

Economía del Departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza

JOSÉ R. GAMARRA VERGARA*

I. Introducción

El Cauca es una de las regiones con mayor historia en el país. Popayán, Bogotá, Cartagena y Santa Marta son las ciudades más antiguas de Colombia, donde nacieron o se educaron personajes de gran importancia, entre ellos, varios presidentes. Desde su fundación y por varios siglos, Popayán y en general su área de influencia han jugado un papel decisivo como epicentro económico y político del país.

En la actualidad la situación es diferente. El Departamento del Cauca tiene serios problemas de pobreza, violencia y estancamiento. Según cifras del último censo, la pobreza, medida como porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, es 167% de la del resto de Colombia. La que fue en otra época una de las economías más fuertes, en 2005 no alcanzó a representar ni siquiera el 2% del producto interno nacional. Durante su época de esplendor, el Cauca llegó a extenderse por más de 630.000 km², en lo que hoy comprende los departamentos de Nariño, Chocó, Valle, Amazonia y parte de Antioquia. En la actualidad, este territorio tiene cerca de 32.000 km², es decir, menos del 5% de lo que fue anteriormente.

“Blancos, indios y negros / una sola ilusión / hijos de la misma tierra / frutos de la misma flor”, esta estrofa tomada del himno departamental encierra una de las principales características de los caucanos del siglo XXI: su heterogeneidad y diversidad.

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de Adolfo Meisel, Jaime Bonet, Javier Pérez, Joaquín Viloria, Julio Romero, Irene Salazar, María Aguilera, así como la valiosa ayuda prestada por el personal del Banco de la República en Popayán para la elaboración del presente trabajo.

El Cauca es uno de los departamentos con mayor cantidad de población en zonas rurales. Después de La Guajira, es el de mayor población indígena y el quinto en cuanto al porcentaje de afrodescendientes. Además de la diversidad cultural derivada de la confluencia de estos grupos, el Cauca también cuenta con una importante variedad de recursos: más de un millón de hectáreas de bosques, 150 kilómetros de costa sobre el Pacífico, tres regiones naturales, todos los pisos térmicos, tres valles y cinco grandes cuencas hidrográficas.

Su vasta diversidad además de darle una gran riqueza a la región también le ha generado conflictos, en especial el concerniente a la tenencia de la tierra. El Cauca se sitúa como el segundo departamento en Colombia con la distribución de tierras más desigual. De los cerca de 1,2 millones de habitantes que lo conforman el 21% está compuesto por indígenas y el 22% por afrodescendientes, propietarios del 30% de las tierras del departamento. Si bien, durante los últimos años se han logrado avances en cuanto a las demandas de tierras por parte de estos grupos, todavía hay problemas pendientes por solucionarse.

Además de los conflictos por la tenencia, al revisar el uso y las aptitudes de la misma, surgen otras dificultades. La mitad del departamento está cubierto por bosques sin intervención del hombre, los cuales son ecosistemas muy frágiles, poco fértiles y con limitaciones para su explotación económica. Por otro lado, más del 90% de la tierra que ha sido intervenida por el hombre tiene problemas de uso, en especial por la sobreutilización. Los problemas de pobreza rural y el significativo peso que tienen las pequeñas explotaciones ejercen gran presión sobre los recursos.

Los inconvenientes que surgen alrededor de la tierra parten la misma concepción de su función. Mientras para los mestizos y blancos la tierra constituye un recurso explotable, para las minorías étnicas del departamento ésta cumple una función central dentro de su cultura, medio de sustento y espacio para ejercer su autoridad, es decir, un territorio. Se puede decir entonces, que la situación actual de los recursos del Cauca está caracterizada por cuatro factores: concentración de la propiedad, concepción del uso según identidad étnica, conflicto debido al modo de explotación y presión que ejerce la pobreza.

Este documento pretende hacer un recuento de la situación socioeconómica durante los últimos años del siglo XX y los primeros años del XXI. Su contenido se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se muestran algunos indicadores sobre demografía, pobreza y capital humano; algunas tendencias y cambios del producto departamental; un análisis de la situación de tenencia de tierra en el departamento y se exponen las reflexiones finales, como cierre.

II. Anotaciones geográficas

Durante la época de la Colonia y hasta finales del siglo XIX, el Estado del Cauca se extendía a lo largo de lo que hoy son los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño, el Viejo Caldas, parte de Antioquia, Huila y Amazonía. En la actualidad su territorio es sólo una fracción de esas extensiones, limitándose a las zonas de mayor influencia de Popayán, en especial, el área que sustentaba su economía aurífera (Domínguez, 2001). Durante los primeros años del siglo XX empezó el retroceso económico de la región y, con él, su paulatino desmembramiento geográfico. En 1886 se crearon los territorios nacionales, lo cual le restó al Estado del Cauca sus territorios orientales. La administración de éstos pasó a cargo del gobierno central. En 1907 se creó la Intendencia del Chocó y en 1910 se separó lo que hoy es el Valle del Cauca.

El que alguna vez fuera el departamento más extenso, cuenta en la actualidad con 3.050.900 hectáreas, lo que representa un poco más del 2,5% del territorio nacional. Limita al norte con el Valle del Cauca y Tolima; al oriente con Huila y Caquetá y al sur con los departamentos de Nariño y Putumayo.

En el Departamento del Cauca hay 42 municipios los cuales, para efectos administrativos, se organizan en seis subregiones: norte, centro, Pacífico, oriente, sur y macizo. Además, cuenta con 83 resguardos y tiene jurisdicción sobre cuatro parques nacionales. El Cauca tiene 150 kilómetros de costas sobre el Pacífico y lo atraviesan longitudinalmente dos cordilleras.

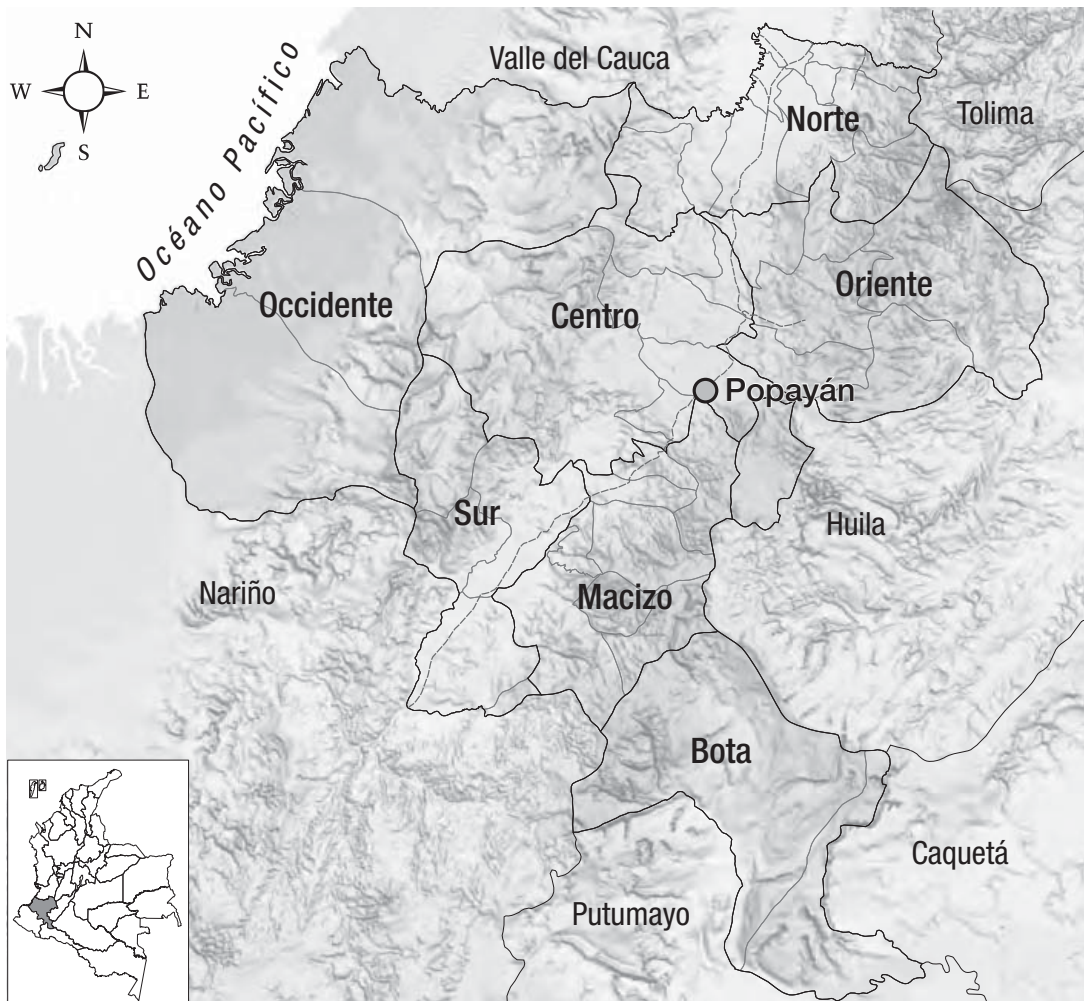
El Cauca cuenta con suelos en prácticamente todos los pisos térmicos, de variadas fertilidades, profundidades, pendientes y con diversas vocaciones para su uso. Aunque existen tierras con fertilidades altas, la gran mayoría de los suelos se clasifican con fertilidades “bajas” o “muy bajas”. Las tierras fértiles se encuentran en la parte norte y en su mayoría tienen usos agrícolas y pecuarios.

Este departamento cuenta con toda una variedad de climas que van desde cálido, en las costas, hasta regiones con menores temperaturas en la zona Andina (ver Anexo 5). La zona costera está caracterizada por climas cálidos, con humedades que van de lo seco a lo muy húmedo. En la región predominan los climas húmedos en las cordilleras. Por su parte, la región oriental y el macizo mantienen temperaturas cálidas durante el año.

Pese a la gran diversidad de sus suelos, gran parte del departamento no tiene vocación productiva. El 36,41% lo conforman suelos que deberían destinarse a la “conservación” y el 25,11% adicional debería destinarse a la “producción y protección forestal” (véase Anexo 1). Esto quiere decir que más de

la mitad de los suelos del departamento tiene limitantes productivos, sin tener en cuenta restricciones adicionales, como por ejemplo, la falta de infraestructura como carreteras pavimentadas en las zonas que, en efecto tienen vocación agrícola.

Mapa 1. Ubicación del departamento del Cauca



Fuente: IGAC, 2005.

Como se observa en el Mapa 2, la franja central del departamento tiene aptitudes para la agricultura y sólo una pequeña porción de territorio, al norte, tiene vocación para pasturas. La zona oriental, el macizo y la bota son en su mayoría tierras con poca vocación comercial, con limitaciones para el uso agrícola y con vocación principal hacia la conservación forestal y agroforestal. La zona del Pacífico también presenta poca disponibilidad de suelos agrícolas: en su mayoría tienen aptitudes forestales y agroforestales.

Mapa 2. Distribución de la tierra según vocación productiva



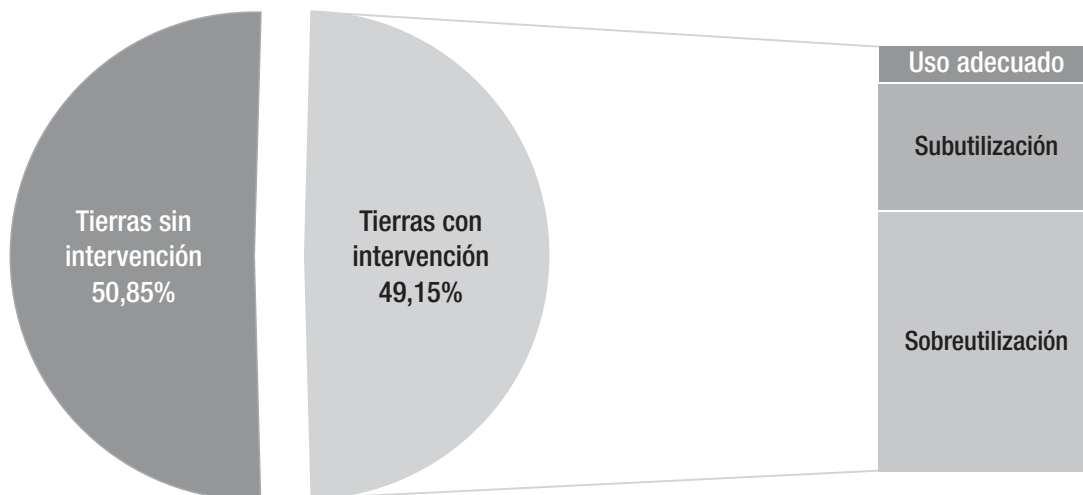
Fuente: IGAC, 2005.

Las cifras de vocación de la tierra concuerdan, hasta cierto grado, con el hecho de que gran parte del departamento está despoblado y no ha tenido intervención del hombre. Como se puede ver en el Gráfico 1, la mitad del departamento ha tenido una influencia nula o ligera por parte del hombre. A grandes rasgos la mayor presencia de éste se concentra en la franja central del departamento, entre las dos cordilleras, allí se concentra la mayoría de las tierras dedicadas a pastos y cultivos. Las llanuras de la zona occidental, el macizo y la bota caucana son territorios despoblados y selváticos, los cuales han tenido poca o ligera intervención antrópica (ver Anexo 6).

Al revisar las cifras en mayor detalle se observa que las tierras, con intervención humana, presentan conflictos de uso. Esto quiere decir que la utilización

actual que se les da no va de la mano con sus aptitudes. Únicamente el 4,35% del departamento es utilizado de acuerdo con sus aptitudes productivas.

Gráfico 1. Distribución de la tierra según intervención del hombre y conflicto de uso



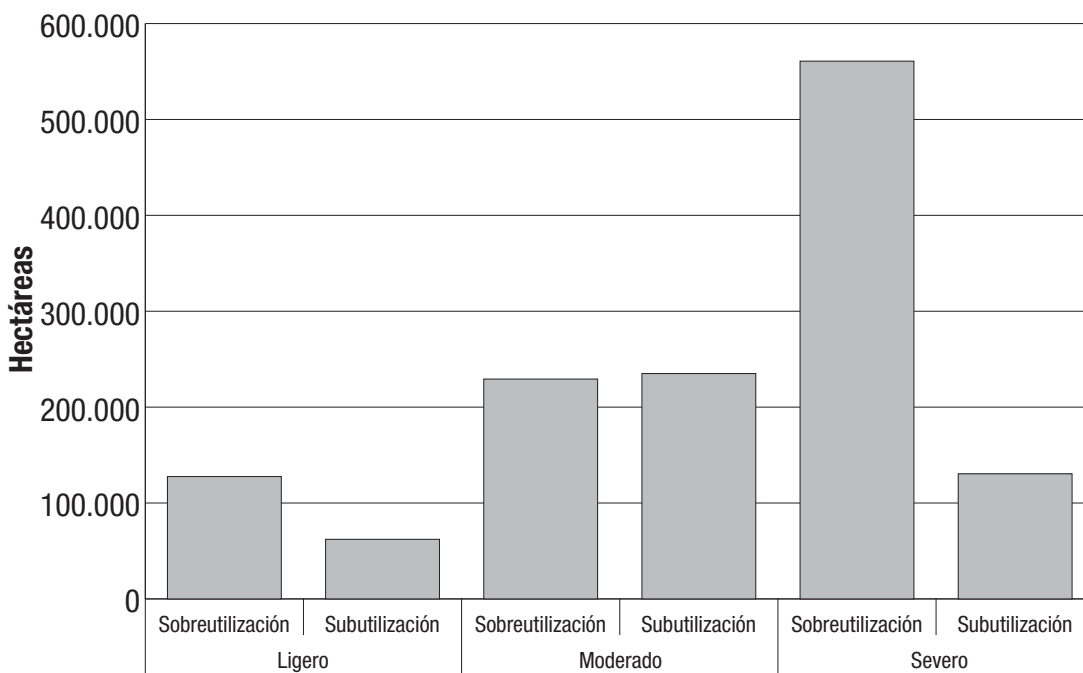
Fuente: IGAC, 2005, y cálculos del autor.

