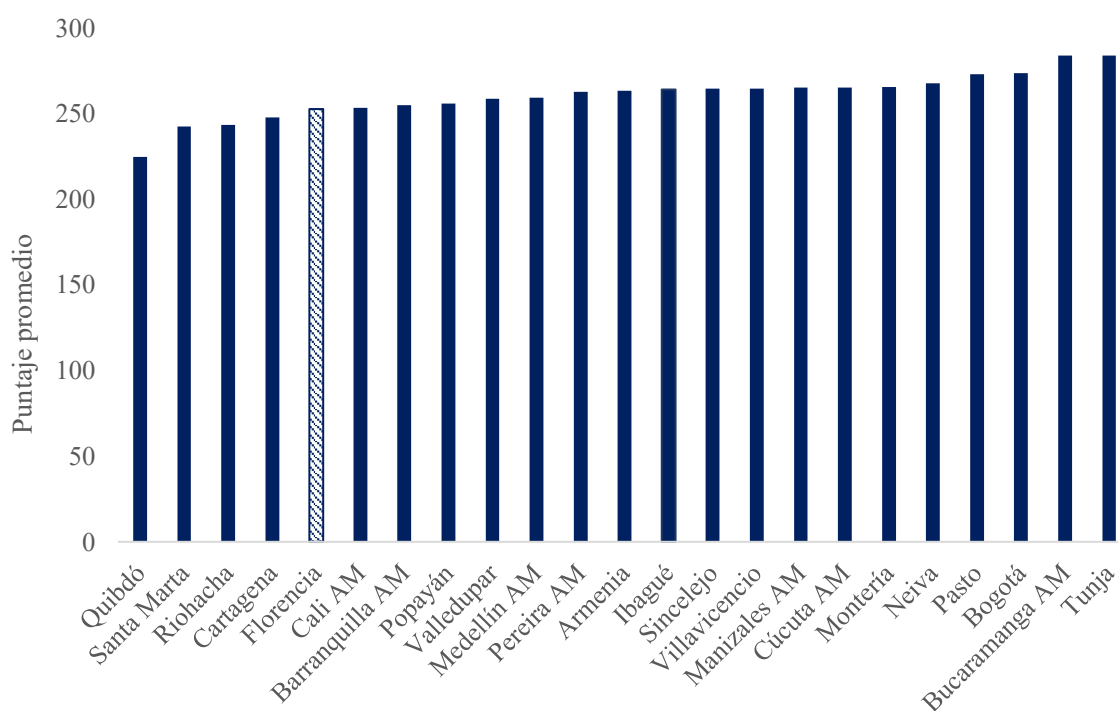


Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018. Cálculos del autor.

### **5.7. Logro educativo y calidad de la educación**

Los indicadores de educación de Florencia muestran deficiencias en calidad y cobertura de la jornada única así como bajos índices de escolaridad, focalizado principalmente en los sectores periféricos más pobres. Los resultados académicos en la secundaria también revelan carencias en la calidad. El desempeño de las pruebas escolares para el ingreso a la educación superior, Saber 11, ubicaron a Florencia entre las secretarías de educación con menor logro en 2017 (Gráfico 23). En 2019, comparado con el promedio nacional, los resultados fueron equiparables, teniendo las competencias de lectura crítica, matemática y sociales y ciudadanas por encima del promedio nacional.

**Gráfico 23.**  
**Resultados de pruebas Saber 11 por secretarías de educación, 2017**

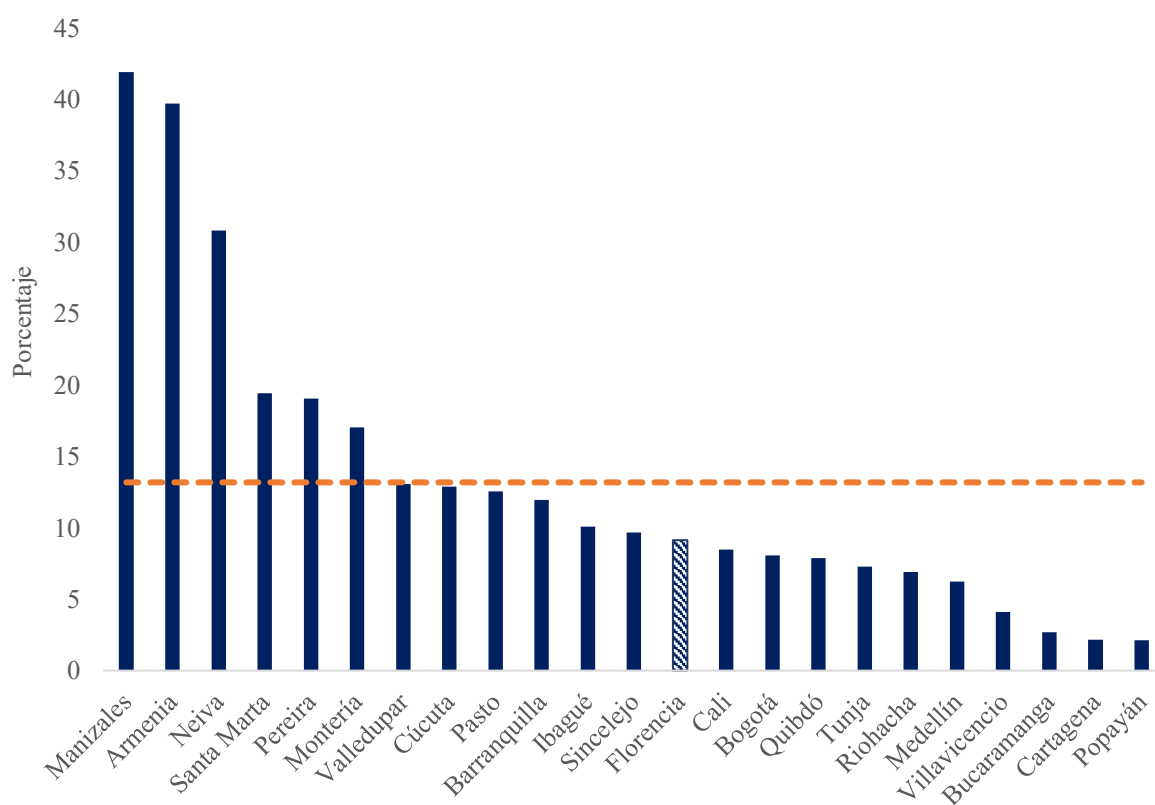


Fuente: ICFES.

Adicionalmente, Florencia se encuentra por debajo del promedio de cobertura de jornada única escolar en el país. Como porcentaje de las jornadas regulares, la cobertura de las jornadas en 2018 muestra que Florencia tiene un rezago comparado con la cobertura de la jornada alcanzada en el promedio de las principales ciudades<sup>13</sup>. Aunque el porcentaje de la cobertura de este año fue superior al que lograron ciudades como Cali, Bogotá y Medellín, Florencia se ubicó lejos de las ciudades líderes en la implementación de la jornada, como Manizales y Armenia (Gráfico 24).

<sup>13</sup> La cobertura se calculó como porcentaje de las jornadas únicas implementadas con respecto a las jornadas regulares, mañana, tarde y completa.

