



# *I* *ARTÍCULO*

---

# LA ECONOMÍA DEL DEPARTAMENTO DE CAUCA: CONCENTRACIÓN DE TIERRAS Y POBREZA

*Cauca es uno de los departamentos con mayor diversidad, historia y riqueza en Colombia. Desde la fundación de Popayán en 1537 esta región ha desempeñado un papel importante para el país, ya que en esta ciudad nacieron o se educaron muchas de las personalidades más importantes de la historia de Colombia, y durante muchos años fue epicentro económico y político de la nación. En la actualidad esta situación ha cambiado y el departamento se mantiene en una situación de rezago. Los problemas actuales de Cauca son diversos y muy complejos. Paradójicamente, muchas veces esos problemas se originan por una de sus principales riquezas: su diversidad. En este documento se recogen algunos aspectos de esta problemática, tales como la concentración de tierras, conflictos ambientales por su uso, pobreza y limitantes a la producción agropecuaria.*

*Por: José R. Gamarra Vergara\**

Cauca es uno de los departamentos con mayor historia en el país. Popayán, junto con Bogotá, Cartagena y Santa Marta son las ciudades más antiguas de Colombia. En ella nacieron o se educaron personalidades importantes para la historia del país, entre ellos varios ex presidentes. Casi desde su misma fundación, y por varios siglos, la ciudad de Popayán y, en general su área de influencia, cumplió un papel importante, y el Estado de Cauca fue epicentro económico y político de la nación.

En la actualidad la situación es diferente, el departamento de Cauca tiene agudos

---

\* 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 artículo.

---

problemas de pobreza, violencia y estancamiento. Según cifras del censo más reciente (DANE, 2005), la pobreza en el departamento, medida como los porcentajes de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha, es el 167% de la del resto de Colombia. La que fue en otra época una de las economías más pujantes, en 2005 no alcanzó a representar siquiera el 2% del producto interno bruto. Durante su época próspera, políticamente Cauca llegó a extenderse por más de 630.000 km<sup>2</sup>, en lo que hoy son los departamentos de Nariño, Chocó, Valle, la Amazonía y parte de Antioquia. Hoy su territorio tiene cerca de 32.000 km<sup>2</sup>, 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”, estrofa tomada del himno departamental, encierra una de las principales características de los caucanos del siglo XXI, a saber: su heterogeneidad y diversidad. Cauca es uno de los departamentos que tienen mayor cantidad de población en zonas rurales. Después de La Guajira, es el ente territorial con mayor población indígena y, además, es el quinto con el mayor porcentaje de afrodescendientes en su población. Además de la diversidad cultural derivada de la confluencia de estos grupos, el departamento 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, prácticamente todos los pisos térmicos, tres valles y cinco grandes cuencas hidrográficas.

Su gran diversidad, además de darle una gran riqueza al departamento, también le ha generado conflictos, en especial en lo que concierne a la tenencia de tierra. Cauca aparece como el segundo ente en Colombia con la distribución de tierras más desigual: de los cerca de 1,2 millones de habitantes del departamento, 21% son indígenas y 22% son afrodescendientes, los cuales son propietarios del 30% de las tierras. Si bien durante estos años se han logrado avances en cuanto a las demandas de tierras por parte de dichos grupos, todavía hay problemas pendientes por solucionarse.

Aparte 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. La pobreza rural y la significativa influencia que tienen las pequeñas explotaciones parecen estar ejerciendo gran presión sobre los recursos.

Los inconvenientes que surgen alrededor de la tierra parten desde la misma concepción de su función: mientras que para los mestizos y blancos la tierra constituye un recurso explotable, para las minorías étnicas del departamento cumple una función central dentro de su cultura, medio de sustento y espacio para ejercer su

---

autoridad, es decir, es todo un territorio. Se puede asegurar, entonces, que la situación actual de los recursos de Cauca está caracterizada por cuatro factores: concentración de la propiedad, concepción del uso según identidad étnica, conflicto debido al modo de explotación y presión debido a la pobreza.

En este documento se busca hacer un recuento de la situación socioeconómica durante finales del siglo XX y los primeros años del XXI. El documento se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se expone un panorama sobre la geografía caucana; en la segunda sección se presentan algunas tendencias y cambios del producto departamental; a continuación, se muestran algunos indicadores sobre demografía, pobreza y capital humano; enseguida, se realiza un análisis de la situación de tenencia de tierra en el departamento y, por último, se desarrollan las reflexiones finales.

## **I. ANOTACIONES GEOGRÁFICAS**

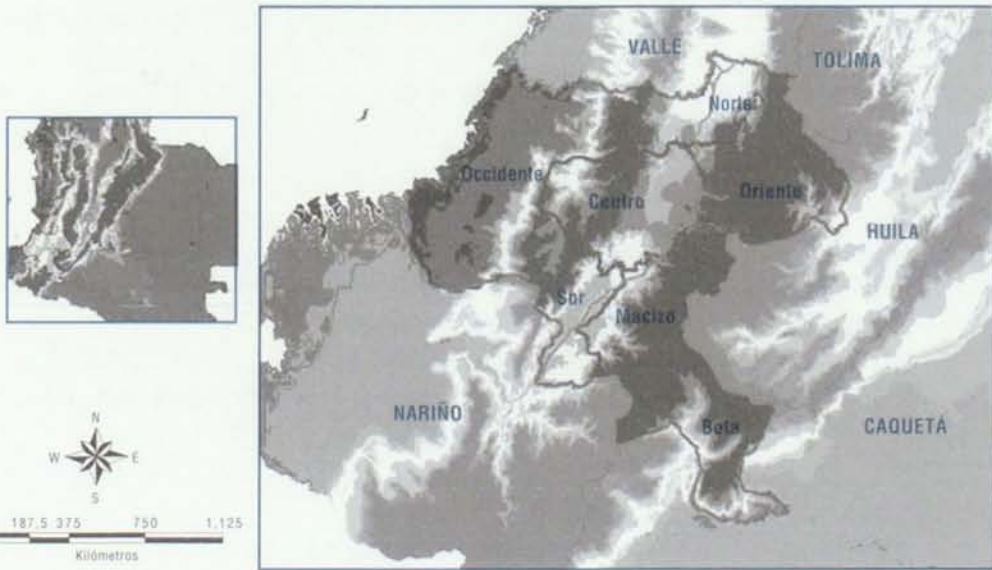
Durante la época de la Colonia y hasta finales del siglo XIX el Estado de Cauca se extendía a lo largo de lo que hoy son los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño, el viejo Caldas, parte de Antioquia, Huila y la Amazonía. En la actualidad su territorio es sólo una fracción de esas extensiones, limitándose 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 ella, su paulatino desmembramiento geográfico. En 1886 se crearon los territorios nacionales, lo cual le restó al Estado del Cauca sus terrenos orientales. La administración de dicha área pasó a estar a cargo del Gobierno central. En 1907 se creó la Intendencia de Chocó, y en 1910 se separó de tal Estado 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, en el oriente con Huila y Caquetá, y en el sur se encuentra con los departamentos de Nariño y Putumayo.