La franja longitudinal del departamento concentra la mayor parte de sus habitantes, lo que se refleja en una densidad de población más alta. En general, los municipios de esta parte concuerdan actualmente con lo que fueron los primeros asentamientos indígenas y, más tarde, con los españoles. La alta densidad poblacional de estos municipios va unida a una mayor densidad de propietarios y predios y, por esa vía, a mayores problemas en la utilización del suelo. Si bien gran parte de municipios presenta problemas por sobreutilización y subutilización, como lo muestra el Gráfico 2, los conflictos severos se deben, en su mayoría, a la sobreutilización de la tierra.

Partiendo de estas cifras, se puede ubicar el mayor número de hectáreas con problemas en tres subregiones: el macizo, el centro y el norte del departamento. En estas zonas se concentra el 68% del total de propietarios, el 65% de los predios y el 54% de las hectáreas con conflictos de uso. Al comparar las cifras de conflicto con las del número de propietarios, se puede ver una relación lineal simple: entre mayor peso tenga la pequeña propiedad en el municipio, mayores serán los problemas de conflicto de uso, en especial, los asociados a la sobreutilización¹.

¹ El coeficiente de correlación entre el porcentaje de los predios pequeños sobre el total de propietarios y el porcentaje de suelos con conflictos de uso a nivel municipal es igual al 56% y es significativo al 5%.

Gráfico 2. Grado y clase de conflictos de los suelos en el Cauca



Fuente: IGAC, 2005, y cálculos del autor.

A nivel municipal se aprecian casos dramáticos de conflicto de suelos como en Caloto, Balboa, Villa Rica, Bolívar y Rosas, en los cuales más del 95% de los suelos presenta problemas de aprovechamiento. Por otro lado, vale la pena destacar que en el norte del departamento, Puerto Tejada es un municipio pequeño en donde el 81% de los suelos son utilizados de acuerdo con sus aptitudes. La dotación de aquellos suelos aptos para la actividad agrícola y ganadera, de alta fertilidad, la disponibilidad de carreteras y la influencia de la economía del Valle del Cauca, resultan en una adecuada explotación de los suelos de estos municipios². En promedio, el porcentaje, a nivel municipal, de conflictos es del 64%, mientras que el “adecuado” sólo llega a un 8,64%.

Además de la presión que supone la pequeña propiedad en el departamento, otro factor que influye para esta problemática es la ganadería. Si bien muy pocos de sus suelos tienen vocación hacia la ganadería, la mayoría de municipios tienen terrenos dedicados a pasturas. Según información del IGAC, sólo el 2% del Departamento de Cauca tiene vocación hacia el pastoreo extensivo; sin embargo, a esta actividad son dedicadas 925.000 hectá-

² Además de ser el municipio con el mayor porcentaje de suelos con un uso adecuado, cuenta con el mayor porcentaje de hectáreas con fertilidad alta.

reas, que representan un poco más del 30% del Cauca y en las cuales se albergan 245.000 reses³.

Gran parte de los problemas en el uso de los suelos del Cauca parten de la presión que supone una población dispersa geográficamente y con altos indicadores de pobreza. En general, los municipios con suelos con vocación hacia la agricultura pero no tan fértiles muestran mayores problemas de pobreza que aquellos con fertilidades más altas. La parte norte disfruta de mayor disponibilidad de suelos fértiles. Además de esto, tiene mayor cercanía y dependencia de la economía del Valle del Cauca, por lo que gran parte de la industria y agroindustria se ha localizado en esta zona. Esta unión de factores ha derivado en unos indicadores de pobreza rurales más bajos que los de otros municipios similares. De hecho, los indicadores de pobreza de estos municipios son comparables con los de otros centros poblados de mayor tamaño, como los de la capital del departamento. Los índices NBI de estos municipios están por debajo del promedio colombiano y en sus zonas rurales muchos de ellos tienen indicadores de pobreza más bajos que en las cabeceras municipales.

Cuadro 1. Porcentaje de tierras con conflictos y uso adecuado a nivel municipal en el Departamento del Cauca

	Conflicto			Uso adecuado (%)
	Sobreutilización (%)	Subutilización (%)	Total (%)	
Almaguer	91,19	0,00	91,19	0,00
Argelia	62,04	0,00	62,04	0,00
Balboa	75,38	20,24	95,62	0,00
Bolívar	90,01	6,06	96,07	0,52
Buenos Aires	33,56	49,84	83,40	13,07
Cajibío	21,33	63,37	84,69	6,78
Caldono	56,57	27,84	84,41	3,77
Caloto	57,97	37,05	95,02	4,98
Corinto	32,19	14,03	46,22	19,20
El Tambo	22,25	15,36	37,61	6,54
Florencia	65,80	16,30	82,10	17,90
Guapi	3,96	3,92	7,88	2,64
Inzá	24,30	3,36	27,66	27,24
Jambaló	47,49	20,22	67,71	10,12

³ La información sobre el número de hectáreas dedicadas a la ganadería se tomó del IGAC, 2002. La información sobre el hato ganadero se estimó a partir de datos suministrados por la Secretaría de Agricultura del departamento.

Cuadro 1. Porcentaje de tierras con conflictos y uso adecuado a nivel municipal en el Departamento del Cauca (continuación)

	Conflicto			Uso adecuado (%)
	Sobreutilización (%)	Subutilización (%)	Total (%)	
La Sierra	71,27	19,33	90,60	8,46
La Vega	75,72	5,32	81,03	1,25
López	1,92	5,31	7,22	0,05
Mercaderes	80,80	0,64	81,44	3,01
Miranda	33,45	6,94	40,39	33,74
Morales	46,12	41,04	87,15	5,11
Padilla	85,49	0,00	85,49	14,51
Paez	31,04	27,19	58,23	0,00
Patía	58,44	30,22	88,66	2,22
Piamonte	7,98	25,07	33,05	8,38
Piendamó	9,25	79,70	88,95	11,05
Popayán	28,92	63,16	92,08	7,16
Puerto Tejada	15,51	0,00	15,51	81,98
Puracé	55,62	5,51	61,13	1,57
Rosas	65,71	34,29	100,00	0,00
San Sebastián	68,26	0,00	68,26	0,00
Santa Rosa	5,89	1,65	7,54	0,64
Santander de Quilichao	36,23	52,41	88,65	5,77
Silvia	63,73	9,63	73,36	2,06
Sotara	65,39	8,11	73,50	1,63
Suárez	61,75	17,60	79,35	7,05
Sucre	72,91	18,50	91,41	0,79
Timbío	28,47	38,58	67,04	31,57
Timbiquí	3,50	4,95	8,44	0,65
Toribio	49,27	4,86	54,14	2,82
Totoró	66,89	13,13	80,02	8,63
Villa Rica	95,66	0,00	95,66	0,19

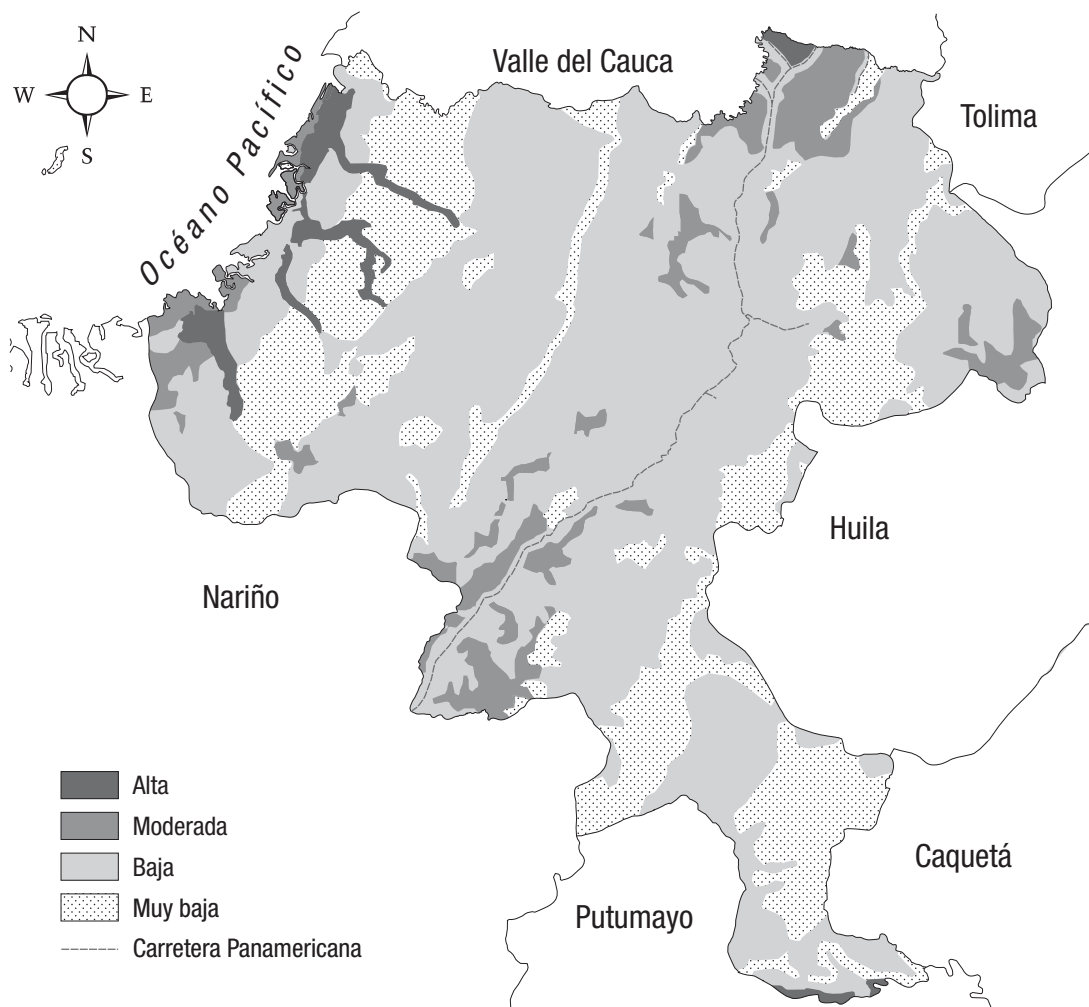
Nota: los valores corresponden al porcentaje sobre la extensión total del municipio.

Fuente: IGAC, 2005, y cálculos del autor.

Como se puede observar en el Mapa 3, los suelos del Departamento del Cauca están clasificados en su mayoría como de “baja fertilidad” y una franja también importante se determina como de “muy baja fertilidad”. Según la

clasificación del IGAC, menos del 3% del Departamento del Cauca tiene una fertilidad alta. Por otro lado, cerca del 32% tiene fertilidades “bajas” y otro 25% muestra fertilidades “muy bajas”⁴. Las restricciones de fertilidad de los suelos, de disponibilidad, de infraestructura y la actual situación de conflicto, suponen retos importantes hacia el futuro de un departamento que mantiene gran parte de su población en las áreas rurales y cuya situación de pobreza está atada en gran medida al sector agropecuario, en especial, cuando la fertilidad influye en el uso que se le da al suelo y, por esa vía, a los ingresos que se generan de él.

Mapa 3. Distribución de suelos del Cauca según su fertilidad



Fuente: IGAC, 2005.

⁴ Para hacer más fácil la presentación de los datos, se agruparon en varias categorías: en la categoría “Alta” están los suelos con fertilidad alta y muy alta. En la categoría “Baja” están los suelos con clasificaciones baja, baja a alta, baja a moderada y baja a muy baja. Dentro de la categoría “Moderada” están los suelos con clasificación moderada, moderada a alta y moderada a baja. Por último, en la categoría “Muy baja” están aquéllos con clasificación muy baja, muy baja a alta y muy baja a moderada.

En síntesis, al revisar las cifras de uso, conflicto y fertilidad del Cauca se puede observar, desde varios puntos de vista, una misma problemática: el aprovechamiento de los suelos. Por un lado, los indicadores de conflicto de suelos reflejan problemas debido a la sobreutilización de la tierra derivada de la presión que supone una población rural con graves problemas de pobreza. De otro, la generación de ingresos para el uso de la tierra, enfrenta restricciones por la falta de infraestructura e indicadores bajos de fertilidad de la misma.

III. Comportamiento del Producto Departamental Bruto (PDB)

Según las últimas estadísticas del DANE, para el 2005 el Departamento del Cauca tenía un producto interno cercano a los 5 billones de pesos, lo que representó el 1,74% del producto nacional. Para ese mismo año, la economía del Cauca ocupó la posición número 18 entre los departamentos del país, muy lejos de Antioquia, Bogotá o Valle del Cauca. En el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, la posición relativa del Cauca ha variado muy poco, estando siempre distante de las economías departamentales más dinámicas y superando solo a los departamentos que alguna vez fueron territorios nacionales y algunos de la costa Caribe.

A principio de la década de 1960, el Departamento del Cauca aportaba el 2% del Producto Bruto Nacional. En la década de 1970 esa cifra descendió un poco hasta llegar a 1,5%. En los ochenta, la situación permaneció igual, el aporte de la economía caucana al producto nacional fue en promedio de 1,72%. Dicha tendencia se ha mantenido en los noventa y en lo corrido del nuevo siglo.

Al revisar las tasas de crecimiento del producto caucano se podría decir que no hay signos de cambio pues el crecimiento departamental ha estado por debajo del crecimiento nacional. Sólo para el periodo 1990-2005, el producto departamental alcanzó tasas de crecimiento más altas que las del país, pero como se verá a continuación, éstas se sustentaron en gran parte en una mayor participación del sector gobierno dentro de la economía. Esto quiere decir, que los que otrora fueron sectores dinámicos de la economía, se han estacando y han ido perdiendo importancia relativa en los últimos años.