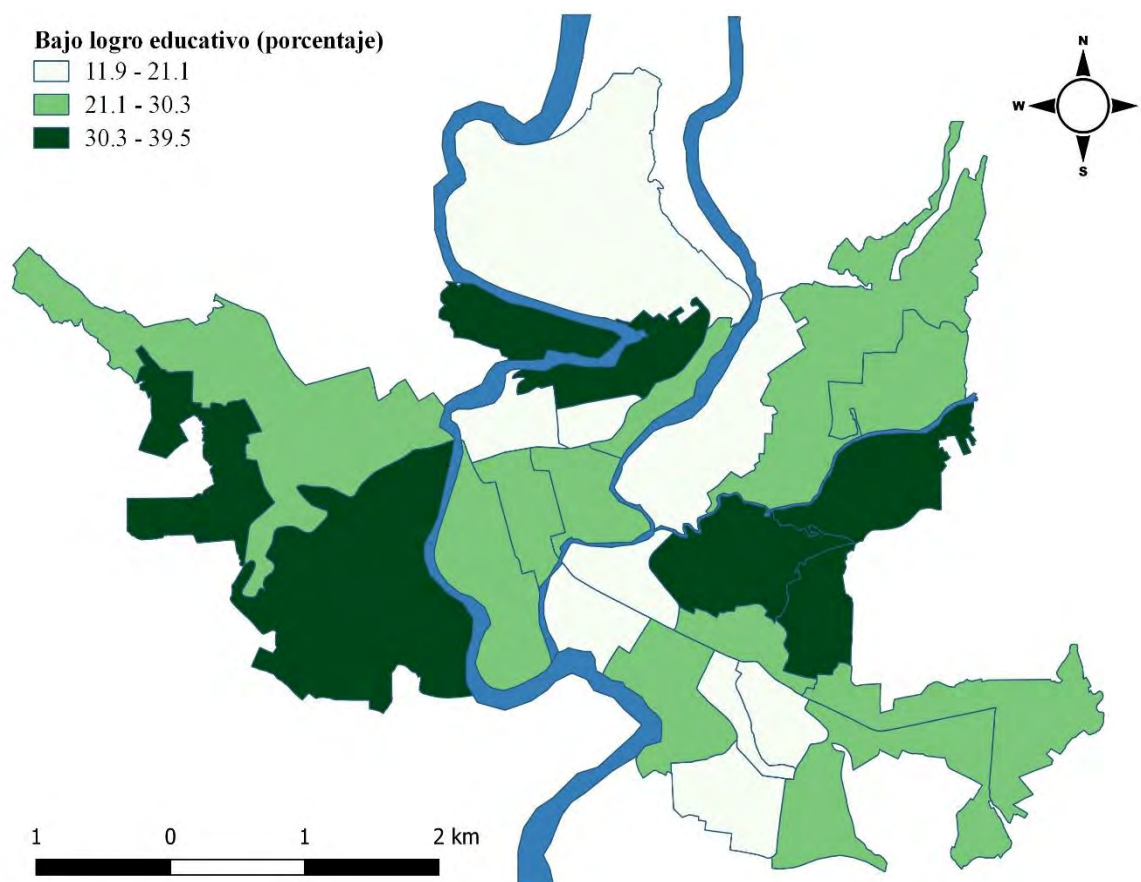
**Gráfico 24.**  
**Cobertura de jornada única escolar en principales ciudades, 2018**



Fuente: Departamento Nacional de Estadística (DANE). Cálculos del autor

El logro educativo en la ciudad muestra disparidades espaciales evidentes principalmente en los sectores más pobres. Los sectores con mayor pobreza en la periferia oriental y occidental también concentran una mayor proporción de personas con bajo logro educativo. Adicionalmente, en el sector donde se encuentra el asentamiento subnormal Portal del Hacha, la proporción de personas con bajos años de educación es más predominante (Mapa 9).

**Mapa 9.**  
**Dimensión espacial del bajo logro educativo en Florencia, 2018**



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018. Cálculos del autor.

## **6. Inversiones para superar el rezago de pobreza 2030**

Los recursos discutidos en esta sección son una aproximación a las inversiones requeridas para reducir los índices de pobreza de la ciudad de Florencia con respecto al promedio de las 23 principales ciudades capitales en los próximos 10 años. Estos se calculan con el nivel de pobreza promedio estimado de las ciudades capitales en 2030, usando el supuesto de que la tendencia en reducción de pobreza se mantiene. Por falta de información no se excluyen las inversiones que actualmente se están ejecutando o cuyos recursos hayan sido aprobados para vigencias futuras. No obstante, se trabaja en el cálculo de la inversión en los temas prioritarios según el análisis de este documento y en las posibles fuentes de financiación. Estas estimaciones se realizaron siguiendo la metodología de otros estudios de pobreza en el país (Ayala y Meisel 2016; Bonilla y Martínez, 2017; Bonet y Pérez, 2017; Meisel y Ricciulli, 2018; Robledo, 2019).

## **6.1. Inversión en legalización y mejoramiento de barrios**

Como se mostró en la sesión anterior, los asentamientos informales son uno de los mayores desafíos de Florencia en materia de pobreza. Estos albergan una gran proporción de la población más pobre de la ciudad y están delimitados por el área de expansión urbana no planificada en las últimas dos décadas. La reducción de este tipo de asentamientos también es prioritario a nivel global, puesto que constituye uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM<sup>14</sup>.

De acuerdo con la Corporación Opción Legal y CENAC (2018), el crecimiento de la habitación de hogares en estos asentamientos de las últimas décadas no solo ha sido una realidad de países como Colombia, sino una realidad global, que ha guardado estrecha relación con los choques migratorios y el desplazamiento forzado. Según UN-Habitat (2010), entre 2000 y 2010 esta población en los países en desarrollo cayó de 39% a 32%; la reducción en Latinoamérica fue 13%, donde Argentina, Colombia y República Dominicana se destacaron con el mayor progreso. A pesar de lo anterior, la incidencia de estos asentamientos en el país continúa alta.

En Colombia, gran parte de la población que aún habita en estos asentamientos son familias desplazadas por la violencia, quienes residen en viviendas urbanas con condiciones precarias (Corporación Opción Legal y CENAC, 2018). En consecuencia, en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación, se realizó la Encuesta Goce Efectivo de Derechos para conocer las condiciones actuales de esta población. En esta se encontró que más del 80% de población desplazada en el país no habita viviendas con condiciones dignas por razones de espacio, infraestructura, ubicación, acceso a servicios públicos y/o condiciones de seguridad jurídica tenencia (UAIRV, 2014). Estas condiciones predominantes de las viviendas obedecen en parte a la naturaleza de los lugares donde están construidas.

En este sentido, los programas de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) han tenido enfoques generales y otros dirigidos. Por un lado se han convertido en estrategias nacionales de reducción de la pobreza y por el otro también han servido como estrategia de atención a la población desplazada residente en los asentamientos precarios urbanos.

---

<sup>14</sup> Ver Objetivos de desarrollo sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2015.

Por ejemplo, por medio del CONPES 3604 de 2009 se definieron los lineamientos de política pública para los programas MIB como estrategia para reducir la pobreza urbana, a través del conjunto de acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídico-legales para la integración e inclusión de los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de la ciudad. Posteriormente, se han realizado contribuciones a la política pública de asentamientos subnormales focalizada a la población desplazada como la de la Corporación Opción Legal y el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional – CENAC<sup>15</sup>.