En Cauca hay 42 municipios, los cuales para efectos administrativos se organizan en seis subregiones: norte, centro, Pacífico, oriente, sur y macizo. Además de esto, cuenta con 83 resguardos y tiene jurisdicción sobre cuatro parques nacionales; igualmente, tiene 150 kilómetros de costas sobre el Pacífico y lo atraviesan longitudinalmente dos cordilleras (Mapa 1).

El departamento 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 encuentran clasificados con fertilidades bajas o muy bajas; así, las que son fértiles se encuentran en la parte norte, y en su mayoría tienen usos agrícolas y pecuarios.

Mapa 1  
Ubicación del departamento del Cauca



Fuente: IGAC (2005).

De la misma forma, cuenta con toda una variedad de climas, que van desde cálido, en las costas, hasta regiones con menores temperaturas en la zona andina (Anexo 5). La zona costera está caracterizada por climas cálidos, con variaciones que van desde lo seco hasta lo muy húmedo. Entre las cordilleras predominan climas medio húmedos; por su parte, la región oriental y el macizo mantienen temperaturas cálidas a lo largo del año.

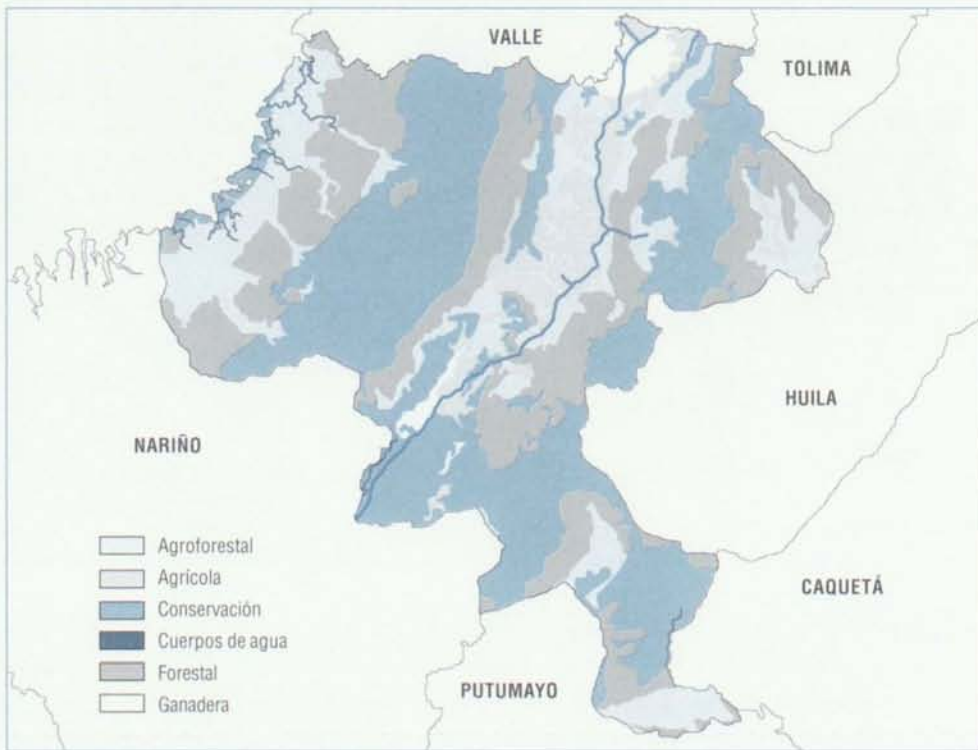
A pesar de la gran diversidad de sus suelos, gran parte de Cauca no tiene vocación productiva: el 36,41% son suelos que se deberían destinar a la conservación y un 25,11% adicional se debería destinar a producción y protección forestal (Anexo

1). Esto quiere decir que más de la mitad de los suelos caucanos tiene limitantes productivos, sin tener en cuenta restricciones adicionales, como por ejemplo, la falta de infraestructura, tal como la de carreteras pavimentadas en las zonas que en efecto tienen vocación agrícola.

Como se puede ver en el Mapa 2, la franja central del departamento es apta para la agricultura, y sólo una pequeña porción de territorio al norte se puede emplear 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 para conservación forestal y agroforestal. La zona del Pacífico

Mapa 2

Distribución de la tierra según vocación productiva



Fuente: IGAC (2005).