El crecimiento del producto per cápita no ha logrado cerrar la brecha existente entre los habitantes del Cauca y los de otras regiones. Si bien durante los últimos años ha estado por encima de los del promedio del país, ha sido un crecimiento menor que el registrado en Bogotá o Antioquia. Para 2005, por ejemplo, el producto por persona de un bogotano promedio era 2,4 veces el de un caucano. Así mismo, el producto promedio de un residente del departamen-

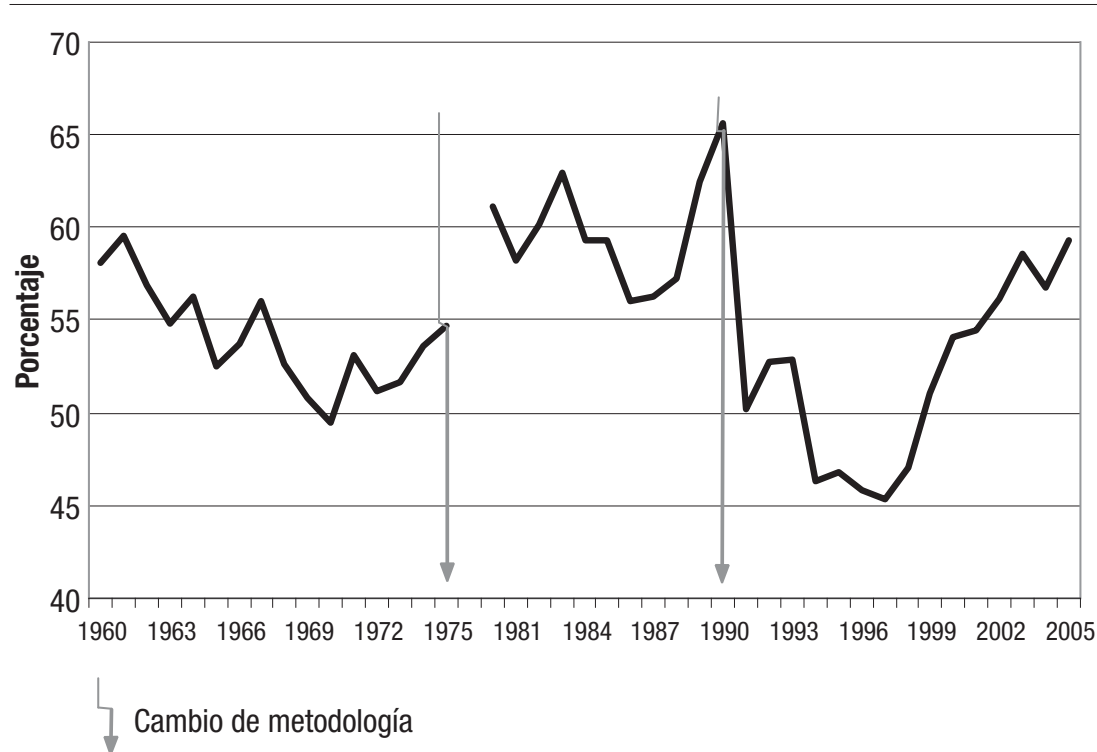
to era casi la mitad que el de un antioqueño o valluno. Como se observa en el Gráfico 3, el producto por persona siempre ha estado muy por debajo del promedio de Colombia. En su mejor momento, a finales de los ochenta, alcanzó a representar un 65% del promedio nacional; sin embargo, durante los últimos 40 años, esta cifra ha girado alrededor del 55%, reflejando una situación de rezago y estancamiento en la economía departamental. Vale la pena destacar la tendencia a mejorar en los últimos años. A partir de 1997 empieza un proceso de recuperación paulatina que se ha sustentado en un mayor crecimiento del producto por persona y del total.

Cuadro 2. Tasas de crecimiento del PIB departamental y del PIB departamental por persona

	Per cápita		PDB	
	Cauca	Colombia	Cauca	Colombia
1960-1975	1,84	2,56	3,07	5,54
1980-1990	1,74	1,55	3,17	3,52
1990-2005	1,88	0,63	3,58	2,48

Fuente: DANE, Cuentas departamentales; Inandes, 1977, y cálculos del autor.

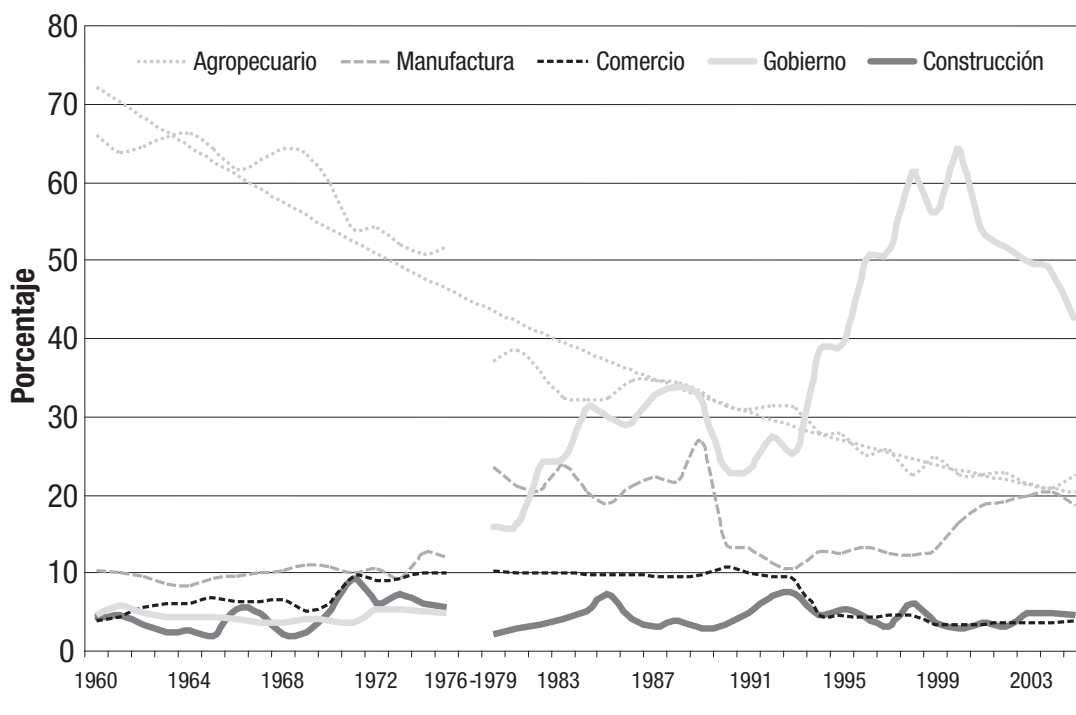
Gráfico 3. Comparación producto departamental bruto por persona (del Cauca como porcentaje del de Colombia)



Fuente: DANE, Cuentas departamentales; Inandes, 1977, y cálculos del autor.

Al revisar el comportamiento de la economía departamental a partir de sus sectores, salen a relucir dos aspectos. Por un lado, la pérdida paulatina y sostenida de participación del sector primario desde la década del sesenta y, por el otro, el aumento sostenido del sector gobierno desde principios de los noventa. A partir de 1993, el sector gobierno pasó a ser el de mayor participación en el PDB y sólo hasta el 2000 registró un descenso en su importancia relativa dentro de la economía del departamento.

Gráfico 4. Evolución de los principales renglones productivos del Cauca, 1960-2005



Fuente: DANE, Cuentas departamentales; Inandes, 1977, y cálculos del autor.

A principios de la década de 1960, el sector agropecuario tenía la mayor participación dentro del producto departamental y su importancia era indiscutible al compararla con otros sectores de la economía. Durante los últimos cuarenta años, este sector ha reducido su participación dentro de la economía, cediendo importancia a otros como gobierno e industria. En 1993, y como consecuencia del proceso de descentralización iniciado a principios de la década, el Gobierno pasó a ser el sector de mayor importancia para la economía departamental, dejando al sector agropecuario en un segundo lugar. Sobre este sector vale la pena resaltar que si bien ha crecido durante los últimos años, la pérdida de importancia se debe a una tasa de crecimiento menor que la de otros sectores. Al igual que en otros departamentos de Colombia, los

primeros años de los noventa estuvieron acompañados por reducciones considerables en las áreas cultivadas. En 1993, el área total cultivada en el departamento alcanzó un pico superior a 120.000 hectáreas. A partir de esa fecha y hasta 1998 en todos los años se registró un descenso en el área total cultivada. Después de 1998, los cultivos se recuperaron y han girado alrededor de las 100.000 hectáreas⁵.

Según Gómez et ál. (2006), la pérdida de importancia del sector agropecuario también se refleja en la relación entre el ciclo de éste y el del resto de la economía. Hasta finales de la década del noventa, una recesión del sector agropecuario significaba, igualmente, una desaceleración de la economía departamental. Estos autores señalan que a partir de 2001 el sector industrial empieza a tener mayor importancia para el ciclo de la economía caucana, identificándolo como el principal jalonador del resto de renglones productivos del departamento.

Si bien el sector industrial ha adquirido una mayor importancia desde hace varios años, la promulgación de la Ley 218 en 1995 fue un factor importante para que este proceso se acelerara y empezará a desplazar al sector agropecuario. La llamada “Ley Páez” otorgó exenciones tributarias por diez años a las empresas que se ubicaran en los municipios afectados por el sismo y la avalancha del río Páez. Las exenciones buscaron dinamizar la economía de los municipios afectados por medio de la generación de más empleos. Los beneficios derivados por la promulgación de esta ley son todavía un tema de debate y no hay una posición única sobre sus resultados. Lo que sí se puede observar como un resultado de esta ley, tal como lo señalan Gómez et ál. (2006), es que desde que entró en funcionamiento, el sector industrial ha logrado una mayor participación dentro del producto departamental y el ciclo económico ha estado más cerca del comportamiento de este sector que del agropecuario⁶.

Adicional a esto, durante los años posteriores a la implementación de la ley, la inversión aumentó en comparación con los años anteriores a la crisis. Un informe preparado por la Cámara de Comercio señala que para el periodo 1991-1994, la inversión total fue de 20.000 millones de pesos y para la segunda mitad de la misma década, fue de un billón de pesos (Cámara de Comercio, 2006a). En el mismo informe se destacan los cambios en los aportes de factores

⁵ Información tomada del sitio www.agronet.net.co.

⁶ Para un análisis más detallado de las implicaciones de la Ley Páez véase Escobar, 1999 y González y Valencia, 2003.

de producción al valor agregado. Si bien antes y después de la Ley Páez la mayor parte del valor agregado era generada a partir del trabajo, después de su promulgación esta tendencia empieza a disminuir y la generación de valor agregado se hace más sensible a los cambios del ciclo económico nacional. Sobre el mismo tema, Alonso y Lotero (2006) señalan que además de aumentar el grado de inserción a la economía nacional, la Ley Páez generó cambios estructurales reflejados en el aumento de las importaciones, al cerrar la brecha que tenía el departamento respecto al grado de apertura comercial y dejándola al nivel de otras regiones como Bogotá.

IV. Población y capital humano

Según el último reporte del censo del DANE de 2005, el Cauca tenía 1.268.937 habitantes, siendo el quinto departamento con mayor porcentaje de población en las zonas rurales. Mientras en Colombia la población rural comprendía el 25,7% del total, en el Cauca esta cifra superaba el 60%. Aunque en las primeras décadas del siglo XX, el Cauca mantenía una composición de la población muy similar a la de Colombia, esto fue cambiando con los años. El proceso de migración del campo a la ciudad, que se dio en el resto del país, se registró de una manera más lenta en el Cauca, lo que dio como resultado que en la actualidad este departamento sea uno de los pocos con más de un millón de habitantes, con la mayoría de su población en áreas rurales.

Mientras en Colombia la población pasó a estar concentrada en las zonas urbanas a principios de la década de los sesenta, esta transición no se ha dado aún en el Cauca. Como se puede ver en el Cuadro 3, sólo el 38% está en las zonas urbanas. Al revisar las cifras de los censos durante el siglo XX, se aprecia que la distribución rural-urbana del Cauca en 2005 es similar a la que tenía Colombia a principios de la década del cincuenta.

Además de la alta participación de la población rural dentro del total, la participación indígena y afrodescendiente también ha sido una constante en la historia del Cauca. Como se observa en el Mapa 4, los municipios del occidente son mayoritariamente indígenas, mientras que los del norte albergan la mayor parte de población afrodescendiente. En el departamento coexisten nueve grupos etnolingüísticos indígenas: paeces, guambianos, ingas, totoroés, kokonucos, yananonas, emberas, guanacas y eperara-siapidara.

En el centro, en el área de influencia de Popayán, se encuentra de la mayoría de población sin autorreconocimiento étnico; así mismo la zona del departa-

mento que cuenta con mayor infraestructura vial y donde se ubica un sector considerable para la agricultura y la ganadería comercial.

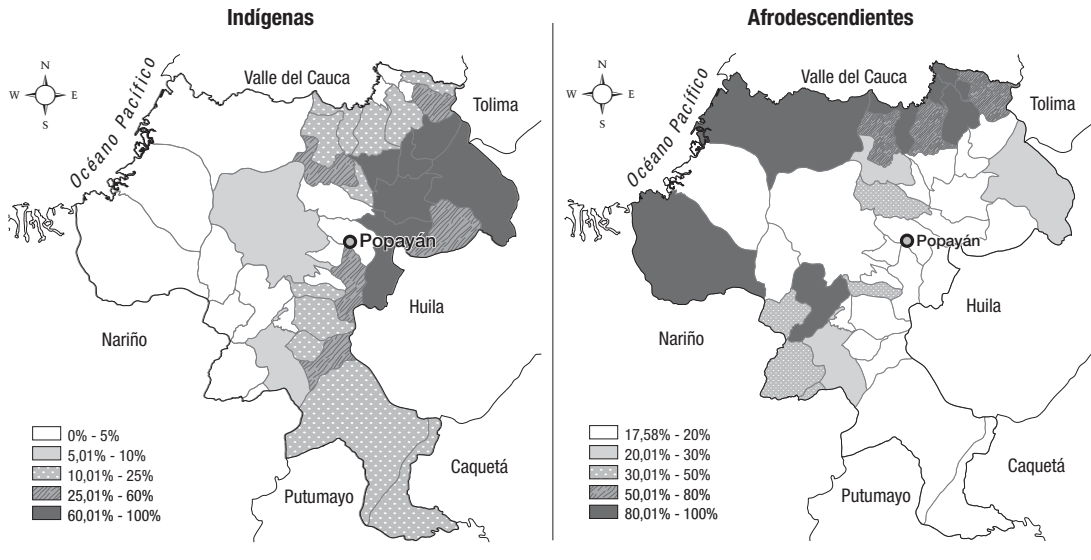
Cuadro 3. Población del Cauca, junio de 2005

Departamento	Total	Cabecera	Resto	Cabecera (%)	Resto (%)
Guainía	35.230	10.793	24.437	30,6	69,4
Vaupés	39.279	13.876	25.403	35,3	64,7
Vichada	55.872	21.035	34.837	37,6	62,4
Amazonas	67.726	25.662	42.064	37,9	62,1
Cauca	1.268.937	482.421	786.516	38,0	62,0
Putumayo	310.132	135.616	174.516	43,7	56,3
Nariño	1.541.956	703.659	838.297	45,6	54,4
Chocó	454.030	222.138	231.892	48,9	51,1
Córdoba	1.467.929	738.113	729.816	50,3	49,7
Boyacá	1.255.311	646.412	608.899	51,5	48,5
Guaviare	95.551	49.789	45.762	52,1	47,9
La Guajira	681.575	367.604	313.971	53,9	46,1
Caquetá	420.337	231.202	189.135	55,0	45,0
Huila	1.011.418	601.429	409.989	59,5	40,5
Arauca	232.118	140.445	91.673	60,5	39,5
Sucre	772.010	493.860	278.150	64,0	36,0
Cundinamarca	2.280.037	1.458.654	821.383	64,0	36,0
Tolima	1.365.342	896.095	469.247	65,6	34,4
Casanare	295.353	200.952	94.401	68,0	32,0
Magdalena	1.149.917	789.623	360.294	68,7	31,3
Caldas	968.740	671.003	297.737	69,3	30,7
Cesar	903.279	637.792	265.487	70,6	29,4
San Andrés	70.554	50.473	20.081	71,5	28,5
Santander	1.957.789	1.426.021	531.768	72,8	27,2
Meta	783.168	571.055	212.113	72,9	27,1
Colombia	42.888.592	31.886.605	11.001.987	74,3	25,7
Bolívar	1.878.993	1.399.666	479.327	74,5	25,5
Antioquia	5.682.276	4.324.035	1.358.241	76,1	23,9
Norte de Santander	1.243.975	948.411	295.564	76,2	23,8
Risaralda	897.509	690.175	207.334	76,9	23,1
Valle del Cauca	4.161.425	3.593.410	568.015	86,4	13,6
Quindío	534.552	462.410	72.142	86,5	13,5
Atlántico	2.166.156	2.058.266	107.890	95,0	5,0

Nota: cifras actualizadas a mayo 22 de 2007.