Desde la política pública definida en el CONPES 3604, los programas MIB se entienden como acciones urbanas integrales que abarcan entre otras acciones la instalación o mejoramiento de infraestructura básica, conexión a redes de agua, provisión de servicios de saneamiento básico, rehabilitación de áreas para la circulación y espacios públicos, construcción de drenajes, reducción y prevención de riesgos, provisión de servicios de electricidad, regularización y formalización de la tenencia a través de procesos de legalización urbanística y de titulación predial. Estos programas se clasifican en cuatro etapas: (i) identificación, que incluye la delimitación de los asentamientos y el riesgo de las zonas donde se encuentran; (ii) planeación, que se realiza con base en el estudio de riesgo y la valoración de su amortiguamiento; (iii) gestión, que incluye la formulación del programa MIB junto al marco de articulación institucional y de financiamiento; (iv) ejecución, que comprende la realización y coordinación de las inversiones por medio de una figura de operador logístico y participación comunitaria.

Los enfoques, alcances y componentes de un programa MIB y los lineamientos de política varían, por esta razón no prevalece una regla universal aplicable en todos los casos. No obstante, estos siempre deberían articular las políticas sectoriales con la inversión de recursos públicos y privados para afrontar los obstáculos comunes en la ejecución. Estas barreras involucran el bajo conocimiento de las condiciones de riesgo por parte de las entidades territoriales, lo cual se constituye como el principal cuello de botella, toda vez que de la valoración del grado de amenaza de los asentamientos depende la viabilidad y duración de las intervenciones. Además, influyen negativamente la baja articulación de políticas en distintos niveles de gobierno que complementen las competencias de los

---

<sup>15</sup> Ver libro: Legalización de asentamientos informales: Contribuciones para una política pública que beneficie a la población desplazada, 2018.

actores y la falta de sincronía entre las normas nacionales y territoriales que los involucran. Adicionalmente, la baja capacidad institucional, la poca gestión urbana y la insuficiente información y preparación local complejizan estos programas.

En el CONPES 3604 se contemplan programas piloto MIB desarrollados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), donde se estimaron recursos para el estudio, diseño, obras de reasentamiento y acompañamiento social en asentamientos informales. Uno de estos pilotos se llevó a cabo en el barrio Nueva Colombia en Florencia e incluyó el costo de intervención de un asentamiento de 338 familias. Este programa incluyó las inversiones requeridas para realizar mejoras en saneamiento básico, legalización urbanística, titulación de predios, mejoramiento de viviendas, espacio público y equipamientos y vías.

Actualizando los costos de esta inversión y proyectándolos para las 1.827 unidades residenciales identificadas en los asentamientos subnormales más agudos, se estima una necesidad de gasto equivalente a 20.403 millones de pesos para implementar el programa MIB con las intervenciones contempladas anteriormente. No obstante, cabe destacar que el programa piloto no contempló inversiones en agua potable, que es una carencia vital y común en estos asentamientos. Agregar a este programa MIB inversiones en agua potable requeriría una inversión adicional de 9.187 millones<sup>16</sup>. Las inversiones totales requeridas para atender la situación de la mayoría de los asentamientos subnormales de Florencia tendrían un costo aproximado de 29.590 millones de pesos.

## **6.2. Inversión en educación**

Florencia enfrenta retos importantes en materia de educación en la zona urbana y rural. Como se evidenció en la sección anterior, estos abarcan deficiencias en calidad y desempeño escolar, brechas de cobertura, inasistencia escolar y bajo logro educativo. Para superar estos desafíos se requieren inversiones destinadas al fortalecimiento de la calidad de los docentes, mejoramiento y ampliación de la infraestructura escolar, garantía de la alimentación escolar y ampliación del tiempo de permanencia en las aulas.

---

<sup>16</sup> Los costos de agua potable se aproximaron usando como referencia el radio inversión/cobertura proyectada para el acueducto de Quibdó en el CONPES 3847 de 2015. Esta ciudad es un buen comparativo con Florencia teniendo en cuenta su tamaño, población y condiciones sociales.

Se puede diferenciar la necesidad de gasto en educación entre calidad y cobertura. Por un lado, la ampliación de la cobertura busca atender la población en edad escolar que no asiste a las aulas y reducir los índices de bajo logro educativo. Según las cifras cerca de 4.041 jóvenes en edad escolar se encuentran por fuera del sistema escolar en el municipio de Florencia<sup>17</sup>. Esta cifra corresponde a la diferencia de la población matriculada en educación primaria, secundaria y media y la población entre 5 y 16 años.

Por otro lado, el mejoramiento de la calidad debe atenderse a través de la implementación de la jornada única escolar y el mejoramiento de la calidad docente. Esto requiere la ampliación y acondicionamiento de la infraestructura educativa en los colegios y escuelas. La jornada única tiene como objetivo central mejorar la calidad de la educación, e implica mayor tiempo de los estudiantes en las escuelas y la combinación de la formación académica con actividades pedagógicas complementarias. Esta tiene un impacto positivo sobre la educación y ha mostrado adelantos en algunos indicadores académicos en Colombia (Bonilla, 2011; Hincapie, 2016; García, Fernández y Weiss, 2013). Adicionalmente, los estudiantes reciben alimentación en las instituciones durante la jornada, lo cual tiene efectos positivos sobre nutrición y efectos indirectos positivos sobre el desempeño académico.

Usando la proyección de población del DANE para la población en edad escolar en los próximos años, la cual tiende a reducirse, se puede asumir que esta no aumentará al menos en los próximos 10 años. Con esta tendencia, la infraestructura requerida se puede proyectar con base en la población estudiantil actualmente por fuera de la jornada única más las personas sin asistencia escolar. El CONPES 3831 fijó una meta de cobertura de la jornada única en 2030 de 100% para el territorio nacional y una meta de avance del 60% para el 2018. Si bien todo el país se encuentra lejos de cumplir con esta meta, se están realizando permanentemente avances que apuntan a lograr la cobertura completa.

De acuerdo con los microdatos de Educación Formal (EDUC) del DANE, Florencia contaba con 1.007 alumnos matriculados en la jornada única en 2018. Esto corresponde a cerca del 3% de los alumnos matriculados entre primaria y educación media. Así las cosas, entre 2018 y 2030 se requeriría construirse y/o acondicionarse la infraestructura

---

<sup>17</sup> Esta cifra se calculó usando las estadísticas para el 2018 de Educación Formal (EDUC) y el Censo Nacional de Población y Vivienda.

para 35.411 estudiantes, que corresponde a la suma de la población en edad escolar por fuera de la cobertura del sistema educativo más aquellos por fuera de la jornada única.

Con base en el estándar utilizado por el Ministerio de Educación Nacional, el número de aulas requeridas en la secretaría municipal de Florencia para cubrir con la jornada única para toda la población estudiantil es 886<sup>18</sup>. Esto requiere la construcción de nuevas sedes y la adaptación y ampliación de la infraestructura actual. Teniendo el costo estándar de la construcción o adaptación y dotación de instituciones educativas para la jornada única, se estima que el gasto total en infraestructura para atender la población escolar asciende a 117.727 millones de pesos<sup>19</sup>.