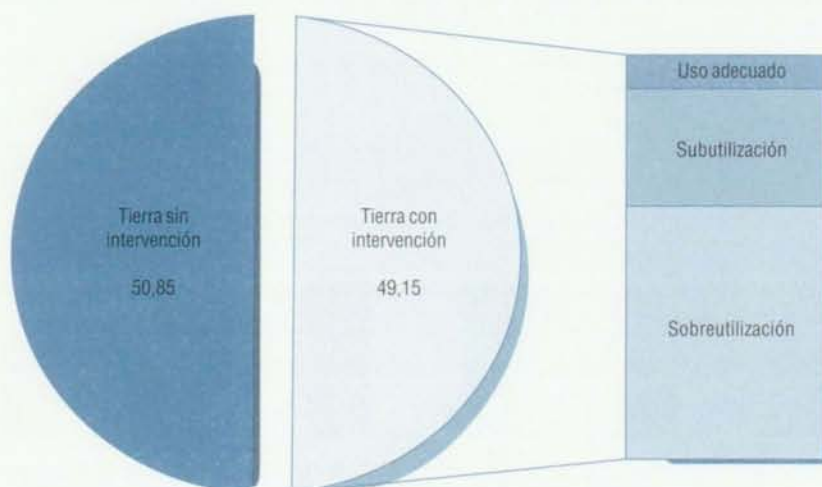
también presenta poca disponibilidad de suelos agrícolas: en su mayoría son aptas forestal y agroforestalmente.

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 de Cauca ha tenido una ocupación nula o ligera por parte del hombre. A grandes rasgos, la mayor presencia del hombre se concentra en la franja central del departamento, entre las dos

cordilleras. Allí se encuentran 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 (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 que actualmente tienen no va de la mano con sus aptitudes. Únicamente el 4,35% del

Gráfico 1  
**Distribución de la tierra según intervención del hombre y conflicto de uso**  
 (porcentaje)



Fuente: IGAC (2005) y cálculos del autor.

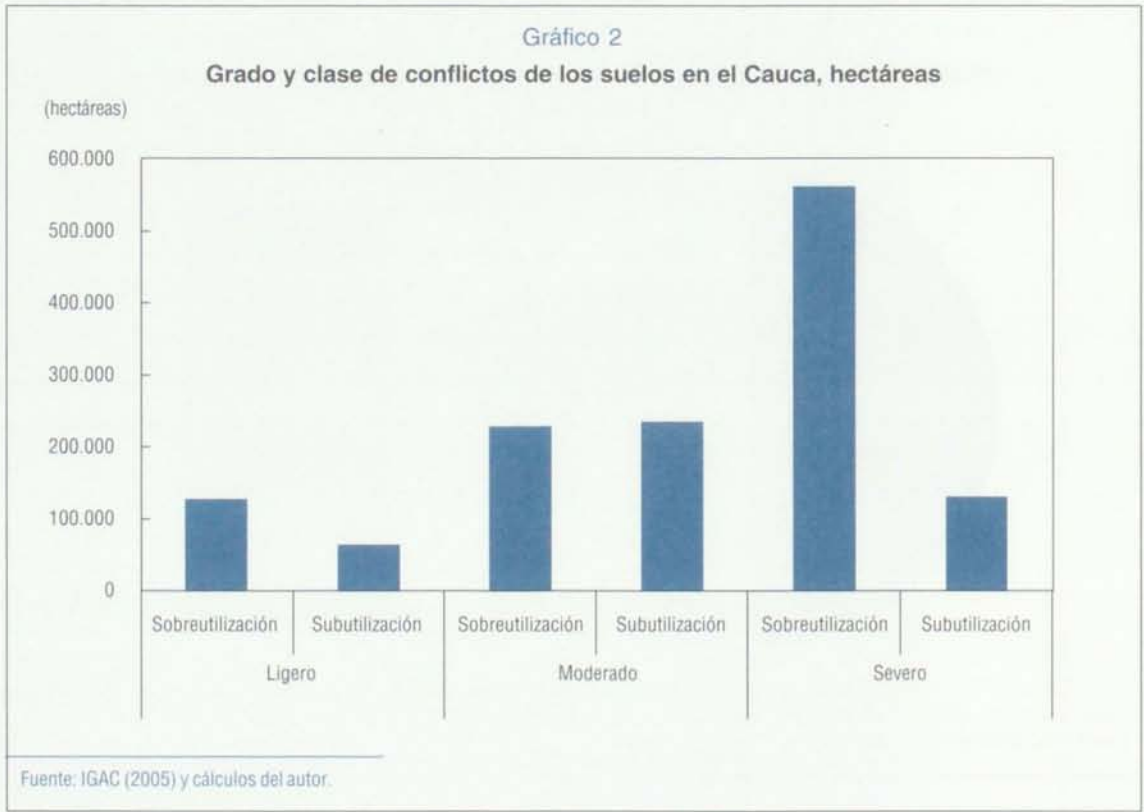
departamento está siendo utilizado de acuerdo con su vocación productiva.

La franja longitudinal de Cauca 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 hoy en día con lo que fueron los primeros asentamientos indígenas y, más tarde, con las colonias españolas. La alta densidad poblacional de estos municipios va de la mano con una mayor concentración de propietarios

*Se observa que las tierras con intervención humana presentan conflictos de uso; esto quiere decir que la utilización que actualmente tienen no va de la mano con sus aptitudes. Únicamente el 4,35% del departamento está siendo utilizado de acuerdo con su vocación productiva.*

y de predios y, por esa vía, con mayores problemas en la utilización del suelo. Si bien la mayoría de municipios presenta dificultades por sobreutilización y por subutilización, como se aprecia en el Gráfico 2, los conflictos severos se deben en su mayoría a la sobreutilización de la tierra.

Partiendo de estas mismas 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 concentran el 68% del total



de propietarios, el 65% de los predios y el 54% de todas las hectáreas con conflictos de uso. Al comparar las cifras de conflicto con las del número de propietarios se puede apreciar una relación lineal simple: entre mayor importancia tenga la pequeña propiedad en el municipio mayores serán los problemas de conflicto de uso, en especial, los asociados con la sobreutilización<sup>1</sup>.

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 presentan 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<sup>2</sup>. La dotación de 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 redundan en una adecuada explotación de los suelos de estos municipios. En promedio, el porcentaje a nivel municipal de conflictos es del 64%, mien-

<sup>1</sup> 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 a 56%, y es significativo al 5%.