Fuente: DANE, Censo 2005, y cálculos del autor.

Mapa 4. Porcentaje municipal de la población según origen étnico



Fuente: DANE, Censo 2005.

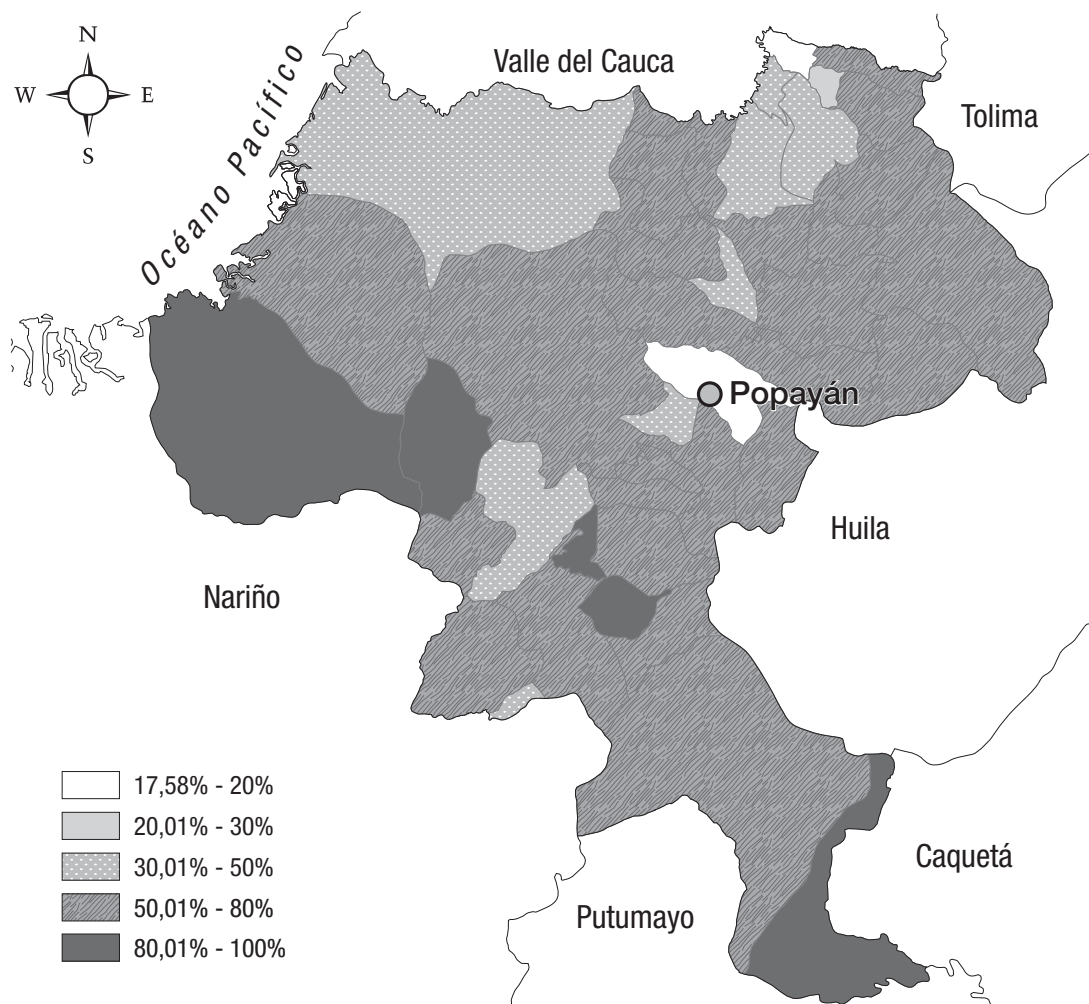
A. Pobreza

Aunque se podrían identificar algunos patrones en la distribución de los grupos étnicos en el Departamento del Cauca, al realizar un mapa de la pobreza en esta zona el panorama cambia debido a que éste es un problema transversal en todo el Cauca. Todos sus habitantes, sin importar ubicación o etnia, enfrentan una seria situación de pobreza. Popayán y Puerto Tejada son los únicos municipios con un índice NBI por debajo del 20%. De manera contraria, Argelia, Almaguer y Guapi tienen los más notorios indicadores de pobreza, que superan el 80%. La mayoría de los municipios tienen un porcentaje de NBI entre el 50 y el 80%. La situación más crítica se registra en la zona del Pacífico, donde se presentan los más altos índices de NBI. Al norte del departamento se registra un grupo de municipios con indicadores por debajo del promedio. Vale destacar que éstos poseen suelos con mejores fertilidades, mayor participación agrícola, mayor disponibilidad de carreteras y fueron cobijados con los beneficios de la Ley Páez.

Resulta interesante comparar la reducción de la pobreza en el Cauca con lo alcanzado en otras regiones durante las últimas décadas. En 1985, el Cauca tenía un porcentaje de personas con NBI de 56,7% y en el país era de 39,5%. Después de dos décadas, los resultados alcanzados en el Cauca y en Colombia son muy diferentes. Durante un periodo de 20 años, Colombia logró reducir la pobreza en un 30%, mientras en el Cauca esta reducción fue sólo del 18%. Al comparar estas cifras con casos relativamente exitosos como el de Bogotá, los

contrastes son más pronunciados debido a que en esta ciudad, la pobreza se redujo en un 50% al pasar de 18,6% a 9,16%⁷.

Mapa 5. Distribución de hogares con necesidades básicas insatisfechas, 2005



Fuente: DANE, Censo 2005.

Al revisar las cifras de NBI, desagregadas entre las zonas urbanas y rurales, sobresale el hecho que los índices de pobreza en las zonas rurales son el doble que los de las zonas urbanas. Esta es una situación preocupante, puesto que en este departamento son más las personas que habitan las zonas rurales que las urbanas, zonas donde la pobreza es el doble que en las cabeceras municipales. Son muy pocos los municipios con indicadores de pobreza rural menores que los de las zonas urbanas, ellos son: Miranda, Puerto Tejada, Guapi

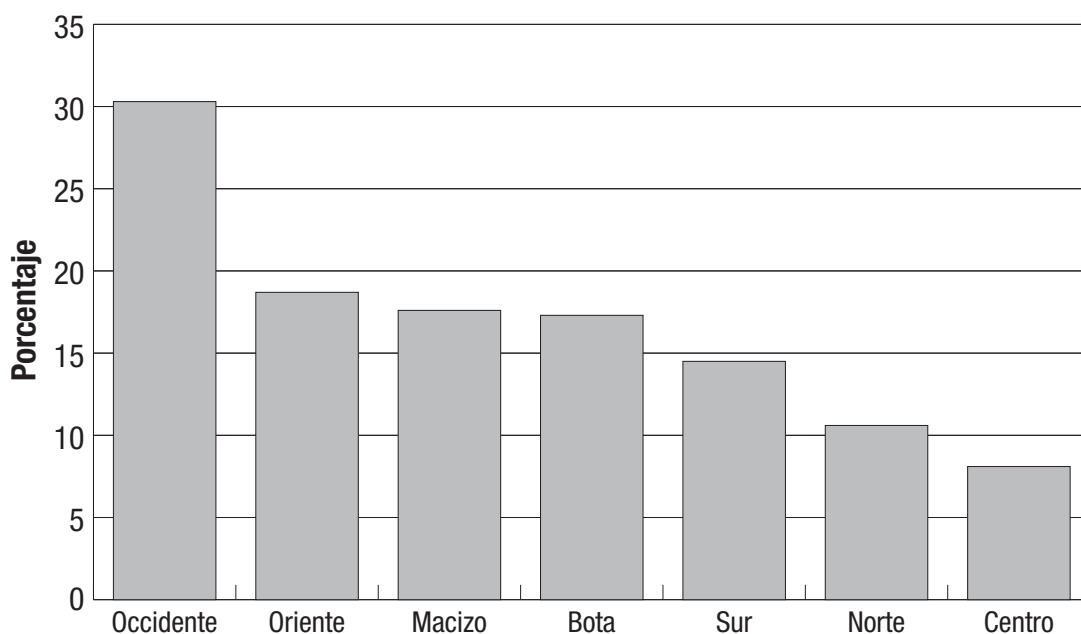
⁷ Las cifras para estas comparaciones son tomadas de la Cámara de Comercio del Cauca, 2005.

y López de Micay. Nuevamente, la mayoría está al norte del departamento. Si bien los indicadores de pobreza son menores en las cabeceras municipales, en comparación al promedio nacional, existen diferencias importantes: los indicadores urbanos en el Cauca están un 20% por encima del promedio nacional (véase Anexo 3).

B. Educación

Al igual que otros indicadores que buscan medir la situación socioeconómica del Departamento del Cauca, los indicadores de educación reflejan una cruda problemática. Uno de los más utilizados para este análisis es la tasa de analfabetismo debido a su estrecha relación con otro tipo de indicadores como los de pobreza.

Gráfico 5. Tasa de analfabetismo en las subregiones del Cauca, 2005



Fuente: DANE, Censo 2005, y cálculos del autor.

En el Cauca cerca de 100.000 personas mayores de 15 años no saben leer ni escribir. Esta cifra representa el 13% de la población en este rango de edad. Las situaciones más críticas se encuentran en zonas rurales y, en especial, en los municipios de la costa del Pacífico. Al igual que con el NBI, Popayán y algunos municipios del norte muestran las menores tasas. Para el caso de esta ciudad, la tasa es del 4% y en Villa Rica es de 7%; sin embargo, la situación en

municipios más alejados de la franja central del departamento es preocupante, con tasas que superan el 25% en algunos casos.

A nivel regional se pueden identificar diferencias importantes, como se observa en el Gráfico 5. El centro y el norte del departamento muestran menores tasas de analfabetismo. El occidente y el oriente, por su parte, son las regiones con mayores problemas al respecto. Hay que destacar que estas subregiones concentran gran parte de la población indígena y afrodescendiente. Al comparar estas cifras con las de la Secretaría de Educación de la gobernación, citadas por Vivas (2001), se observa que el panorama no ha cambiado mucho en los últimos diez años. El autor calcula una tasa del 16% para 1997, así mismo señala que la zona del Pacífico y del nororiente son las que concentran un mayor número de analfabetas.

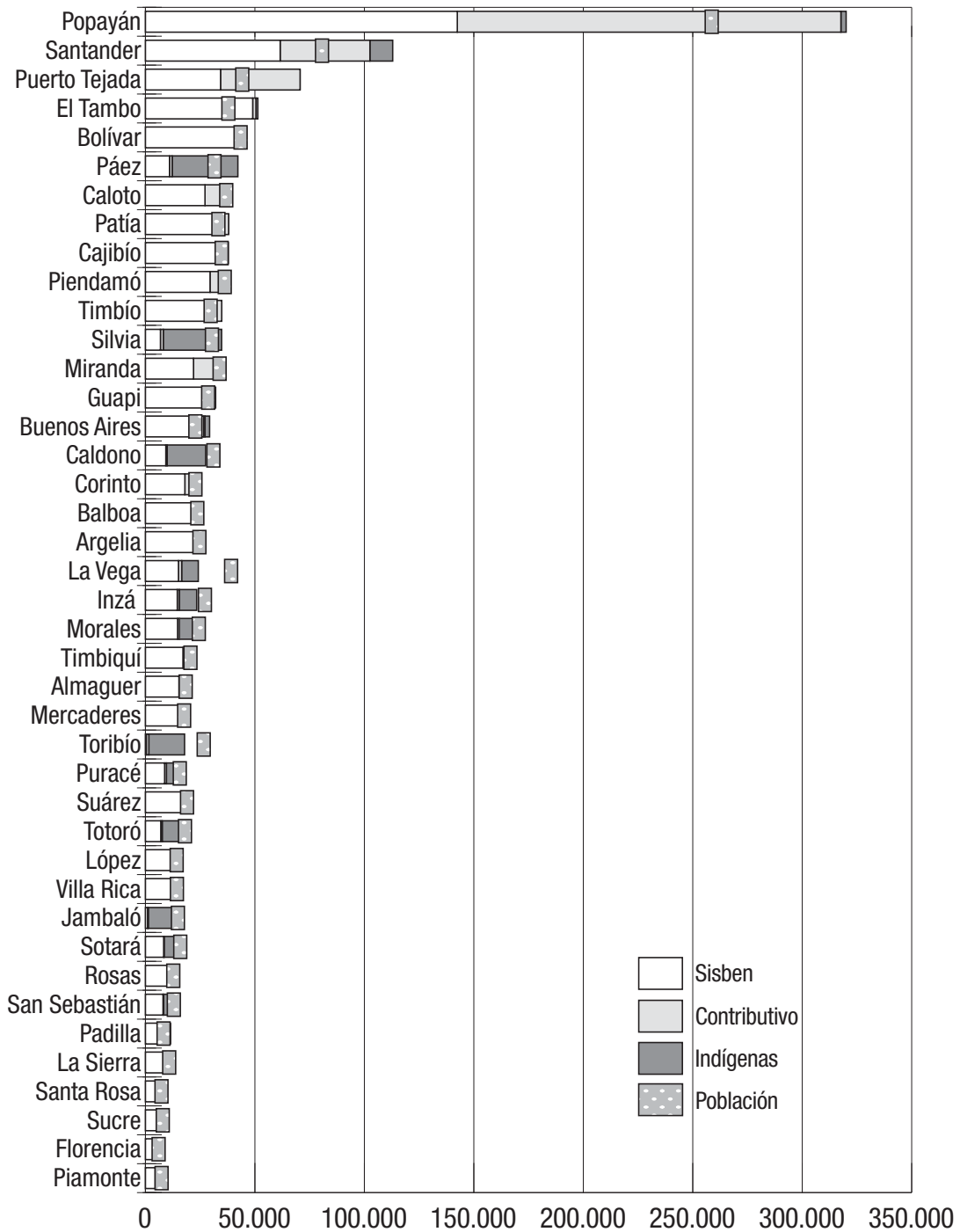
C. Salud

El análisis de la situación de afiliados al régimen de seguridad social guarda una estrecha relación con otras estadísticas de pobreza del departamento, es decir, una alta participación del régimen subsidiado y un porcentaje pequeño de población en el régimen contributivo. Según las cifras de la gobernación, en 2006 había 1,3 millones de personas afiliadas al sistema de aseguramiento en salud entre indígenas (13%), población en el Sisben (64%) y régimen contributivo (23%)⁸. En la mayoría de los municipios, la población asegurada está cobijada por el sistema subsidiado. Sólo en Popayán y Puerto Tejada, el porcentaje de personas bajo régimen contributivo es mayor que las del subsidiado.