La jornada única también implica el aumento de 20% en las transferencias por estudiante matriculado además de recursos para la alimentación escolar<sup>20</sup>. Para alcanzar la meta nacional, el incremento anual de las transferencias para nuevos estudiantes matriculados, asumiendo un progreso lineal de la cobertura de la jornada, sería de 6.633 millones de pesos, que incluye las transferencias para alimentación escolar. De esta forma, el gasto recurrente por SGP tendría un aumento promedio de 18.205 millones por año.

Además de la implementación de la jornada única, es imperativo invertir recursos adicionales en la capacitación de los docentes, teniendo como meta el mejoramiento del rendimiento académico y subir la clasificación de los colegios a categorías más altas. De este modo se propone la cofinanciación de becas para superar el 60% de docentes en servicio con títulos de posgrado en 2030. Según el DANE, el porcentaje de docentes con algún posgrado en 2018 correspondía a 45% de la planta en servicio. Para llevar al 60% de los docentes de educación básica y media a nivel de posgrado, se requiere cofinanciar por lo menos 215 becas. Usando como referencia la propuesta de financiación realizada

---

<sup>18</sup> Se utilizó la capacidad máxima de alumnos por aula establecida por Ministerio de Educación Nacional para educación básica y media (40 alumnos) para calcular el número de aulas (Norma Técnica Colombiana NTC 4595)

<sup>19</sup> Cálculo extrapolado en valor presente usando la solución estándar de construcción y adaptación de sedes educativas para la jornada única. Ver: Construcción y Dotación de Infraestructura Educativa – Solución Básica, DNP-STIP, 2015.

<sup>20</sup> Con base en cifras de Colombia Compra Eficiente del costo anual promedio del almuerzo y el complemento alimentario por alumno equivalente a 372,7 dólares al año según estimaciones de Bonilla y Martínez (2017).

por Bonilla y Martínez (2017), serían necesarios 4.128 millones de pesos adicionales para formar esos docentes.

Por último, es necesario aumentar los esfuerzos entre todos los responsables de mejorar la calidad educativa. Esto incluye el compromiso de las instituciones y la secretaría de educación para formular y dirigir programas de acompañamiento y fortalecimiento, principalmente enfocada a los colegios de más bajo desempeño y aquellos en las zonas con mayor concentración de pobreza donde el bajo logro educativo es mayor. En síntesis, superar el rezago escolar en Florencia requerirá inversiones por al menos 322.114 millones de pesos en el período 2020-2030. De estos, 121.855 millones corresponden a gastos que se realizan por única vez, mientras 200.259 millones son gastos recurrentes (Cuadro 10).

**Cuadro 10. Inversión requerida en educación, 2020-2030**

<b>Gastos de inversión</b>		
<b>Rubro</b>	<b>Meta</b>	<b>Costo (millones de pesos)</b>
Construcción y dotación de aulas	886	117.727
Becas para docentes	215	4.128
<b>Proyección de gastos recurrentes (jornada única - 2030)</b>		
<b>Rubro</b>	<b>Meta</b>	<b>Costo (millones de pesos)</b>
<b>Cupos nuevos</b>	<b>35.411 estudiantes</b>	140.085
<b>Alimentación escolar</b>	<b>35.411 estudiantes</b>	60.173
Costo total SGP		<b>200.259</b>
Costo total		<b>322.114</b>

Fuente: Educación Formal (EDUC) - DANE, Cálculo del autor.

### **6.3. Inversión en capacitación y empleo**

El fortalecimiento del capital humano para el empleo es otro factor prioritario en Florencia. Los indicadores de desempleo e informalidad en la ciudad son altos y la tendencia muestra poco progreso. No obstante, cuantificar la necesidad de gasto para reducir estos indicadores en el largo plazo es una tarea difícil. Pocas experiencias en el país han demostrado ser exitosas en este ámbito y no existe una ruta técnica de diseño de políticas públicas efectivas. Por otro lado, las intervenciones que puedan realizarse para amortiguar ambas causas pueden tardar mucho tiempo en mostrar algún impacto. Adicionalmente, estos esfuerzos deben realizarse conjuntamente entre el sector público y privado, generando garantías e incentivos de formalización y generación de empleo.

La violencia es otro elemento histórico que afecta la competitividad de toda la región. Controlar su impacto y las economías ilegales trasciende del control local y la planeación pública, por lo que su efecto es impredecible en el mediano y largo plazo. Sin embargo, es posible generar mejores garantías e incentivos hacia el emprendimiento privado articulado con programas públicos de formación para el empleo, financiamiento y fortalecimiento de emprendimientos locales.

Una contribución importante para mejorar la competitividad de la ciudad puede ser la formación del capital humano, teniendo en cuenta que el bajo logro educativo es una de las características y determinantes principales de las personas que ejercen actividades informales y comercio informal. Esto incluye la formación principalmente de jóvenes que culminan la educación media y no ingresan a la educación superior. En este sentido, si se prioriza el 20% de la población entre 17 y 25 años de edad para programas cofinanciados de formación técnica y tecnológica, se requeriría una oferta cercana a 5.900 cupos. El costo de estos programas, tomando como referencia la estimación del costo individual de un estudiante en estas carreras realizada por Ayala y Meisel (2017), se calcula en 7.520 millones de pesos.

El Cuadro 11 detalla la inversión estimada requerida para mejorar las condiciones de pobreza en Florencia. Los costos son estimados sobre el valor presente con excepción de la jornada única que se proyecta con base en el progreso de la cobertura e infraestructura entre 2020 y 2030. Estos recursos apuntan a erradicar la pobreza extrema y mejorar las condiciones de vida de los florencianos en los próximos años.

**Cuadro 11. Inversión propuesta para la superación de la pobreza en Florencia  
2020- 2030**

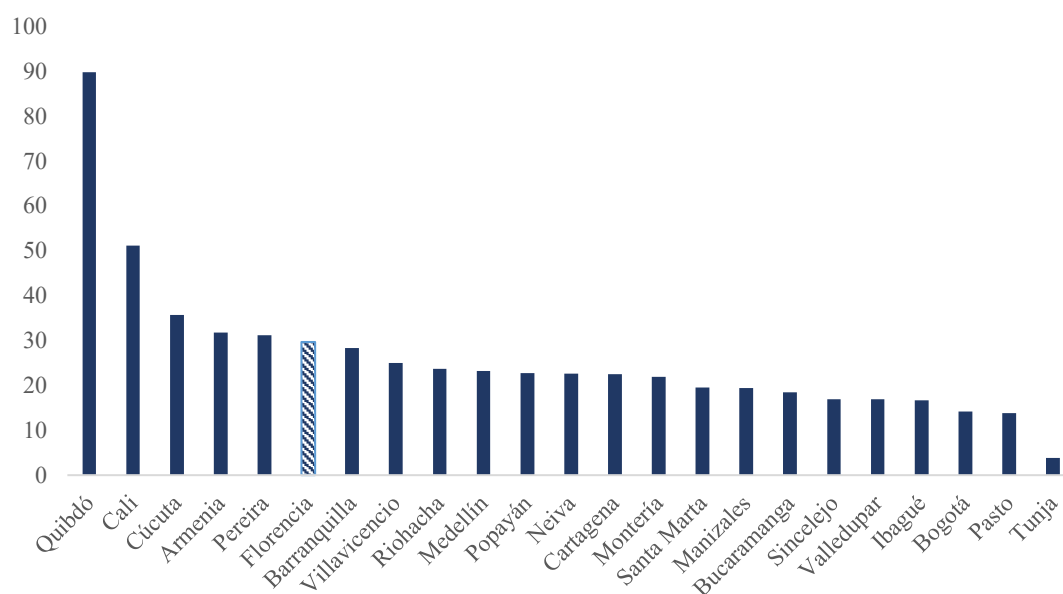
<b>Sector</b>	<b>Costo (millones de pesos)</b>
Programas de mejoramiento de barrios	<b>29.590</b>
Educación	<b>322.114</b>
Formación y empleo	<b>7.520</b>
<b>Total</b>	<b>359.224</b>