<sup>2</sup> Además de ser el municipio con el mayor porcentaje de suelos con un uso adecuado, vale mencionar también que es el municipio con el mayor porcentaje de hectáreas con fertilidad alta.



---

tras que el porcentaje de uso adecuado solo 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 los suelos de Cauca tienen vocación hacia la ganadería, la mayoría de municipios tienen terrenos dedicados a pasturas. Según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), sólo el 2% del departamento tiene vocación hacia el pastoreo extensivo; sin embargo, a esta actividad son dedicadas 925.000 hectáreas, que representan un poco más del 30% del departamento y en las cuales se albergan 245.000 reses<sup>3</sup>.

Gran porción de los problemas en el uso de los suelos de Cauca parten de la gran 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 con suelos no tan fértiles, muestran mayores problemas de pobreza frente a aquellos municipios con fertilidades más altas. El área norte del departamento disfruta de la mayor disponibilidad de suelos fértiles. Aparte de esto, esta zona 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 allí (Cuadro 1). Esta conjunción 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 tales municipios son comparables con los de otros centros poblados de mayor tamaño, como los de la capital del departamento. Los índices de NBI de estos municipios están por debajo del promedio colombiano, y en sus zonas rurales muchos de ellos tienen indicadores de pobreza más bajos, comparados con los de las cabeceras municipales.

Como se puede observar en el Mapa 3, los suelos del departamento están clasificados en su mayoría como de baja fertilidad, y una franja también importante está clasificada como de muy baja fertilidad. Según la clasificación del IGAC, menos del 3% del departamento tiene una fertilidad alta; por otro lado, cerca del 32% tienen fertilidades bajas y otro 25% muestran fertilidades muy bajas<sup>4</sup>. Las restricciones de fertilidad de 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 concentrada, en gran medida, en el sector agropecuario, en especial, cuando la fertilidad influye

---

<sup>3</sup> La información sobre el número de hectáreas dedicadas a ganadería se tomó de IGAC (2002). La información sobre el hato ganadero se estimó a partir de información de la Secretaría de Agricultura del Departamento.

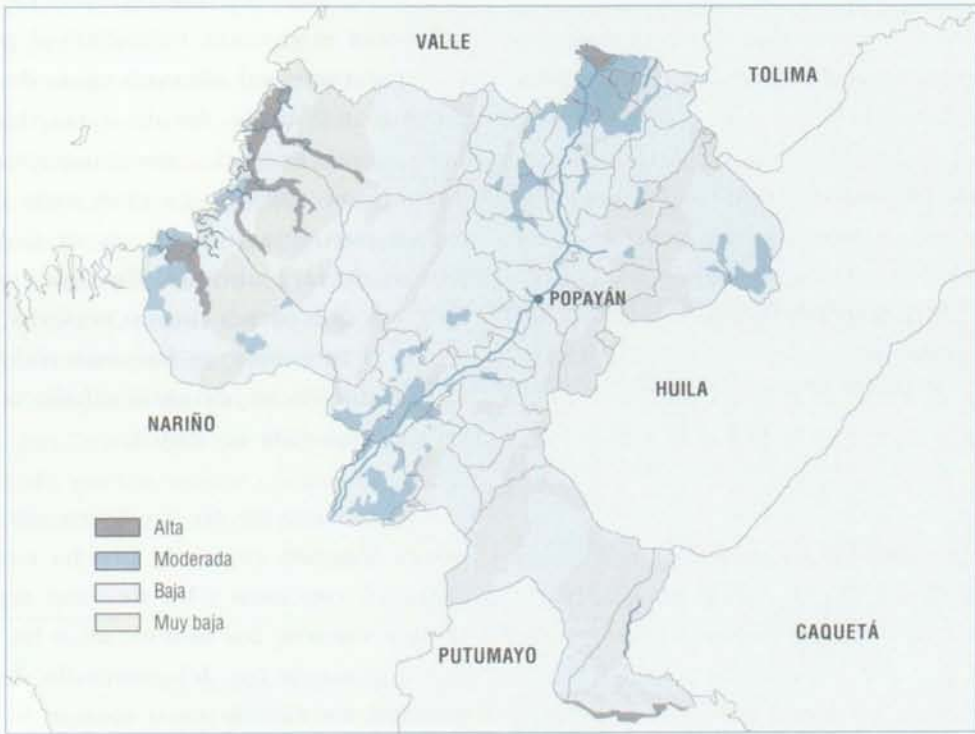
<sup>4</sup> Para hacer más fácil la presentación de los datos se agruparon varias categorías; de esta forma, en la categoría alta están los suelos con fertilidad alta y muy alta. En la categoría baja están los suelos con clasificaciones baja, baja a alta, baja a moderada y baja a muy baja. Dentro de la clasificación moderada están los suelos con fertilidades moderada, moderada a alta y moderada a baja. Por último, en la categoría muy baja se agrupan muy baja, muy baja a alta y muy baja a moderada.

**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	84,70	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
La Sierra	71,27	19,33	90,60	8,46
La Vega	75,72	5,32	81,04	1,25
López	1,92	5,31	7,23	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	87,16	5,11
Padilla	85,49	0,00	85,49	14,51
Páez	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	88,64	5,77
Silvia	63,73	9,63	73,36	2,06
Sotará	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	67,05	31,57
Timbiquí	3,50	4,95	8,45	0,65
Toribío	49,27	4,86	54,13	2,82
Totoró	66,89	13,13	80,02	8,63
Villa Rica	95,66	0,00	95,66	0,19

Fuente: Censo Dane 2005.

Mapa 3  
Distribución de suelos del Cauca según su fertilidad



Fuente: IGAC (2005).

en el uso que se le da a los suelos y, por esa vía, de los ingresos que se generan de él.

En síntesis, al revisar las cifras de uso, conflicto y fertilidad de 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; por otro, la generación de ingresos a partir del uso de la tierra enfrenta restricciones por la falta de infraestructura e indicadores bajos de fertilidad de la tierra.