La situación de afiliación al sistema de aseguramiento de salud es bastante particular, pues en el Departamento del Cauca conviven municipios con registros de población asegurada muy por encima de la reportada en el último censo del DANE y al mismo tiempo existen municipios que todavía no alcanzan al 100%. Nuevamente, los municipios del norte del departamento: Puerto Tejada, Santander de Quilichao y Padilla presentan las mayores diferencias entre la población asegurada y la reportada en el censo. Como se puede ver en el Gráfico 6, estas poblaciones registran coberturas entre un 140 y un 160% de su población.

⁸ Las cifras de afiliación al régimen de salud corresponden a las manejadas por la Gobernación del Cauca hasta agosto de 2006; los cálculos son del autor.

Gráfico 6. Población asegurada en el régimen de salud



Fuente: Secretaría de Planeación, Gobernación del Cauca.

D. Servicios públicos

La cifra de cobertura en servicios públicos domiciliarios en el Cauca refleja una situación similar a la hallada al revisar otras cifras de bienestar de la población:

un claro rezago. La energía eléctrica y el acueducto son los servicios públicos de mayor cobertura, con tasas del 80 y 66%, respectivamente. Sin embargo, el departamento aún no cuenta con la disponibilidad de gas domiciliario y el servicio de alcantarillado no llega ni siquiera a la mitad de los hogares. Como se muestra en el Cuadro 4, las mayores coberturas se encuentran en la capital del departamento, donde la mayoría de hogares cuenta con servicios básicos, y contrasta con la situación de municipios más pequeños, cuya disponibilidad de éstos es mínima.

Cuadro 4. Tasas de cobertura de servicios públicos domiciliarios en el Cauca

	Energía eléctrica (%)	Alcantarillado (%)	Acueducto (%)	Teléfono (%)
Popayán	95,9	85,4	94,8	70,6
Almaguer	54,8	13,1	21,8	2,9
Argelia	7,1	3,6	5,4	1,8
Balboa	68,3	29,5	53,1	6,0
Bolívar	73,1	21,7	43,1	8,7
Buenos Aires	86,2	18,3	57,9	3,9
Cajibío	62,5	7,5	32,8	1,6
Caldoso	63,9	11,4	64,4	3,9
Caloto	86,0	26,6	70,0	7,8
Corinto	84,0	45,1	49,0	15,4
El Tambo	76,8	13,5	29,2	3,4
Florencia	86,0	26,8	80,0	1,5
Guapi	48,4	16,0	17,2	15,0
Inzá	71,7	12,5	14,0	0,8
Jambaló	65,3	10,8	25,9	1,9
La Sierra	82,6	12,9	73,4	3,2
La Vega	78,1	25,0	43,6	5,3
López de Micay	58,4	30,4	29,5	3,8
Mercaderes	73,8	22,5	37,6	9,5
Miranda	76,0	55,9	63,3	14,0
Morales	59,7	8,8	52,6	2,8
Padilla	97,7	63,4	93,0	9,2
Páez	55,7	39,0	67,1	1,6
Patía	88,7	65,6	84,6	24,7
Piamonte	1,9	0,6	7,2	0,6
Piendamó	92,0	41,4	87,0	13,0
Puerto Tejada	99,3	88,4	96,1	32,4
Puracé	79,2	28,0	53,9	5,2
Rosas	75,8	14,7	34,0	3,0
San Sebastián	77,0	27,5	66,3	2,4

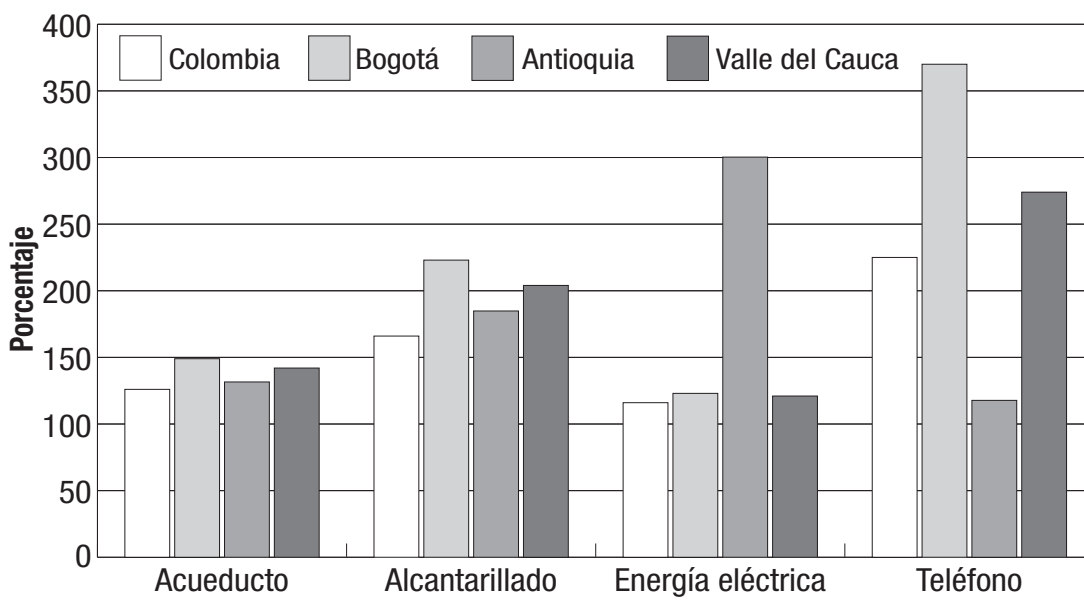
Cuadro 4. Tasas de cobertura de servicios públicos domiciliarios en el Cauca (continuación)

	Energía eléctrica (%)	Alcantarillado (%)	Acueducto (%)	Teléfono (%)
Santander de Quilichao	92,3	55,0	79,4	29,5
Santa Rosa	36,7	18,2	32,9	0,1
Silvia	72,9	20,2	63,2	7,7
Sotará	72,7	5,1	34,1	1,2
Suárez	69,4	24,6	62,1	1,5
Sucre	60,8	19,5	47,6	0,9
Timbío	92,1	36,8	88,5	12,3
Timbiquí	29,3	15,7	25,4	1,7
Toribío	70,2	18,2	66,6	2,2
Totoró	72,4	22,3	27,3	2,6
Villa Rica	97,7	65,3	80,4	10,3
Cauca	80,7	43,9	66,0	23,7

Fuente: DANE, Censo 2005.

En general, las tasas de cobertura del Cauca están por debajo de las de otras regiones del país. El Gráfico 7 muestra cómo la situación de atraso en la cobertura de algunos servicios es dramática. En alcantarillado, por ejemplo, las coberturas municipales son casi la mitad comparadas con las de otros departamentos como Valle del Cauca o Antioquia. Esto sin incluir el servicio de gas natural, al cual ningún hogar en el departamento tiene acceso.

Gráfico 7. Comparaciones entre las tasas de cobertura de servicios públicos del Cauca con las de otros departamentos



Nota: las cifras son expresadas tomando como punto de comparación las coberturas en el Cauca.

Fuente: DANE, Censo 2005.

En esta sección se presentó una serie de estadísticas sobre la situación actual del Cauca y, al igual que en la sección anterior, existe en ellas un común denominador: rezago. Las cifras presentadas hasta el momento reflejan una difícil problemática para el Cauca en el mediano y largo plazo, lo que supone importantes retos hacia el futuro si se pretende acortar la distancia con otras regiones, en especial, en lo concerniente al fortalecimiento del capital humano, conectividad y competitividad.

V. Conflictos y tenencia de la tierra

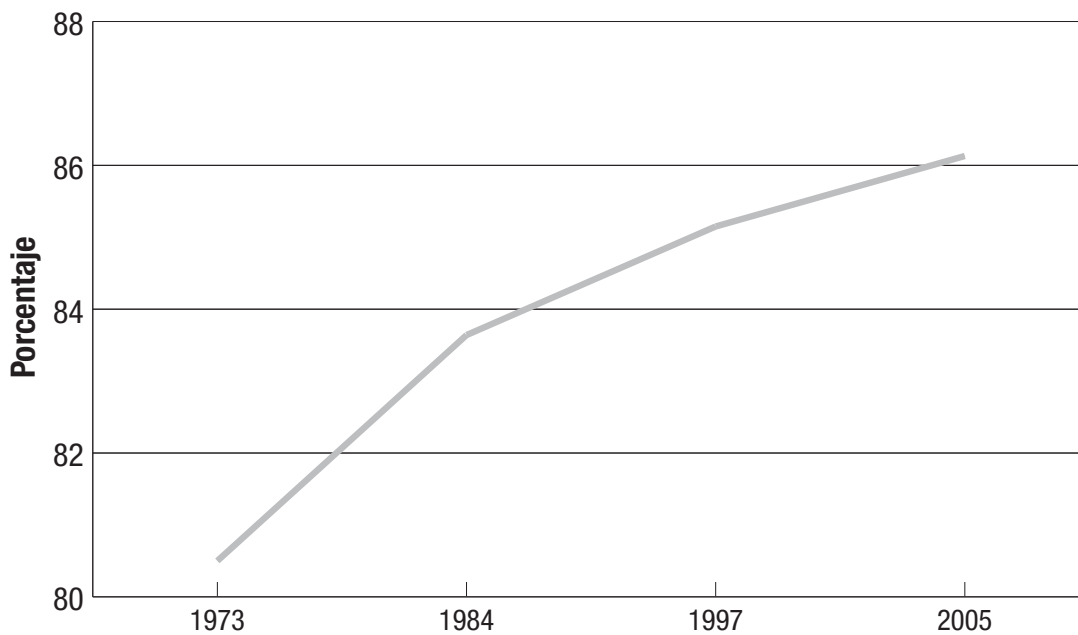
Además de los graves problemas en la utilización de la tierra señalados en la segunda parte de este documento, existe otro aspecto igualmente importante y problemático relacionado con las tierras del Cauca: la concentración en su tenencia. Según un informe elaborado por el Banco Mundial en 2004, el Cauca era el segundo departamento en Colombia en concentración en la tenencia de la tierra cuando se consideraba el valor de la misma, y el cuarto cuando se consideraba su extensión. Pese a los intentos por mejorar esta situación, en las últimas décadas, el problema, lejos de mejorar, se ha intensificado.

Como se muestra en los gráficos 8 y 9, esta problemática ha venido aumentando desde los setenta. Al tomar el coeficiente Gini como medida de concentración se puede ver que durante las últimas décadas, este indicador ha mostrado una tendencia creciente. Del mismo modo, al revisar el comportamiento de las curvas de Lorenz⁹, se puede ver que esta línea, en lugar de acercarse a la de equidistribución, se ha ido alejando de ella, reflejando un retroceso de la situación con respecto a años pasados.

En un diagnóstico sobre el sector agropecuario de la década de los ochenta se muestran los resultados de los primeros intentos de reforma agraria (Ministerio de Agricultura, 1985). Según cifras del informe, durante el periodo 1969-1983, el Gobierno había redistribuido por medio del Incora cerca de 31.000 hectáreas, repartidas en la subregión centro (65%), sur (5%) y norte (30%). De manera paradójica, muchos lineamientos estratégicos de política propuestos en ese documento, se mantienen vigentes en la actualidad debido a que nunca fueron resueltos o se ha retrocedido en ellos, como se muestra en el Gráfico 9.

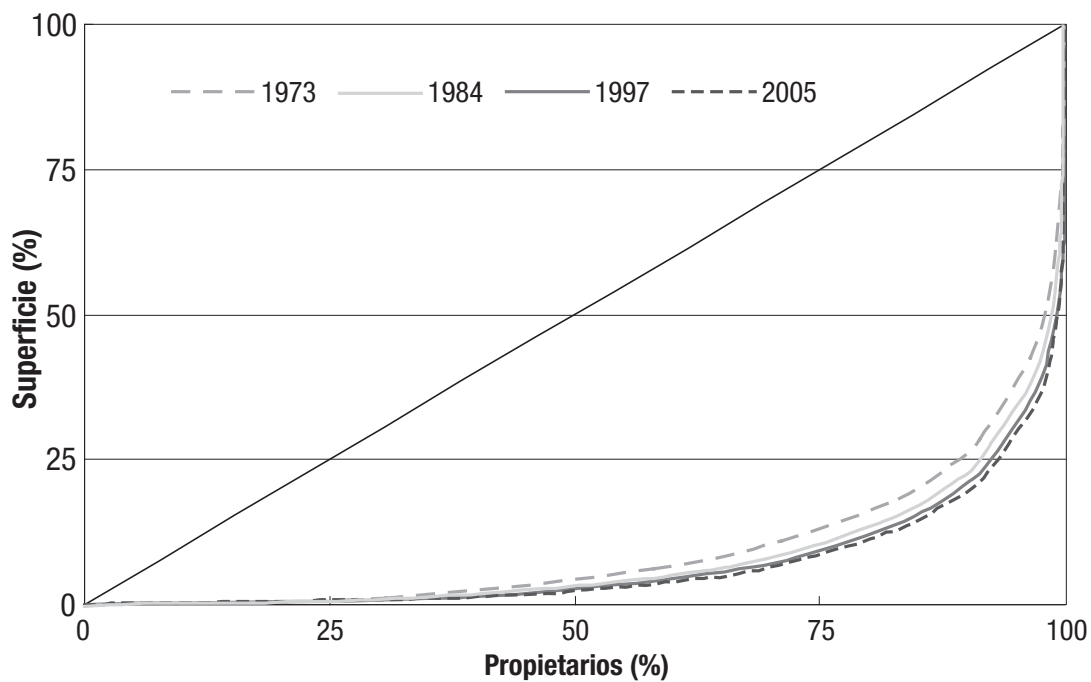
⁹ La curva de Lorenz es una de las formas más comunes para medir la distribución relativa de una variable. Cada punto de la curva expresa un porcentaje acumulativo de cada variable. Si hubiese equidistribución de la variable, la curva se asemejaría a una línea de 45 grados.

Gráfico 8. Coeficiente de Gini para la propiedad de la tierra en el Cauca, 1973, 1984, 1997 y 2005



Fuente: cálculos del autor con base en IGAC 1974, 1984, 1997 y 2005, algunos citados por Paz, 2002.