Fuente: Cálculos de autor

De forma complementaria a las propuestas anteriormente mencionadas, es imperativo priorizar otros recursos para programas de seguridad y convivencia ciudadana en los sectores más deprimidos por entornos violentos. Florencia ha tenido tasas de homicidio

altas en los últimos años y esto puede responder a múltiples factores. El promedio de los homicidios por cada 100.000 habitantes entre 2016 y 2017 ubica la ciudad entre las seis con mayores índices de violencia (Gráfico 25). A pesar de que no existe un criterio técnico aplicable para cuantificar el valor de las inversiones requeridas para reducir estos indicadores, deben implementarse esfuerzos complementarios. La adecuada planeación pública y los programas de mejoramiento de los entornos en los asentamientos precarios podrían ser una contribución importante. La correcta planeación urbana contribuiría a este propósito por medio de mecanismos que abarcan mejores vías de acceso, transporte público y construcción de equipamientos como parques, bibliotecas y zonas deportivas (Mayorga, 2008).

**Gráfico 25.**  
**Tasa de promedio homicidios por cada 100.000 habitantes entre ciudades principales, 2016-2018**



Fuente: Policía Nacional; DANE. Cálculo del autor.

#### 6.4. Financiamiento

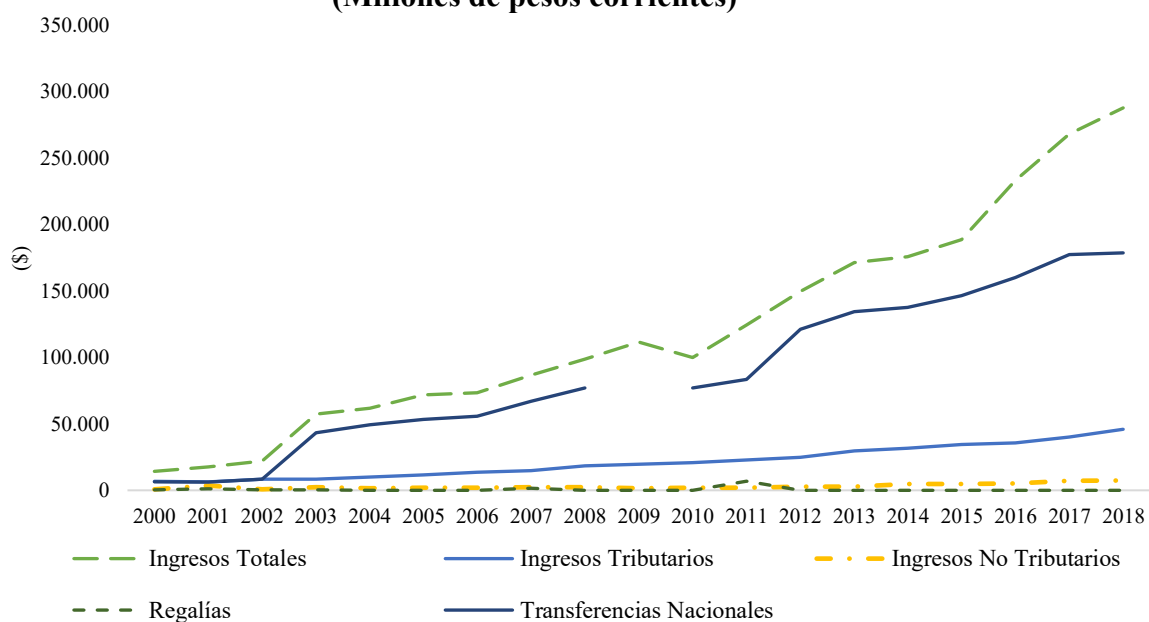
Las posibilidades de financiamiento de estas inversiones prioritarias para Florencia constituyen el eje fundamental de la planeación en los próximos años. Las finanzas públicas municipales deben asumir la mayoría de las inversiones propuestas, donde deben incluirse esfuerzos locales para mejorar los recaudos. Adicionalmente, la nación debe

jugar un papel preponderante a través de la focalización de políticas públicas y la inversión directa.

De acuerdo a las ejecuciones presupuestales de los municipios, Florencia tuvo ingresos de 287.546 millones de pesos en 2018. De estos recursos, las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) fueron las más importantes, y representaron el 62,1%. Por su parte, los ingresos tributarios y no tributarios representaron el 16% y el 2,56%, respectivamente.

En los últimos 12 años la ciudad tuvo un aumento significativo en los ingresos totales. Como muestra el Gráfico 26, este ha estado conducido principalmente por el incremento de las transferencias de la nación y los recursos tributarios. En este último, el impuesto predial y el de industria y comercio han sido los principales conductores del aumento de la esta cartera.

**Gráfico 26.**  
**Fuentes de ingreso a las finanzas públicas de Quibdó**  
**(Millones de pesos corrientes)**

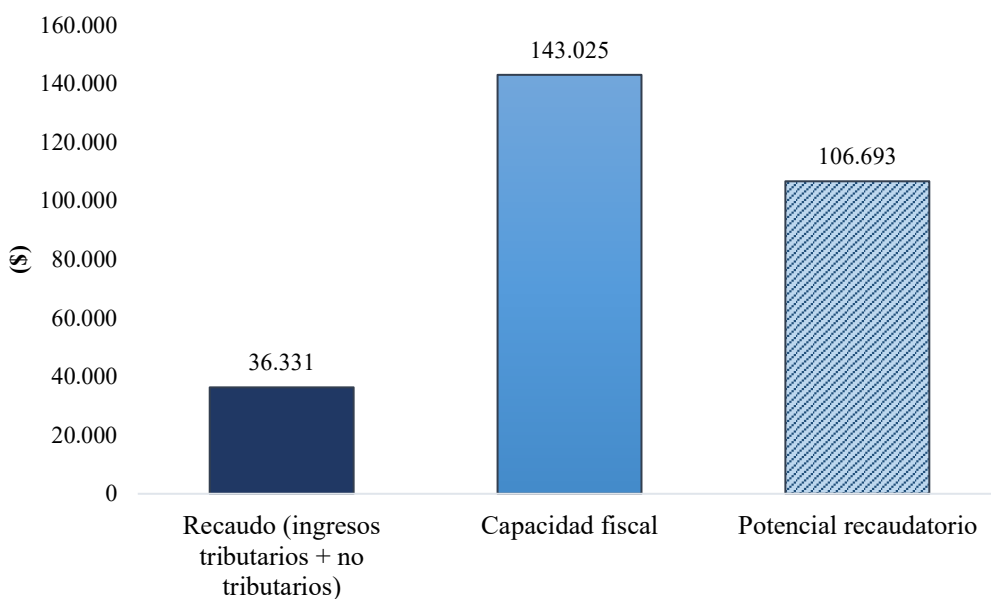


Fuente: Ejecuciones presupuestales de municipios, DNP

A pesar del aumento de las finanzas públicas, el detalle de las oportunidades para mejorar los ingresos propios, como también la capacidad en el manejo adecuado de los recursos recaudados es trascendental. La falta de información sobre las bases tributarias de los municipios hace más difícil el conocimiento de la capacidad fiscal, por lo cual es