## II. COMPORTAMIENTO DEL PRODUCTO DEPARTAMENTAL BRUTO (PDB)

Según las estadísticas más recientes del Departamento Administrativo Nacional

de Estadística (DANE), para 2005 Cauca tenía un producto interno cercano a los cinco billones de pesos, lo que representó el 1,74% del producto nacional. Para ese mismo año la economía de Cauca ocupó la posición número 18 entre los departamentos del país, muy lejos de Antioquia, Bogotá o el Valle del Cauca. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX la posición relativa de dicho ente ha variado muy poco, estando siempre distante de las economías departamentales más dinámicas, y superando solamente a los departamentos que alguna vez fueron territorios nacionales y a pocos de la Costa Caribe.

A principio de la década de 1960 el departamento de Cauca aportaba el 2% del producto bruto nacional; y en la década de 1970 esa cifra descendió un poco, hasta llegar a 1,5%. En los años ochenta la situación permaneció igual, ya que durante esa década el aporte de la economía caucana al producto nacional fue, en promedio, de 1,72%. Dicha tendencia se ha mantenido durante los años noventa y en lo que va corrido de la presente década (Cuadro 2).

Al revisar las tasas de crecimiento del producto caucano se podría decir que no hay signos de cambio, pues siempre ha estado por debajo del crecimiento nacional. Sólo para el período 1990-2005 el producto departamental alcanzó tasas de crecimiento más altas, frente a las del país, pero, como se verá a continuación, dicha dinámica se sustentó en gran parte en una mayor participación del sector Gobierno dentro de la economía. Esto quiere decir que, los que otrora fueron sectores pujantes de la economía, se han estacando y han ido perdiendo importancia relativa a lo largo de años más recientes.

El crecimiento de su producto per cápita no ha logrado cerrar la brecha existente entre los caucanos 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 frente al 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; de la misma forma, el producto promedio de un residente del departamento era casi la mitad

**Cuadro 2**  
**Tasas de crecimiento del PIB y del PIB per cápita para Cauca y Colombia**  
(porcentaje)

	PIB per cápita		PIB	
	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

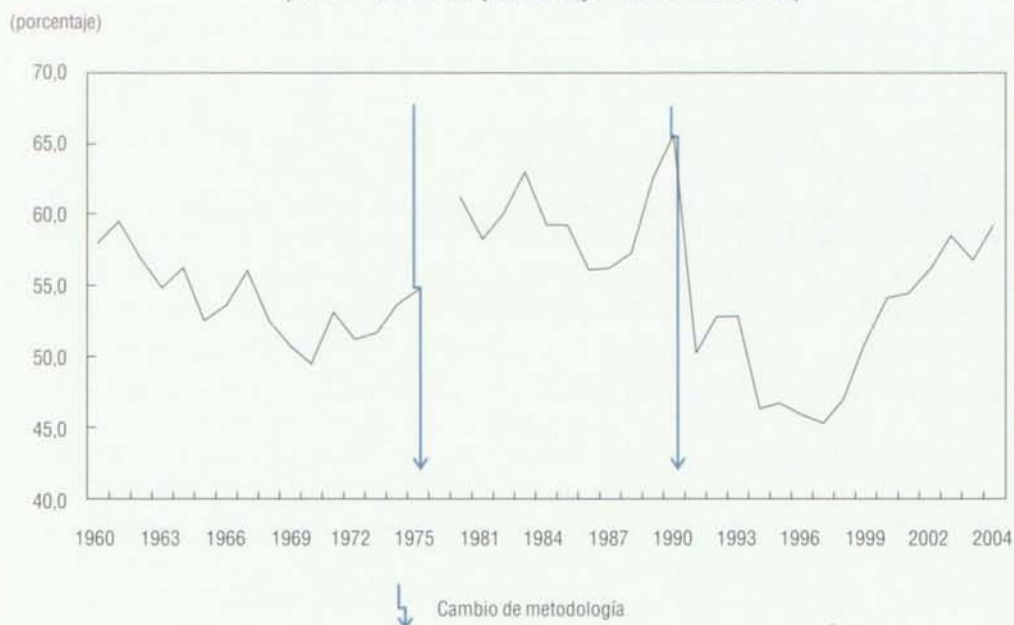
Fuente: Cuentas Departamentales DANE, Inandes (1977) y cálculos del autor.

que el de un antioqueño o valluno. Como se puede apreciar en el Gráfico 3, el producto per cápita siempre ha estado muy por debajo de los del promedio de Colombia. En su mejor momento, a finales de los ochenta, alcanzó a representar un 65% del promedio nacional; sin embargo, a lo largo de estos cuarenta años esta cifra ha girado alrededor del 55%, reflejando una situación de rezago y estancamiento de la economía departamental. Vale la pena destacar su tendencia a la mejoría en los últimos años; así, a partir de 1997 empieza un proceso de recuperación paulatina que se ha mantenido, sustentado en un mayor crecimiento del producto por persona y del total.

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 años noventa. A partir de 1993 el Gobierno pasó a ser el de mayor participación en el PDB, y sólo hasta 2000 registró un descenso en su importancia relativa dentro de la economía caucana.

A principios de la década de 1960 el sector agropecuario tenía la mayor participación dentro del producto departamental