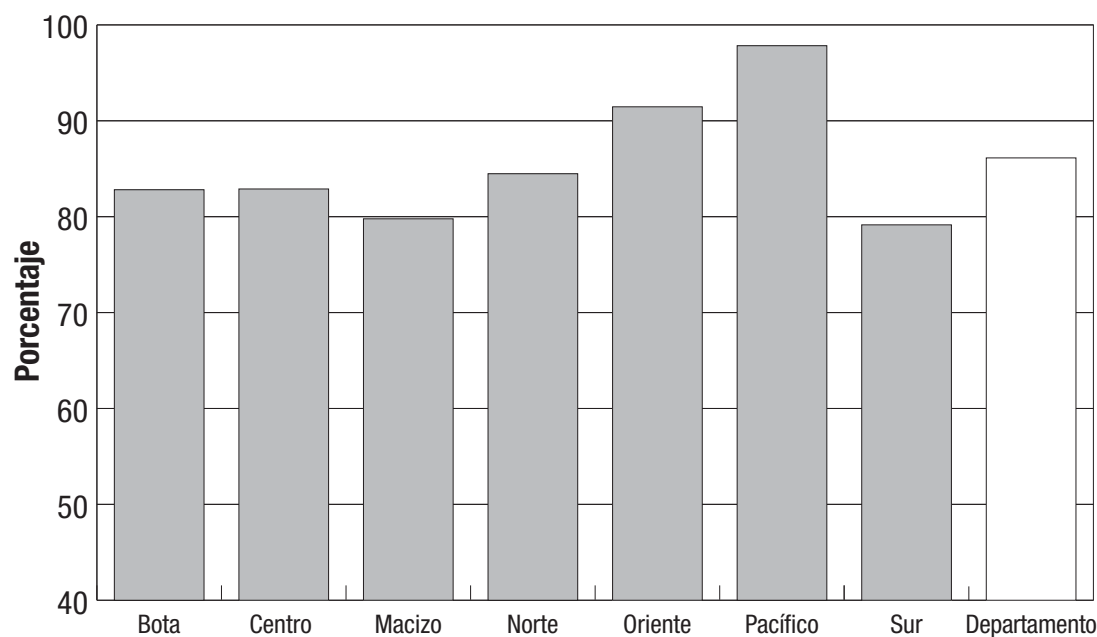
Gráfico 9. Curvas de Lorenz de distribución de la tierra en el Cauca 1973, 1984, 1997 y 2005



Fuente: cálculos del autor con base en IGAC 1974, 1984, 1997 y 2005, algunos citados por Paz, 2002.

A nivel subregional también se aprecian diferencias importantes en la composición de la tenencia de la tierra. El Oriente y el Pacífico registran los mayores índices de concentración, siendo las zonas que no se incluyeron en los primeros intentos de redistribución de tierra iniciada en los sesentas y setentas. Por otro lado, la zona del macizo registra la menor concentración de tierra al ser medida por el coeficiente Gini.

Gráfico 10. Coeficiente de Gini de la distribución de la tierra en las regiones del Cauca, 2005

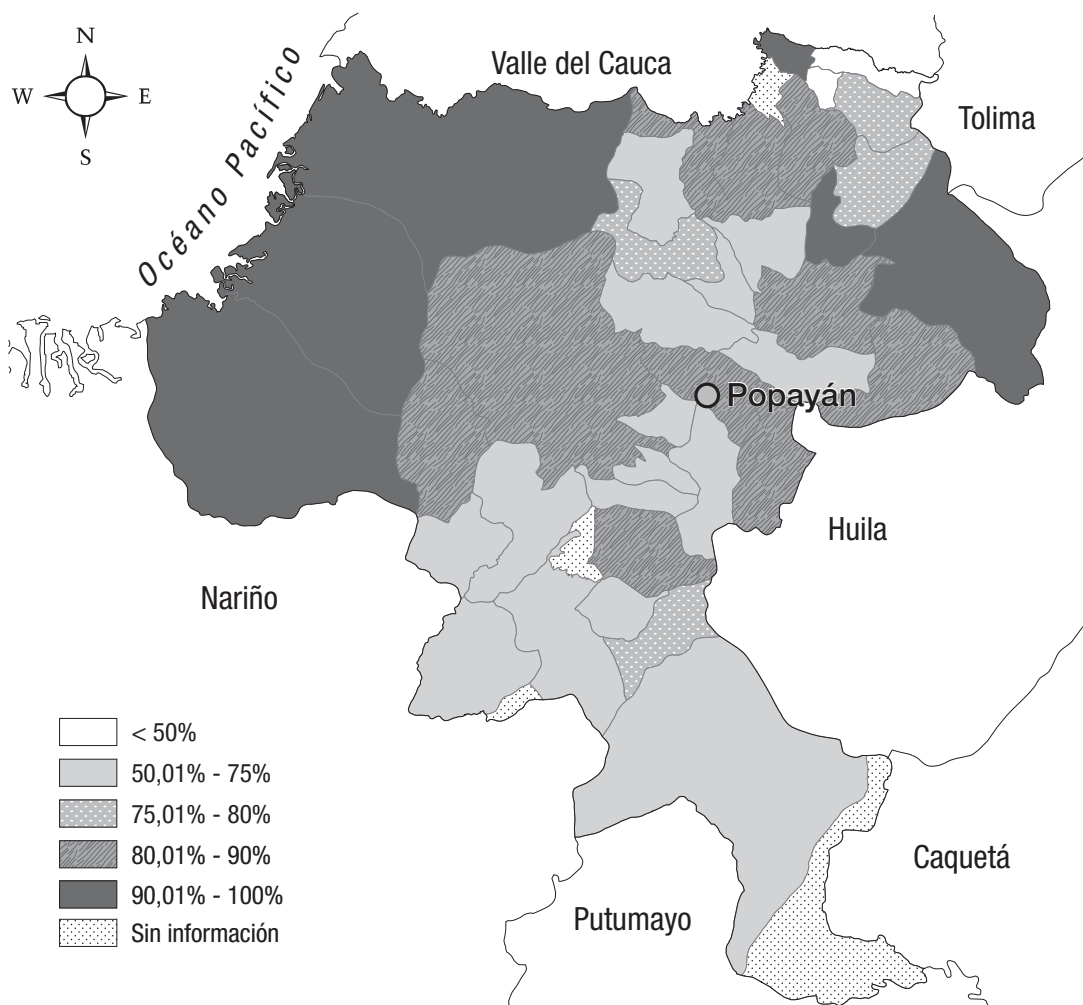


Fuente: Secretaría de Planeación, Gobernación del Cauca y cálculos del autor.

Para seguir con la revisión de las cifras de tenencia de tierra, hay que destacar la situación de varios municipios que tienen valores menores, entre ellos, Padilla, Miranda y Suárez. Como se muestra en el Mapa 6, se pueden identificar patrones regionales de concentración de tierra. En la región del Pacífico la concentración es muy alta; en los municipios del norte de departamento los índices de concentración son significativamente menores.

Para corroborar los patrones de concentración se calculó el estadístico de Getis-Ord para identificar clústeres. Los resultados muestran que existe una probabilidad menor del 5% para que la concentración de los valores bajos del coeficiente de Gini sea el producto de procesos aleatorios. En otras palabras, existen características propias de estos municipios que están incidiendo de manera directa para que la concentración de la tenencia de tierra sea menor.

Mapa 6. Coeficiente de Gini de la distribución de la tierra para municipios del Cauca



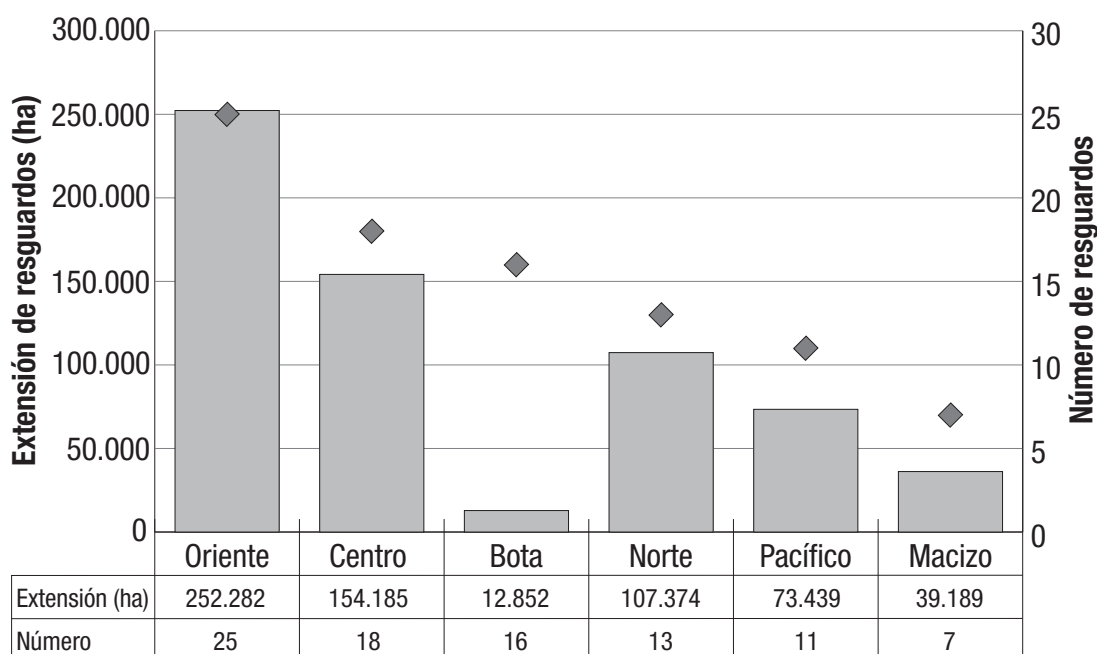
Fuente: Secretaría de Planeación, Gobernación del Cauca y cálculos del autor.

Un aspecto importante de la tenencia de la tierra en el Departamento del Cauca gira en torno a los esquemas de tenencia colectiva. Según datos de la gobernación, cerca de la tercera parte de todo el territorio caucano se mantiene bajo este esquema de propiedad. Más de tres millones de hectáreas sobre las cuales se tiene información en el IGAC, 970.395 pertenecen a territorios indígenas y comunidades afrodescendientes. Esto equivale a decir que el 32% del departamento está en manos del 43,8% de la población. El Gráfico 11 muestra cómo en el centro y oriente está el mayor número de resguardos.

Por su parte, las comunidades afrodescendientes tienen sus territorios en la región del Pacífico, totalizando 334.000 hectáreas repartidas en siete predios. Las diferencias en cuanto a repartición de tierras en las llamadas “minorías” del Cauca

se hacen evidentes al revisar las cifras. Pese a que las comunidades afrodescendientes e indígenas en el departamento tienen un tamaño similar, las tierras de los resguardos indígenas son el doble que los territorios de las comunidades afro. En otras palabras, por cada hectárea de tierra que le corresponde a un afrodescendiente en el Cauca, a cada indígena le corresponden casi el doble¹⁰.

Gráfico 11. Número y extensión de los resguardos indígenas en el Cauca



Fuente: Secretaría de Planeación, Gobernación del Cauca, información electrónica.

Sobre la grandes extensiones de los territorios indígenas en el Cauca mucho se ha debatido. Por un lado, los indígenas aún reclaman compromisos incumplidos por varios gobiernos. Además, señalan que muchos de los territorios entregados en el pasado son de páramo y suelos marginales de la frontera agrícola departamental. En 1999, el gobierno nacional reconoció la problemática indígena de territorialidad, economía y seguridad alimentaria y se comprometió con esfuerzos adicionales para tratar de solucionar esta situación (Ministerio del Interior, 1999).

Por otro lado, el Ejecutivo argumenta que los recursos y esfuerzos invertidos en cumplir los compromisos han sido significativos y que enfrenta restricciones presupuestarias que impiden satisfacer la totalidad de las demandas. Para el

¹⁰ Estos cálculos se hacen a partir de la información del último censo y de las cifras sobre resguardos provistas por la Gobernación. Es necesario aclarar que no se realizaron a partir de la población real de los predios en cuestión.

periodo 2007-2010, el Gobierno tiene presupuestados 18.612 millones de pesos para cumplir los compromisos adquiridos con las víctimas de la masacre en la hacienda El Nilo (DNP, 2006). En los años comprendidos entre 1994 y 2003 se adjudicaron 8.190 hectáreas que beneficiaron a 1.024 familias indígenas. Así mismo, en el plan de desarrollo de la actual gobernación, el tema indígena constituye un capítulo aparte. Además, reconoce un plan de inversiones especial para estas comunidades (Gobernación del Cauca, 2002). En contraste, las comunidades afrodescendientes enfrentan situaciones similares o peores de pobreza y no tienen este tratamiento especial¹¹.

Muchos analistas creen que las tierras entregadas por el Gobierno no son explotadas de la forma más apropiada por los indígenas, caracterizándose por una productividad más baja que las otorgadas a campesinos. En un documento de la Sociedad Colombiana de Agricultores dirigido al Departamento Nacional de Planeación, citado por Paz (2002), los agricultores señalan que es falsa la existencia de grandes terratenientes privados en el Cauca. Además, argumentan que existe una inequitativa distribución de la tierra en favor de una minoría étnica. También, anotan como un fenómeno alarmante el hecho que propiedades productivas y generadoras de empleo en el pasado, las cuales fueron entregadas por el Gobierno, se hayan convertido en rastrojos improductivos (Paz, 2002, p. 209).

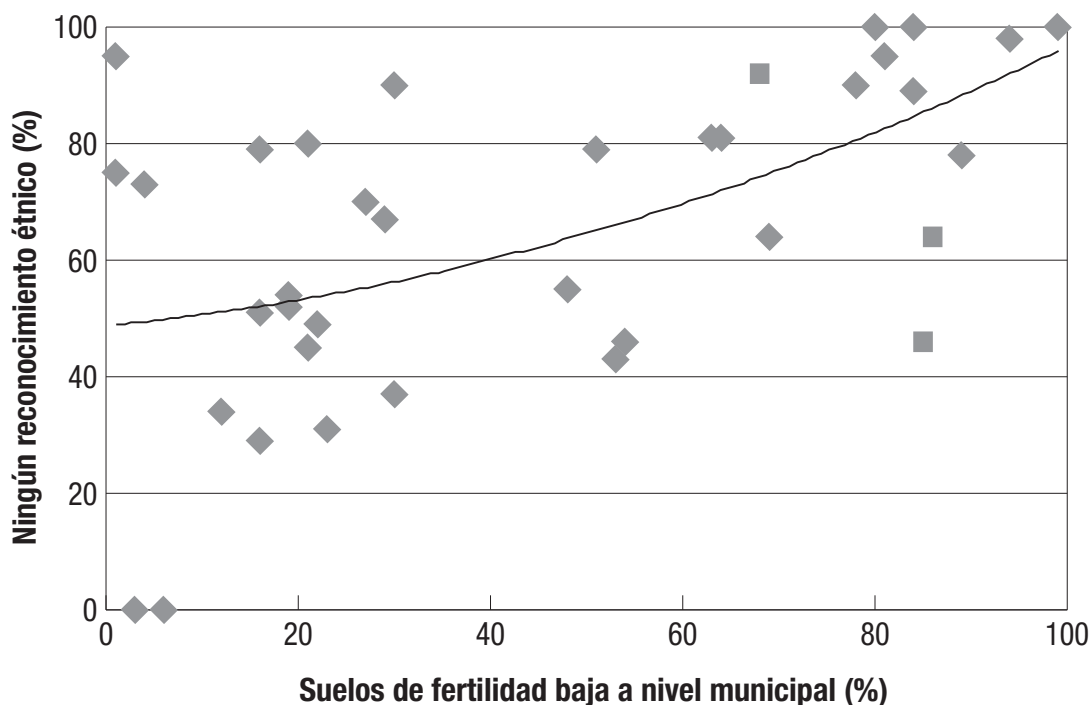
Sobre este aspecto, y utilizando información geográfica del IGAC, se pueden ilustrar varios elementos del debate. En efecto, los municipios con mayor participación indígena están correlacionados con un mayor porcentaje de tierras con fertilidad “muy baja”. Pero de igual forma, la correlación entre comunidades indígenas y agricultura es más débil que en municipios similares donde la población mestiza es mayoritaria. En otras palabras, la agricultura es menor en municipios mayoritariamente indígenas en comparación a aquellos en donde la población mestiza es predominante. Esto podría estar asociado a una menor disponibilidad de suelos más fértiles en estas zonas.