necesario realizar aproximaciones a este potencial recaudatorio con métodos alternativos. La aproximación más actualizada al potencial recaudatorio de los municipios es la presentada por Bonet y Ayala (2016), donde calculan que en 2014 Florencia tuvo una capacidad equivalente a cerca de 143.025 millones de pesos mientras el recaudo efectivo solo alcanzó el 25%, equivalente a 36.331 millones de pesos (Gráfico 27).

**Gráfico 27.**  
**Capacidad fiscal, recaudo efectivo y potencial recaudatorio, 2014**  
**(Millones de pesos corrientes)**



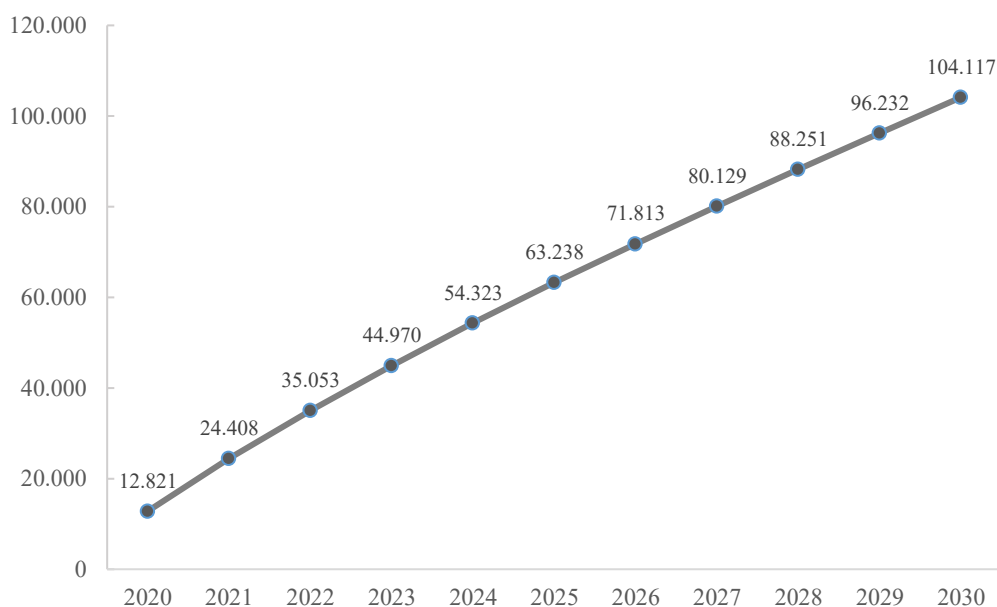
Fuente: Cálculos de autor con base en Bonet y Ayala (2016).

Evidenciando que los esfuerzos locales para recaudar recursos están alejados de su potencial, el cuestionamiento más relevante se basa en los medios para acortar la brecha con la capacidad fiscal. El mecanismo más importante que permite acercar el recaudo al potencial es el impuesto predial. En 2017 Florencia tuvo un avalúo catastral equivalente a 2,37 billones de pesos, mientras el recaudo efectivo solo fue de 12.212 millones de pesos. Este puede tener un margen expansivo importante para las finanzas públicas. Por otro lado, también existe potencial de recaudo adicional en otros impuestos locales, que le brindarían recursos a la ciudad para financiar obras de bienestar y de competitividad.

Realizando entonces un análisis prospectivo a 2030 se pueden considerar varios escenarios donde se maximicen los esfuerzos para acercar el recaudo efectivo a su potencial. Uno de estos escenarios contempla elevar la eficiencia fiscal de manera progresiva sobre la actual. En este sentido, se puede realizar un cálculo del recaudo

adicional logrado cuando la eficiencia aumenta progresivamente hasta alcanzar el 50%. Este escenario dejaría a Florencia recursos adicionales por 675.356 millones de pesos en los próximos 10 años<sup>21</sup> (Gráfico 28).

**Gráfico 28.**  
**Recursos adicionales con aumento de eficiencia recaudatoria**  
**(Millones de pesos)**



Cálculos de autor con base en Bonet y Pérez (2017).

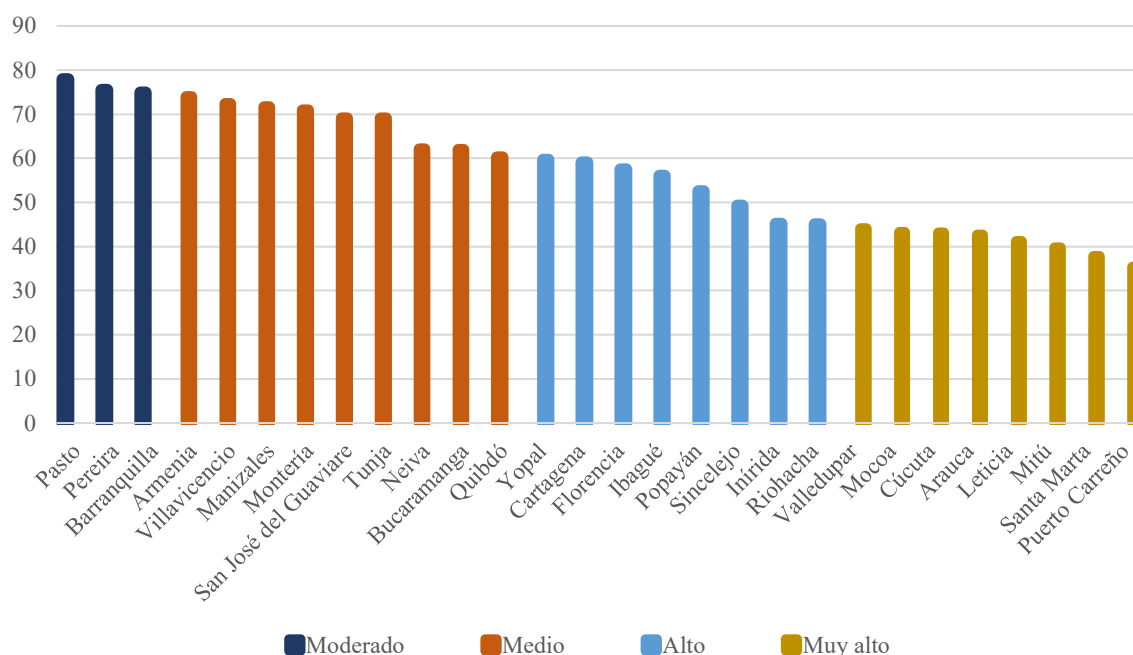
El esfuerzo para mejorar las finanzas públicas de Florencia y la priorización de estos recursos para financiar el gasto requerido en superación de la pobreza tendrían un efecto significativo solo bajo el escenario de eficiencia y transparencia. Debe lograrse simultáneamente una calidad sobresaliente en el gasto público de la ciudad, que ha tenido un desempeño pobre en los últimos años. Una manera de dimensionar la calidad de la administración de las finanzas públicas es el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia<sup>22</sup>. En las últimas mediciones, 2013-2014 y 2015-2016, Florencia empeoró pasando de estar clasificada en riesgo medio a considerarse con riesgo alto de corrupción (Gráfico 29).