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



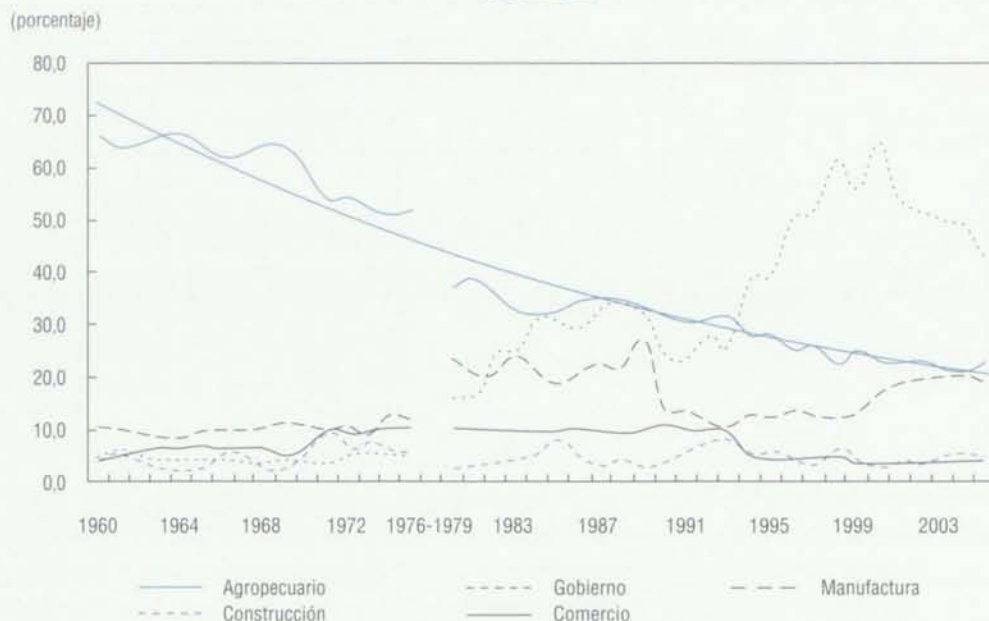
Fuente: Cuentas departamentales DANE, Inandes (1977) y cálculos del autor.

y su importancia era indiscutible al compararla con otros sectores de la economía. A lo largo de los siguientes cuarenta años este sector ha reducido su participación dentro de la economía, cediendo importancia a otros sectores, como el de Gobierno y la 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 el sector agropecuario vale la pena resaltar que, si bien ha crecido durante los años recientes, la pérdida de importancia se debe a una tasa de crecimiento

menor, frente a la de otros sectores. Al igual que en otros departamentos de Colombia, los primeros años de la década de los noventa estuvieron acompañados por reducciones considerables en las áreas cultivadas. En 1993 el área total cultivada en Cauca alcanzó un pico superior a las 120.000 hectáreas; luego, 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 estado constantes alrededor de las 100.000 hectáreas (Gráfico 4) ([www.agronet.net.co](http://www.agronet.net.co)).

Según Gómez *et al.* (2006), la pérdida de importancia del sector agropecuario

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



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

---

también se refleja en la relación entre el ciclo de este sector y el del resto de la economía. Hasta finales de la década de los noventa una recesión del sector agropecuario significaba, igualmente, una desaceleración de la economía departamental. En este sentido, los 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 venido cobrando gran importancia desde hace varios años, la promulgación de la Ley 218 de 1995 fue un factor importante para que este proceso se acelerara y empezara a desplazar al sector agropecuario. La denominada Ley Páez otorgó exenciones tributarias por diez años a las empresas que se ubicaran en los municipios que fueron afectados por el sismo y la avalancha del río Páez. Dichas exenciones buscaron dinamizar la economía de los municipios afectados por medio de la generación de más empleos. Los beneficios derivados por la promulgación de tal 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 al.* (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 agropecuario<sup>5</sup>.

Adicional a esto, durante los años posteriores a la implementación de dicha ley la inversión aumentó, en comparación con los años anteriores a la crisis. En un informe preparado por la Cámara de Comercio se señala que para el período 1991-1994 la inversión total fue de \$20.000 millones y para la segunda mitad de la misma década la inversión total fue de un billón de pesos (Cámara de Comercio, 2006a). En el mismo informe se destacan los cambios en los aportes de factores de producción al valor agregado. Si bien antes y después de la Ley Páez la mayoría del valor agregado era generado a partir del trabajo, después de la promulgación de la ley 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 que se reflejan en el aumento de las importaciones, cerrando la brecha existente que tenía el departamento con respecto al grado de apertura comercial y dejándola al nivel de la de otras regiones, como Bogotá.

---

<sup>5</sup> Para un análisis más detallado de las implicaciones de la Ley Páez, véase Escobar (1999), y González y Valencia (2003).

---

### **III. POBLACIÓN Y CAPITAL HUMANO**

Según el reporte más reciente del censo del DANE de 2005, 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 era el 25,7% del total, en tal ente esta cifra superaba el 60%. Aunque en las primeras décadas del siglo XX Cauca mantenía una composición de la población muy similar a la de Colombia, esto fue cambiando a lo largo de los años. El proceso de migración del campo a la ciudad se registró de una manera más lenta en Cauca que en el resto del país, lo que dio como resultado que en la actualidad sea uno de los pocos departamentos 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 Cauca. Como se puede observar en el Cuadro 3, sólo el 38% de la población está en las zonas urbanas. Al revisar las cifras de los censos a lo largo del siglo XX, se puede apreciar que la distribución rural-urbana del Cauca en 2005 es similar a la que tenía Colombia a principios de la década de los cincuenta.

Además de la alta participación de la población rural dentro del total, la participación indígena y de afrodescendientes también ha sido una constante en la historia de Cauca. Como se puede apreciar

en el Mapa 4, los municipios del occidente son en su mayoría indígenas, mientras que los del norte albergan la mayor parte de la población afrodescendiente. En el departamento coexisten nueve grupos etnolingüísticos indígenas: paeces, guambianos, ingas, toloroes, kokonucos, yananonas, emberas, guanacas y eperarasiapidara.

En el centro, en el área de influencia de Popayán, se encuentra la mayor parte de la población sin autorreconocimiento étnico. Vale la pena destacar que esta parte del departamento es la que cuenta con mayor infraestructura vial, y en ella se ubica la mayor parte de la agricultura y ganadería comercial.