Sobre la relación entre reconocimiento étnico y calidad de los suelos hay que mencionar que las restricciones de aptitud y calidad de algunas subregiones, también las enfrentan otros grupos sociales. En el Gráfico 12 se muestra la relación positiva entre los suelos de fertilidad “baja” y las personas sin autorreconocimiento étnico. Si bien es cierto que la falta de disponibilidad de

¹¹ Un ejemplo adicional a esta situación lo constituye el hecho que solo hasta hace un par de años las necesidades de tierra de las comunidades afrodescendientes fueran tenidas en cuenta como un grupo aparte. En la actualidad el Incoder trabaja con tres mesas de tierra simultáneamente: campesinos, indígenas y afrodescendientes.

suelos con buena fertilidad es una constante para las comunidades indígenas, también lo es para otras como las de pequeños campesinos.

Gráfico 12. Relación entre fertilidad del suelo y origen de sus pobladores



Fuente: DANE, Censo, 2005; IGAC, 2005; y cálculos del autor.

La problemática del Cauca en el siglo XXI gira en gran parte alrededor del tema de acceso a la tierra, sus limitaciones, los conflictos que se derivan por su uso, la concentración de la tenencia, la estrecha relación que guardan estos factores con el autorreconocimiento étnico y la pobreza. Mayores estímulos a la agricultura comercial están asociados a menores indicadores de pobreza, pero en el departamento los porcentajes más bajos de hectáreas cultivadas están en los mismos municipios con mayores niveles de concentración de la propiedad.

Como se ha dicho, una de las características del Cauca es su ruralidad. La mayoría de su población vive en el campo y deriva su sustento de las actividades agropecuarias. En estas zonas los indicadores de pobreza doblan los de las zonas urbanas, que ya de por sí son muy altos en comparación a otras regiones. La necesidad de generar ingresos a partir de las actividades agropecuarias, impone serias presiones sobre el suelo, lo cual se refleja en los altos porcentajes de suelos con conflictos de uso. La relación entre el conflicto de uso y la pobreza es solo una de las complejas interacciones de los problemas que aquejan al departamento. La mayor concentración de la propiedad va ligada a un menor uso en

agricultura, a su vez, la mayor utilización de la tierra para fines agrícolas está ligada a menores índices de pobreza. Adicionalmente, las calidades y aptitudes del suelo entran a jugar un papel importante en las actividades agrícolas, los suelos más fértiles ofrecen claras ventajas para la agricultura.

La redistribución de la propiedad ha sido el eje central de muchos de los problemas del Cauca durante los últimos años. No obstante, en la actualidad existe un consenso sobre la existencia de factores adicionales que son tan o más importantes que la redistribución de la tierra. Para el caso del Cauca, la situación tiene aspectos adicionales que la hacen más compleja. La disponibilidad de suelos con vocación agrícola no alcanzaría para satisfacer las necesidades que se derivan del esquema de la simple redistribución y el Gobierno difícilmente cuenta con los recursos para la compra de predios suficientes.

La disponibilidad de suelos con vocación agrícola es de un poco más de 250.000 hectáreas. Paz (2001) estima que para satisfacer las necesidades de la población hasta el año 2017, el programa de reforma agraria no debería comprar ni adjudicar menos de dos millones de hectáreas. Por lo tanto, los terrenos baldíos que son de la Nación, darían solución al problema. Las necesidades de tierra en 2003 superaban las 314.000 hectáreas, sin contar con las demandas de las comunidades afrodescendientes. La disponibilidad de baldíos solo alcanzaba las 230.000 hasta el 2003. Adicionalmente, es necesario considerar que en los municipios con mayores demandas existe la menor disponibilidad de baldíos. Todo esto quiere decir que si el objetivo fuese únicamente la redistribución de tierra, el principal mecanismo sería la compra y posterior adjudicación. Pero como se mencionó anteriormente, este esquema presenta sus propias limitaciones, no sólo por la falta de disponibilidad de tierra sino igualmente de recursos.

Según el Banco Mundial, los programas de redistribución de tierras han sido menos efectivos de lo que ha logrado el mercado de tierras para lograr que los más pobres y productivos tengan acceso a ellas. Sobre esto, en su informe de 2004 se señala que “los programas que pretenden mejorar el acceso a la tierra por parte de los pobres deben complementar, no reemplazar, lo que se puede lograr a través del mercado de tierras” (Banco Mundial, 2004).

Pese a ser un departamento con vocación agropecuaria de años atrás, el sector agropecuario del Cauca enfrenta diversas restricciones y retos¹². Sobre este

¹² Dentro de las restricciones se resaltan: la falta de una política adecuada de distribución de tierras, carencia de coordinación interinstitucional, disminución del sector agrícola, predominio de la agricultura tradicional, mal estado de la infraestructura, debilidad de organizaciones asociativas, inseguridad rural y baja productividad entre otras. Gobernación del Cauca, 2004.

aspecto vale destacar que dentro de las apuestas productivas del departamento para los próximos años, se reconoce la importancia del sector agropecuario; no obstante, las apuestas en él no son mayoritarias. En la agenda interna del Cauca se enumeran 12 apuestas y sólo cinco se encuentran dentro del sector agropecuario y agroindustrial (Cámara de Comercio, 2006b). Las apuestas en otros sectores (artesanías, conglomerado industrial, región de conocimiento, Pacífico, turismo, minería y *software*) empiezan a estar en las mesas de discusiones para el futuro del Cauca a mediano y largo plazo.

VI. Reflexiones finales

El Cauca del siglo XXI enfrenta retos importantes en el mediano y largo plazo. Los indicadores de pobreza muestran a una región con un claro rezago en comparación a otras regiones, un sector agropecuario con modestas tasas de crecimiento y un sector industrial que ha venido ganando participación y con incipientes exportaciones.

El departamento todavía mantiene gran parte de su población en zonas rurales, la cual deriva su sustento de la actividad agrícola. La presión generada por los habitantes sobre los recursos se manifiesta en conflictos importantes en la utilización de los suelos del Cauca. A su vez, la presión y demanda por tierras contrasta con las limitaciones productivas de ésta y el estancamiento de la agricultura en los últimos años. Adicionalmente, la estructura de tenencia de tierra del departamento no muestra el mejor panorama: aparece como el segundo departamento del país con mayor desigualdad al respecto.

En este complejo panorama de interacciones, el concepto de autorreconocimiento étnico entra a jugar un papel adicional. La concentración de grupos humanos en el mismo territorio le representa al Cauca una de sus principales riquezas, pero también la confluencia de variados intereses que se han traducido en conflictos, vías de hecho, bloqueos y algunas expresiones de violencia.

Durante muchos años, el auge económico de Popayán se debió a su naturaleza como punto de encuentro entre las ciudades de los Andes y Europa, por medio del paso de Guanacas hacia el río Magdalena. La construcción del ferrocarril Cali-Buenaventura y los daños ambientales al río Magdalena, que redujeron su navegabilidad, significaron costos para la región, la cual vio reducida una de sus ventajas del pasado. En la actualidad, el departamento cuenta con una única carretera longitudinal, que la comunica al norte con el resto del país y al sur con Nariño y Ecuador. La falta de disponibilidad de vías reduce el grado

de integración interregional y constituye una limitación para zonas con vocación agrícola y/o agroforestales. El norte del departamento tiene fuertes vínculos con el Valle del Cauca, el sur depende de sus interacciones con Nariño, al oriente del departamento las relaciones se mantienen con el Huila. Por su parte, la franja costera vive un fuerte aislamiento a pesar de tener más de 150 kilómetros sobre el Pacífico.

A mediados de la década pasada, el norte del departamento fue víctima de los estragos de la naturaleza. La crisis se convirtió en una oportunidad con la promulgación de la Ley Páez. Después de diez años de su expedición, los beneficios sobre la generación de empleo están en debate. De todas maneras, esa Ley implicó algunos cambios en la economía departamental. Las ventajas que se derivan de estos cambios será un aspecto central dentro de la vida económica del Cauca en los próximos años.

En el futuro, el Departamento del Cauca le apuesta a su diversidad, su capital humano y su sector agropecuario. A pesar de las limitaciones y dificultades, éste es un territorio con una disponibilidad de recursos importante, lo cual se traduce en alternativas hacia el futuro. El reto principal es el alcance de una institucionalidad que reconozca la problemática actual, sus causas y logre aprovechar esa riqueza para sus habitantes.

Anexos

Anexo 1. Vocación de los suelos según su aptitud

		Hectáreas	%
Conservación	Forestal de protección	1.093.552	36,41
	Recursos hídricos e hidrobiológicos	248.141	8,26
Forestal	Producción	16.003	0,53
	Protección y producción	753.984	25,11
Agroforestal	Agrosilvopastoril	15.615	0,52
	Silvoagrícola	512.237	17,06
	Silvopastoril	26.197	0,87
Agrícola	Cultivos semipermanentes y permanentes semiintensivos	182.162	6,07
	Cultivos transitorios semiintensivos	72.985	2,43
	Cultivos transitorios intensivos	4.842	0,16
Ganadera	Pastoreo extensivo	59.955	2,00
Cuerpos de Agua	Pantanos y ciénagas	176	0,01
	Ríos, lagos, lagunas	17.248	0,57

Fuente: IGAC, 2005, y cálculos del autor.

Anexo 2. Distribución de la población entre cabecera y resto para el Cauca y Colombia

		1964	1973	1985	1993	2005
Cauca	Cabecera	23,17%	32,37%	35,90%	36,65%	40,53%
	Resto	76,83%	67,63%	64,10%	63,35%	59,47%
Colombia	Cabecera	51,96%	59,02%	65,40%	68,51%	74,30%
	Resto	48,04%	40,98%	34,60%	31,49%	25,70%

Fuente: DANE, censos 1964, 1973, 1985, 1993, 2005, y cálculos del autor.

Anexo 3. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

	Cabecera (%)	Resto (%)	Total (%)
Almaguer	50,8	92,1	88,5
Argelia	100	100	100
Balboa	40,1	69,9	62,0
Bolívar	22,8	72,7	66,9
Buenos Aires	25,9	60,8	57,9
Cajibío	22,0	65,4	63,4
Caldono	27,5	71,7	69,8
Caloto	14,0	41,0	38,0
Corinto	21,2	81,0	52,9
El Tambo	33,8	55,7	52,0
Guapi	97,5	71,5	86,5
Inzá	24,7	72,2	68,4
Jambaló	23,2	76,5	73,0
La Sierra	41,8	59,2	56,9
La Vega	30,8	74,0	70,6
López de Micay	57,0	38,9	44,8
Mercaderes	37,6	79,9	69,0
Miranda	51,2	47,6	50,2
Morales	25,8	64,8	62,2
Padilla	18,7	25,4	22,2
Páez	21,4	68,2	64,2
Patía	26,7	45,8	35,1
Piendamó	26,5	44,5	38,1
Popayán	14,9	37,3	17,6
Puerto Tejada	18,5	14,6	18,0
Puracé	44,7	52,2	51,3
Rosas	26,5	71,6	65,9
San Sebastián	36,2	78,3	75,0
Santa Rosa	67,4	80,9	77,4
Santander de Quilichao	14,0	53,1	33,3
Silvia	12,2	56,1	50,3
Sotará	30,9	57,5	56,9
Suárez	28,4	69,1	59,5
Timbío	25,4	43,1	36,5
Timbiquí	59,3	74,8	72,5
Toribío	32,9	63,5	61,6
Totoró	32,4	63,1	60,7

Fuente: DANE, Censo 2005.

Anexo 4. Estructura de la tenencia de la tierra del Cauca

Superficie								
	Bota (%)	Centro (%)	Macizo (%)	Norte (%)	Oriente (%)	Pacífico (%)	Sur (%)	Cauca (%)
Menos de 1 ha	1,43	0,91	2,82	1,42	0,14	0,01	2,12	0,91
1 a 3 ha	3,33	3,14	5,78	3,37	0,58	0,15	5,26	2,43
3 a 5 ha	2,60	3,14	4,96	2,61	0,72	0,15	4,52	2,19
5 a 10 ha	4,69	6,02	9,07	4,70	1,56	0,32	8,59	4,14
10 a 15 ha	3,93	4,46	6,03	3,33	1,12	0,29	6,37	3,02
15 a 20 ha	2,92	3,33	4,13	2,81	0,84	0,25	4,85	2,30
20 a 50 ha	21,40	10,16	10,85	10,14	3,57	0,62	17,78	8,01
50 a 100 ha	18,19	6,34	7,10	7,42	2,21	0,23	13,74	5,58
100 a 200 ha	9,06	4,94	5,51	7,67	1,93	0,08	12,61	4,66
200 a 500 ha	2,36	4,95	5,44	9,47	3,37	0,75	12,95	5,14
500 a 1.000 ha	5,45	3,51	1,24	4,76	0,85	0,83	5,47	2,72
1.000 a 2.000 ha	2,47	3,95	0,73	3,11	2,12	3,56	0,00	2,73
Más de 2.000 ha	9,57	24,05	17,80	14,00	33,11	36,05	5,73	24,16
Comunidades negras	0	0	0	0	0	46,49	0	11,02
Resguardos	12,59	21,09	18,53	25,21	47,88	10,22	0	20,99
Propietarios								
	Bota (%)	Centro (%)	Macizo (%)	Norte (%)	Oriente (%)	Pacífico (%)	Sur (%)	Cauca (%)
Menos de 1 ha	45,81	34,33	49,19	43,27	28,24	45,47	40,37	40,33
1 a 3 ha	21,62	24,32	21,91	24,68	20,23	21,21	23,92	23,56
3 a 5 ha	7,54	11,58	8,93	9,50	12,51	7,86	9,61	10,09
5 a 10 ha	7,73	12,89	9,37	8,84	14,49	9,76	10,15	10,68
10 a 15 ha	3,76	5,60	3,98	3,55	6,59	5,04	4,48	4,62
15 a 20 ha	2,00	2,92	1,98	2,17	3,45	3,13	2,52	2,51
20 a 50 ha	7,07	5,29	3,01	4,57	8,80	4,36	5,39	5,02
50 a 100 ha	3,18	1,48	0,94	1,52	2,70	0,87	1,97	1,63
100 a 200 ha	0,83	0,56	0,47	0,95	1,20	0,11	1,00	0,75
500 a 1.000 ha	0,18	0,18	0,02	0,08	0,14	0,22	0,06	0,11
200 a 500 ha	0,12	0,71	0,18	0,47	1,05	0,45	0,51	0,51
1.000 a 2.000 ha	0,02	0,04	0,00	0,10	0,13	0,48	0,01	0,05
Mas 2.000 ha	0,02	0,07	0,01	0,25	0,21	0,73	0,01	0,10
Comunidades negras	0	0	0	0	0	0	0	0
Resguardos	0,14	0,03	0,02	0,03	0,25	0,31	0	0,04