---

<sup>21</sup> Cálculos en valor presente proyectados con la meta de inflación del Banco de la República

<sup>22</sup> La metodología empleada puede ser consultada en <http://transparenciacolombia.org.co/>

**Gráfico 29.**  
**Índice de Transparencia Municipal 2015-2016**



Fuente: Transparencia por Colombia

## 7. Conclusiones

Florencia ha sufrido transformaciones profundas en las últimas cuatro décadas. Los cambios que propiciaron las economías ilegales y la violencia en el campo del Caquetá desencadenaron desequilibrios económicos y sociales que detonaron el éxodo y transformaciones en el bienestar de la ciudad. El efecto generado por estos cambios pudo haber representado consecuencias más severas en las condiciones de pobreza urbana, si se tiene en cuenta la magnitud del desplazamiento relativo al tamaño de la ciudad. No obstante, Florencia tuvo buena respuesta institucional a estos cambios en los servicios elementales, esto se evidencia en el progreso de indicadores como el NBI simultaneo con la exacerbación del desplazamiento.

Los efectos negativos sobre el crecimiento urbano no planificado fueron más evidentes, especialmente en las últimas dos décadas. La ciudad creció hacia las periferias, principalmente en la zona oriental y occidental, donde se asentó buena parte de la población desplazada durante las últimas dos décadas. De este proceso se originaron asentamientos precarios producidos por la urbanización no autorizada de predios. Estos asentamientos hoy enfrentan condiciones sociales y económicas distinguibles de aquellas que presentan los asentamientos que se generaron antes de la década del 2000, como el

caso de *las Malvinas*. Si se tiene en cuenta la dimensión espacial de la pobreza en la ciudad se encuentra que los asentamientos precarios ocurridos en los últimos 15 años concentran la mayor pobreza.

Los indicadores más preocupantes se concentran en informalidad laboral, desempleo y baja productividad, donde Florencia tiene rezagos con respecto al avance del país. Estos indicadores son más agudos hacia las periferias, donde se encuentran los asentamientos informales más críticos. La incidencia del NBI, déficit de vivienda y bajo logro educativo tienen mayor concentración en estas zonas de la urbe.

Para superar los retos más importantes de la ciudad se sugiere una inversión de 359.224 millones de pesos, distribuidos principalmente en el mejoramiento de la calidad y cobertura educativa, programas de mejoramiento de barrios y formalización de predios informales y programas de formación y empleo. Se propone, además, que haya inversiones complementarias en fortalecimiento del tejido social y reducción de la violencia urbana. Estas inversiones se sugieren priorizando los asentamientos informales, donde asienta la población más vulnerable y se concentran los mayores problemas. De esta manera se espera aliviar la pobreza en Florencia con respecto a las principales capitales del país.

Finalmente, se destaca la necesidad de fortalecer la planeación y administración pública de la ciudad para evitar la expansión de asentamientos precarios en el futuro y garantizar la adecuada administración de las finanzas públicas. Para ello es imperativo anticipar políticas de administración del suelo urbano y ejercer mayor control en la urbanización sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley. Además, se requiere mayor control ciudadano y administrativo para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos y la eficiencia en el gasto público.

**Apéndice 1.**  
**Metodologías de identificación de asentamientos informales**

Autor	Parámetros metodológicos incluidos en la medición de informalidad	Contexto geográfico
UN-Habitat (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condición de los servicios públicos</li> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Localización de la vivienda en zonas inapropiadas</li> <li>- Condiciones de habitabilidad</li> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> </ul>	Global
Dowall (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> </ul>	Brasil
Zhang (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de la vivienda               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hábitat</li> </ul> </li> <li>- Características demográficas</li> <li>- Características del mercado laboral</li> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> </ul>	China
Del-Mistro y Hensher (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condición de los servicios públicos               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios comunales</li> <li>- Infraestructura</li> </ul> </li> <li>- Persistencia de las carencias en el tiempo</li> </ul>	Sudáfrica
Smolka y Biderman. (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> </ul>	América Latina
Osrin <i>et al.</i> (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> <li>- Condiciones de habitabilidad</li> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> </ul>	India
Bouillon (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> </ul>	América Latina
Wigle (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> </ul>	México

Autor	Parámetros metodológicos incluidos en la medición de informalidad	Contexto geográfico
Lombard (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condiciones de habitabilidad</li> </ul>	México
Carazo (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> </ul>	Colombia
Duque <i>et al.</i> (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> <li>- Condiciones de habitabilidad</li> </ul>	Colombia
Soyinka y Michael (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> <li>- Localización de la vivienda en zonas inapropiadas</li> </ul>	China
Nakamura (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inseguridad de la propiedad de la vivienda</li> <li>- Infraestructura de la vivienda</li> <li>- Condición de los servicios públicos básicos</li> </ul>	India

## Referencias

- Acemoglu, D.; Robinson, J. (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development. Commission on Growth and Development*. The World Bank. Washington, DC.
- Acioly, C. (2007). *The challenge of slum formation in the developing world*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Aghion, F.; Caroli, E.; Garcia, C. (1999). Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories. *Journal of Economic Literature*. 1615–1660.
- Aguilera, M.; Meisel, A. (2009). *Tres siglos de historia demográfica de Cartagena de Indias. Colección de Economía Regional*. Banco de la República
- Álvarez-Rivadulla, M. (2009). Informalidades: efectos de la informalidad urbana sobre el empleo de los jóvenes. *Política y Gestión* (11).
- Arcila, O.; González, G.; Gutiérrez, F.; Rodríguez, A.; Salazar, C. A. (2002). Caquetá, construcción de un territorio amazónico en el siglo XXI. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI.
- Avilés, M.; Bastidas, E.; Vargas, L. (2016). Impacto socio-económico y financiero del mercado crediticio formal e informal en los comerciantes de la ciudad de Florencia. *Facultad de ciencias económicas y empresariales*, 17(2), 206 – 216.
- Ayala, J.; Meisel, A. (2016). La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (246).
- Ayala, J.; Meisel, A. (2017). Cartagena libre de pobreza extrema en 2033. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (257).
- Beltrán, J.; Olmos M.; Muñoz M. (2015). Prácticas financieras desarrolladas por los comerciantes informales de víveres frescos, de la plaza de mercado la concordia de la ciudad de Florencia-Caquetá. *Revista FACCEA*, 5(2), 160 – 167.
- Bird, K.; Higgins, K.; Harris, D. (2010). *Spatial poverty traps*. Overseas Development Institute. London, UK.
- Bonet, J.; Ayala, J. (2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (235).
- Bonet, J.; Pérez, G. J. (2017). Financiamiento y calidad del gasto en la región Caribe colombiana. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (262).
- Bonet, J.; Pérez, G. J.; Chivirí, E. J. (2016). Informalidad laboral y en la vivienda: primeros indicios para las principales ciudades colombianas. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (241).
- Bonilla, L. (2011). Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (143).