#### **A. Pobreza**

Aunque se podrían identificar algunos patrones en la distribución de los grupos étnicos en el departamento, al realizar un mapa de la pobreza esta situación cambia, ya que es un problema transversal en todo Cauca. Todos los caucanos, sin importar su ubicación o etnia, enfrentan una seria situación de pobreza; aunque escasamente Popayán y Puerto Tejada son los únicos municipios con un índice NBI por debajo del 20%. De manera contraria, Argelia, Almaguer y Guapi son los municipios con los peores indicadores de pobreza, superando el 80%. La mayoría de los municipios tienen un porcentaje de NBI entre el 50% y el 80%. La peor situación se registra en la zona del Pacífico, en donde se presentan los mayores índices de NBI; incluso, al norte del departamento se registra



**Cuadro 3**  
**Población nacional, junio de 2005**

<b>Población</b>	<b>Total</b>	<b>Cabecera</b>	<b>Resto</b>	<b>Cabecera (%)</b>	<b>Resto (%)</b>
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
<b>Cauca</b>	<b>1.268.937</b>	<b>482.421</b>	<b>786.516</b>	<b>38,0</b>	<b>62,0</b>
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
Boívar	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
<b>Colombia</b>	<b>42.888.592</b>	<b>31.886.605</b>	<b>11.001.987</b>	<b>74,3</b>	<b>25,7</b>

**Nota:** cifras actualizadas al 22 de mayo de 2007.

Fuente: censo del DANE (2005), y cálculos del autor.

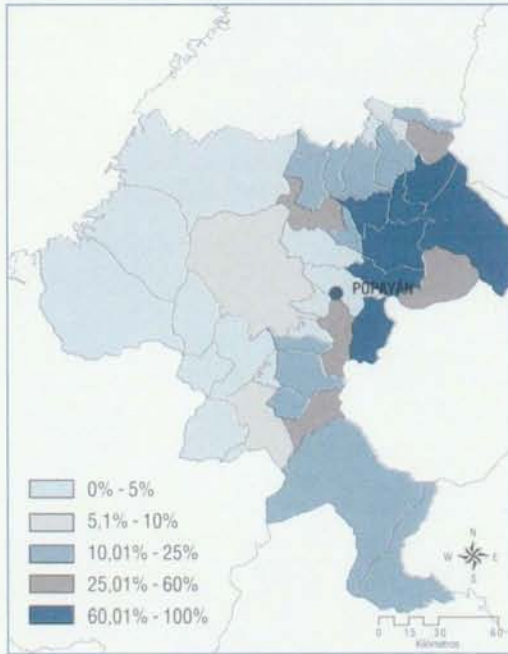
un grupo de municipios con indicadores por debajo del promedio. Vale la pena destacar que estos municipios tienen suelos con mejores fertilidades, mayor participación agrícola, mayor disponibilidad de carreteras, y fueron cobijados con los beneficios de la Ley Páez (Mapa 5).

Resulta interesante comparar la reducción de la pobreza en Cauca con lo alcanzado en otras regiones a lo largo de décadas pasadas. En 1985 Cauca tenía un porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 56,7%, mientras que en el país era de 39,5%.

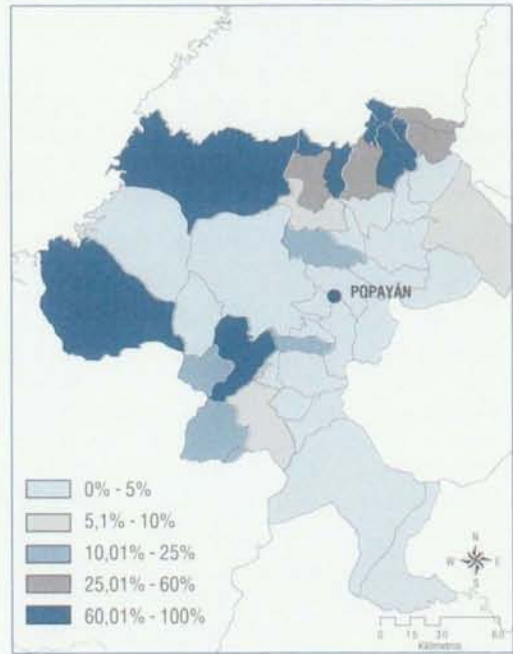
Mapa 4

Porcentaje municipal de la población según origen étnico

Indígenas



Afrodescendientes



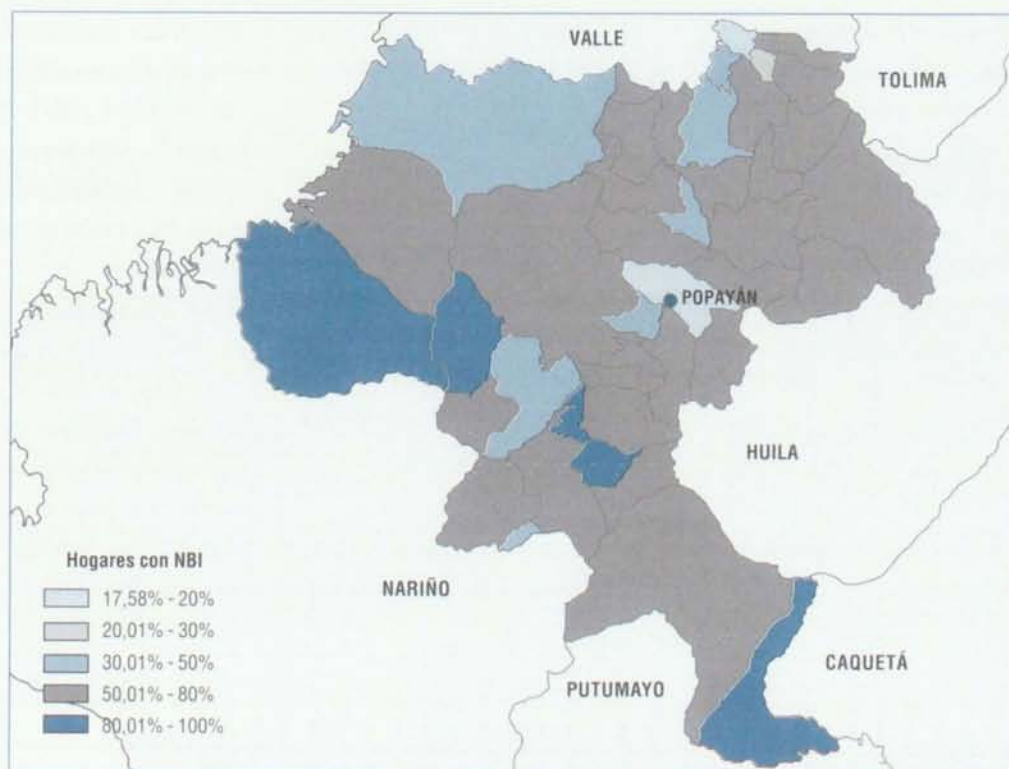
Fuente: IGAC (2005).