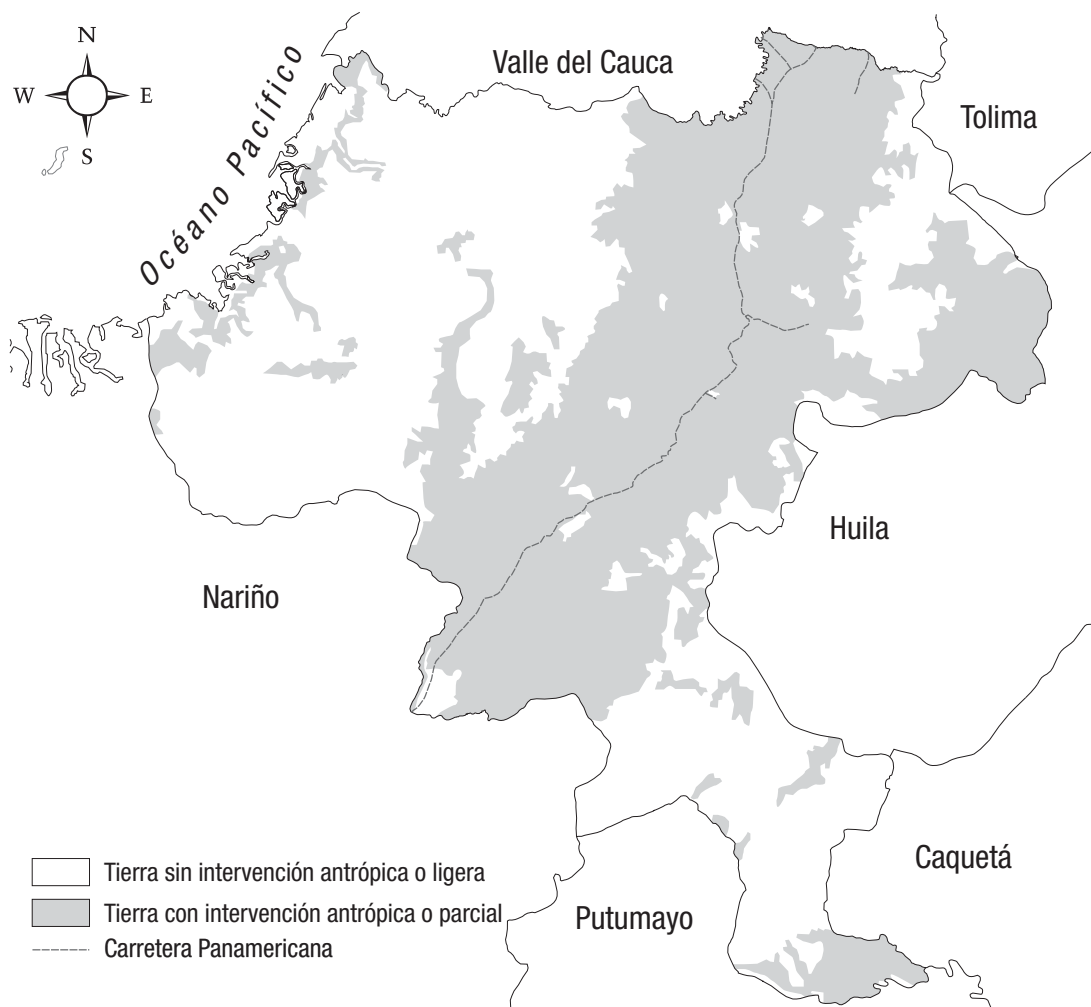
Fuente: Secretaría de Planeación, Gobernación del Cauca.

Anexo 5. Distribución de la tierra según piso térmico y fertilidad

	Fertilidad			
	Alta	Moderada	Baja	Muy baja
Piso térmico				
Cálido húmedo	–	488,43	16.405,67	5.034,58
Cálido muy húmedo	70.946,34	52.799,95	421.624,60	263.401,39
Cálido muy seco	–	15.925,15	54.267,31	–
Cálido pluvial	–	–	6.430,27	17.443,00
Cálido seco	9.043,42	65.702,96	41.874,49	615,91
Frío húmedo	–	6.398,35	34.833,94	–
Frío muy húmedo	–	12,14	503.775,98	2.201,91
Frío pluvial	–	–	53.378,85	114.325,20
Medio húmedo	–	128.448,59	218.631,02	24.592,40
Medio muy húmedo	–	3.206,83	236.424,77	11.521,69
Medio pluvial	–	–	142.320,54	123.116,76
Medio seco	–	29.492,91	–	–
Muy frío húmedo y muy húmedo	–	–	3.593,04	83.549,16
Muy frío pluvial	–	–	83.377,71	127.251,66
Subnival perhúmedo	–	–	–	4.994,97

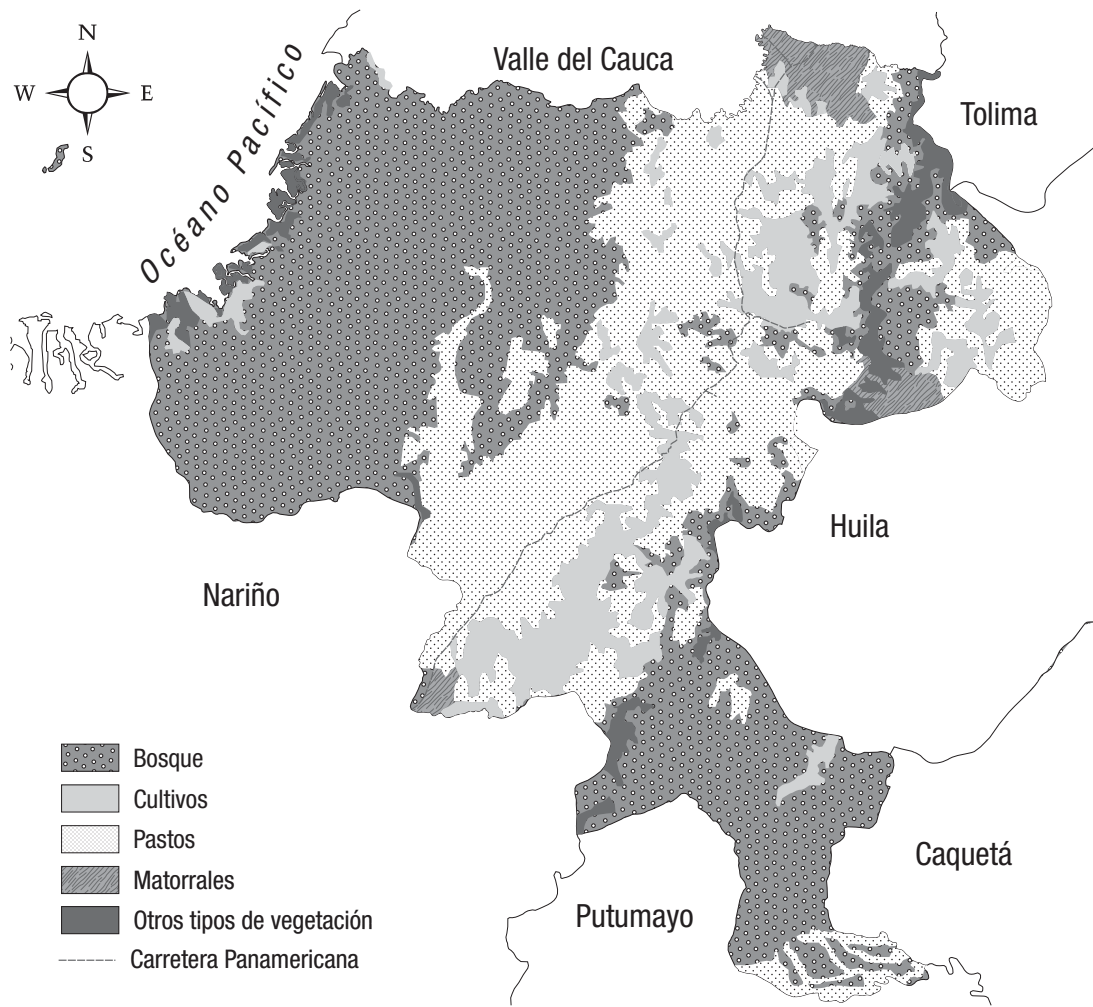
Fuente: IGAC, 2005.

Anexo 6. Ubicación de las tierras del Cauca según grado de intervención



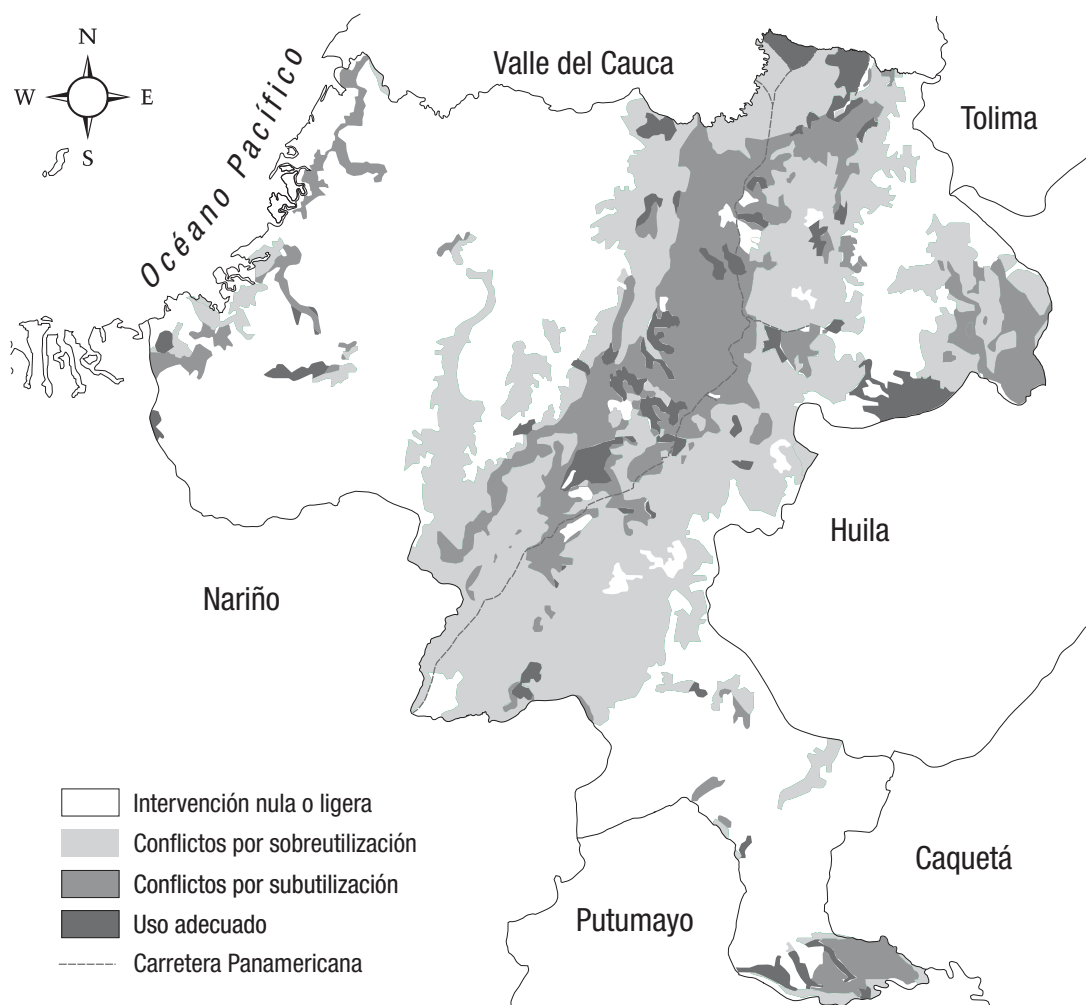
Fuente: IGAC, 2005.

Anexo 7. Ubicación de las tierras del Cauca según su uso



Fuente: IGAC, 2005.

Anexo 8. Ubicación de las tierras del Cauca según conflicto por utilización



Fuente: IGAC, 2005.

Bibliografía

- Aragón, A., 1939. *Fastos payaneses*, Imprenta Nacional, Bogotá.
- Alonso, J.; A. Lotero, 2006. "Evolución del sector externo caucano: un análisis de *clusters*", Mimeo.
- Banco Mundial, 2004. "Colombia, una política de tierras en transición", *Documento Cede*, n.º 002126, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Cámara de Comercio del Cauca, 2005. *Anuario estadístico 2004*, Cámara de Comercio del Cauca, Popayán.
- Cámara de Comercio del Cauca, 2006a. *Análisis de coyuntura de la industria en el departamento del Cauca 1990-2004*, Cámara de Comercio del Cauca, Popayán.
- Cámara de Comercio del Cauca, 2006b. *Agenda interna del Cauca*, Colciencias, Popayán.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2007. "Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del Departamento del Cauca". *Documento Conpes*, n.º 3461, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

- Domínguez, C., 2001. "Construcción social del espacio" en Barona, G., Gnecco, C., *Historia, geografía y cultura del Cauca: territorios posibles*, Universidad del Cauca, Popayán.
- Escobar, J., 1999. *Análisis socioeconómico de la Ley Páez*. Universidad del Valle, Cali.
- Gómez, A.; A. Miller; C. Rivera, 2006. *Análisis y predicción de la economía del Cauca*, Cámara de Comercio del Cauca, Popayán.
- Gobernación del Cauca, 2004. *Plan de desarrollo 2004-2007: por el derecho a la diferencia*, recuperado de www.gobcauca.gov.co.
- González, V.; A. Valencia, 2003. *Ley Páez en el norte del Cauca y su influencia en la comunidad de Villa Rica: hallazgos iniciales*, Universidad de San Buenaventura, Cali.
- Inandes, 1977. *El desarrollo económico departamental 1960-1975*, Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2005. *Mapa digital integrado de Colombia*, IGAC, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura, 1985. *Desarrollo agropecuario del Cauca*, Ministerio de Agricultura – Gobernación del Cauca, Popayán.
- Ministerio del Interior, 1999. *Decreto 982 de 1999*, Bogotá.
- Paz, J., 2001. "Estructura de la tenencia de la tierra: 1973-1997" en Barona, G., Gnecco, C., *Historia, geografía y cultura del Cauca: territorios posibles*, Universidad del Cauca, Popayán.
- Vivas, D., 2001. "Educación" en Barona, G., Gnecco, C., *Historia, geografía y cultura del Cauca: territorios posibles*. Universidad del Cauca, Popayán.