- Bonilla, L.; Martínez, E. (2017). Educación para la inclusión y la transformación social en el Caribe colombiano. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (263).
- Bouillon, C. P. (ed) (2012). Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva York.
- Brücher, W. (1974). La colonización de la selva pluvial en el piedemonte amazónico de Colombia. *Mitt. Inst. Colombo-Aleman Invest. Cient.* (4), 97 - 123.
- Camacho, C. (2016). Historia narrativa de la toma y ocupación peruana de Leticia (Colombia, río Amazonas, septiembre de 1932). *Revista de Historia Regional y Local* 8(15). 335-368.
- Camargo, A.; Hurtado, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista Invi*, 28(78), 77-107.
- Carazo, C. (2011). Regulación Urbana, Precio e Informalidad de la Vivienda en Cartagena de Indias. *Economía del Caribe*, (8), 5.
- Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH. (2015). Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo, Bogotá, D.C.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2018). *Panorama Social de América Latina, 2017*. Santiago de Chile.
- Corporación Opción Legal; Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional – CENAC. (2018). Legalización de asentamientos informales. Contribuciones para una política pública que beneficie a la población desplazada. Bogotá, D.C.
- Del-Mistro, R.; Hensher, D. (2009). Upgrading informal settlements in South Africa: Policy, rhetoric and what residents really value. *Housing Studies*, 24(3), 333- 354.
- Dowall, D. E. (2007). Brazil's Urban Land and Housing Markets: How Well are they Working? In G. K. Ingram. & Y-H. Hong (eds). *Land Policies and their Outcomes*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Duque, J. C.; Patiño, J.; Ruiz, L. A.; Pardo, J. E. (2013). Quantifying slumness with remote sensing data. *Documentos de trabajo Economía y Finanzas*, (13-23).
- Elgin, C.; Oyvat, C. (2013). Lurking in the cities: Urbanization and the informal economy. *Structural Change and Economic Dynamics* (27), 36-47.
- García, S.; Fernández, C.; Weiss C. (2013). Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia. *Documentos de Trabajo*, Universidad de los Andes. Bogotá, D.C.
- Henao, M. (2011). Análisis del proceso de producción privada de Vivienda de Interés Social (VIS) en Colombia en el periodo 2007-2010 a partir del Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad Verde. Universidad del Rosario. Bogotá, D.C.
- Higgins, C.; Cerquera, Y.; Losada, Y. (2015). Diagnóstico del trabajo infantil, del sector informal en Florencia, Caquetá. *Revista FACCEA* 5(2), 188 – 192.

- Hincapie, D. (2016). Do Longer School Days Improve Student Achievement?: Evidence from Colombia. *IDB Working Paper Series*. Washington DC.
- Ibáñez, A.; Vélez, C. (2005). Civil Conflict and Forced Migration: The Micro Determinants and the Welfare Losses of Displacement in Colombia. *Documentos Cede*, Universidad de los Andes. Bogotá D.C.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (1986). Situación y análisis del proceso colonizador en Colombia. Bogotá D.C.
- Jaramillo, J.; Mora, L.; Cubides F. (1986) Colonización, Coca y Guerrilla. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D.C.
- Lombard, M. (2015). Lugarización y la construcción de asentamientos informales en México. *Revista INVI*, 30(83), 117-146.
- Mayorga, J. (2008). Planeación de equipamientos colectivos: una política estratégica de integración social de población en estado de pobreza. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C.
- Meisel, A.; Ricciulli, D. (2018). La pobreza en Santa Marta: Los Estragos del Bien. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (266).
- Melo, F. A. (2014). Colonización y poblamiento del piedemonte amazónico en el Caquetá. El Doncello 1918-1972. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C.
- Nakamura, S. (2017). Does slum formalisation without title provision stimulate housing improvement? A case of slum declaration in Pune, India. *Urban Studies*, 54(7), 1715-1735.
- Osrin, D.; Das, S.; Bapat, U.; Alcock, G. A.; Joshi, W.; More, N. S. (2011). A rapid assessment scorecard to identify informal settlements at higher maternal and child health risk in Mumbai. *Journal of Urban Health*, 88(5), 919-932.
- Otero, A.; Herrera, F.; Monroy, J. (2019). Análisis de la Pobreza y Condiciones de Vida en Valledupar. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (278).
- Pérez, G. J.; Salazar, I. (2007). La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (94).
- Pinedo, J. W. (2012). Urbanización marginal e impacto ambiental en la ciudad de Montería. Universitat Politècnica de València.
- Ravallion, M.; Chen, S.; Sangraula, P. (2007). New Evidence on the Urbanization of Global Poverty. *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Ricciulli, D.; Arismendi, C.; Romero, E. (2018). La pobreza en Riohacha: diagnóstico, análisis y propuestas. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (275).
- Robledo, J. D. (2019). La pobreza en Quibdó: Norte de Carencias. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (277).

- Salgado, H. (2012). El campesinado de la Amazonia colombiana: Construcción territorial, colonización forzada y resistencias. Universidad de Montreal. Canadá.
- Silva, C.; González, P. (2009) Un análisis espacial de las migraciones internas en Colombia (2000-2005). *Investigación y Reflexión*, 17(1), 123-144.
- Smolka, M; Biderman, C. (2009). Measuring informality in housing settlements: why bother?. *Land Lines*, 21(2), 14-19.
- Soyinka, O.; Siu, K. W. M.; Lawanson, T.; Adeniji, O. (2016). Assessing smart infrastructure for sustainable urban development in the Lagos metropolis. *Journal of urban management*, 5(2), 52-64.
- Tello, M.; Correa, J.; Alarcón, E.; Otálora, F. (2017). Situación cultural, socio-económica y legal de los vendedores informales del micro centro de Florencia, Caquetá. *Revista FACCEA*, 7(1), 74 – 81.
- Trejos, J.; Cabezas, L.; Orozco, H. (2002). Florencia 100 años de historia 1902-2002. Gráficas Rapid, Bogotá, D.C.
- UN-Habitat (2003). The challenge of slums. Global Report on Human Settlements
- UN-Habitat (2010). State of the world's cities 2010-2011. Bridging the urban divide. Earthscan.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV. (2014). Informe sobre el goce efectivo de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.
- Vargas, B. (2013). Retornos a la educación y migración rural-urbana en Colombia. *Desarrollo y sociedad* (72), 205-223.
- Vargas, L.; Tróchez, K.; Tequin, D. (2017). Impacto económico, social y financiero que tiene el mototaxismo en la ciudad de Florencia Caquetá. *Facultad de ciencias económicas y empresariales*. 17(2), 206 – 216.
- Wigle, J. (2014). The ‘Graying’ of ‘green’zones: spatial governance and irregular settlement in Xochimilco, Mexico City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(2), 573-589.
- Zhang, L. (2009). China's informal urbanisation: conceptualisation, dimensions and implications. *Post-Communist Economies*, 21(2), 203-225.