Después de dos décadas, los resultados alcanzados en Cauca y en Colombia son bien diferentes: durante dicho período Colombia logró reducir la pobreza en un 30%, mientras que en el Cauca esta reducción fue sólo de un 18%. Al comparar estas cifras con casos relativamente exitosos, como el de Bogotá, los contrastes son más pronunciados, ya que en esta ciudad la pobreza se redujo en un 50%, al pasar de 18,6% a 9,16%<sup>6</sup>.

Al revisar las cifras de NBI desagregadas entre las zonas urbanas y rurales, sobresale el hecho de que los indicadores de pobreza en las zonas rurales son el doble, comparados con los de las zonas urbanas. Esta es una situación preocupante, ya que en este departamento hay más personas en las zonas rurales que en las urbanas; además, allí la pobreza duplica a la de las cabeceras municipales. Son muy pocos los municipios con indicadores

<sup>6</sup> Las cifras para estas comparaciones son tomadas de la Cámara de Comercio del Cauca (2005).

Mapa 5  
 Distribución de hogares  
 con necesidades básicas insatisfechas, 2005



Fuente: Censo DANE, 2005.

de pobreza rural menores que los de las zonas urbanas, ellos son: Miranda, Puerto Tejada, Guapi y López de Micay. Nuevamente, cabe resaltar que la mayoría están al norte del departamento. Si bien los indicadores de pobreza son menores en las cabeceras municipales en comparación con el promedio nacional, existen diferencias importantes: los indicadores urbanos en Cauca están un 20% por encima del promedio nacional (Anexo 3).

## B. Educación

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

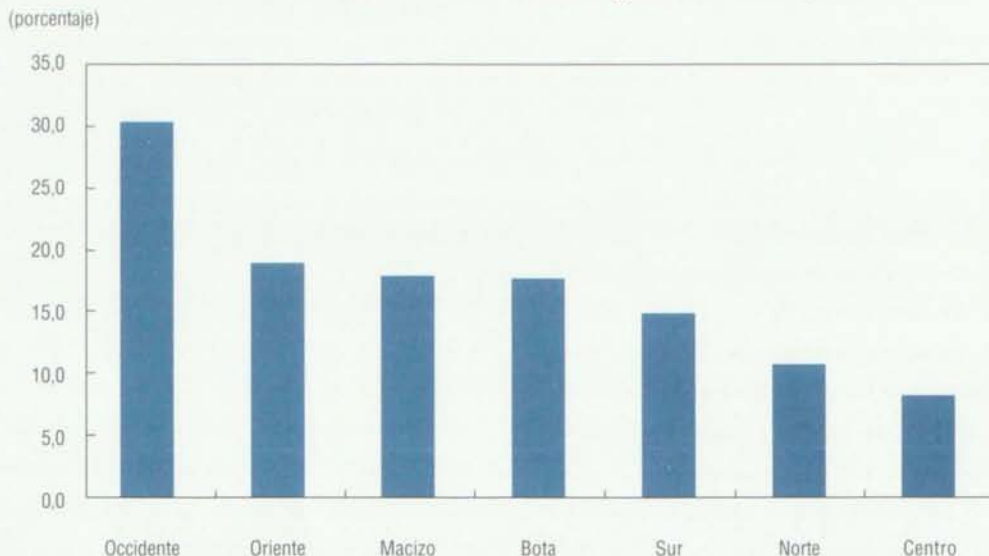
En Cauca cerca de 100.000 personas mayores de 15 años no saben leer ni escribir, lo cual representa el 13% de la población en este rango de edad. Las situaciones más críticas se encuentran en las zonas rurales y, en especial, en los municipios de la costa del Pacífico. Al igual que con el NBI, Popayán y algunos municipios del norte muestran las menores tasas. Para el caso de Popayán, la tasa es del 4% y en Villa Rica es del 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 puede apreciar en el Gráfico 5, el centro y el norte caucanos muestran las menores tasas de analfabetismo; por otro lado, el occidente y el oriente son las regiones con los mayores problemas. Hay que destacar que estas mismas subregiones concentran gran parte de la población indígena y de afrodescendientes. Al comparar estas

*En Cauca cerca de 100.000 personas mayores de 15 años no saben leer ni escribir, lo cual representa el 13% de la población en este rango de edad. Las situaciones más críticas se encuentran en las zonas rurales y, en especial, en los municipios de la costa del Pacífico.*

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



Fuente: DANE y cálculos del autor.

---

---

cifras con las de la Secretaría de Educación de la Gobernación, citadas por Vivas (2001), se puede observar que el panorama no ha cambiado mucho en los últimos diez años. Ese autor calcula una tasa del 16% para 1997; de la misma forma, señala que las zonas del Pacífico y del nororiente son las que concentran la mayor parte de analfabetas en el departamento.

### 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 en el sistema de salud entre indígenas (13%), población en el Sisbén (64%) y afiliadas al régimen contributivo (23%)<sup>7</sup>. 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 en el régimen contributivo es mayor, frente a las del subsidiado.

La situación de afiliación al sistema de salud es bastante particular, pues en Cauca conviven municipios con registros de población asegurada muy por encima de la población reportada en el censo más reciente 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) son los que registran las mayores diferencias entre la población asegurada y la población reportada en el censo. Como se puede apreciar en el Gráfico 6, estos municipios registran coberturas de entre un 140% y un 160% de su población.

### D. Servicios públicos

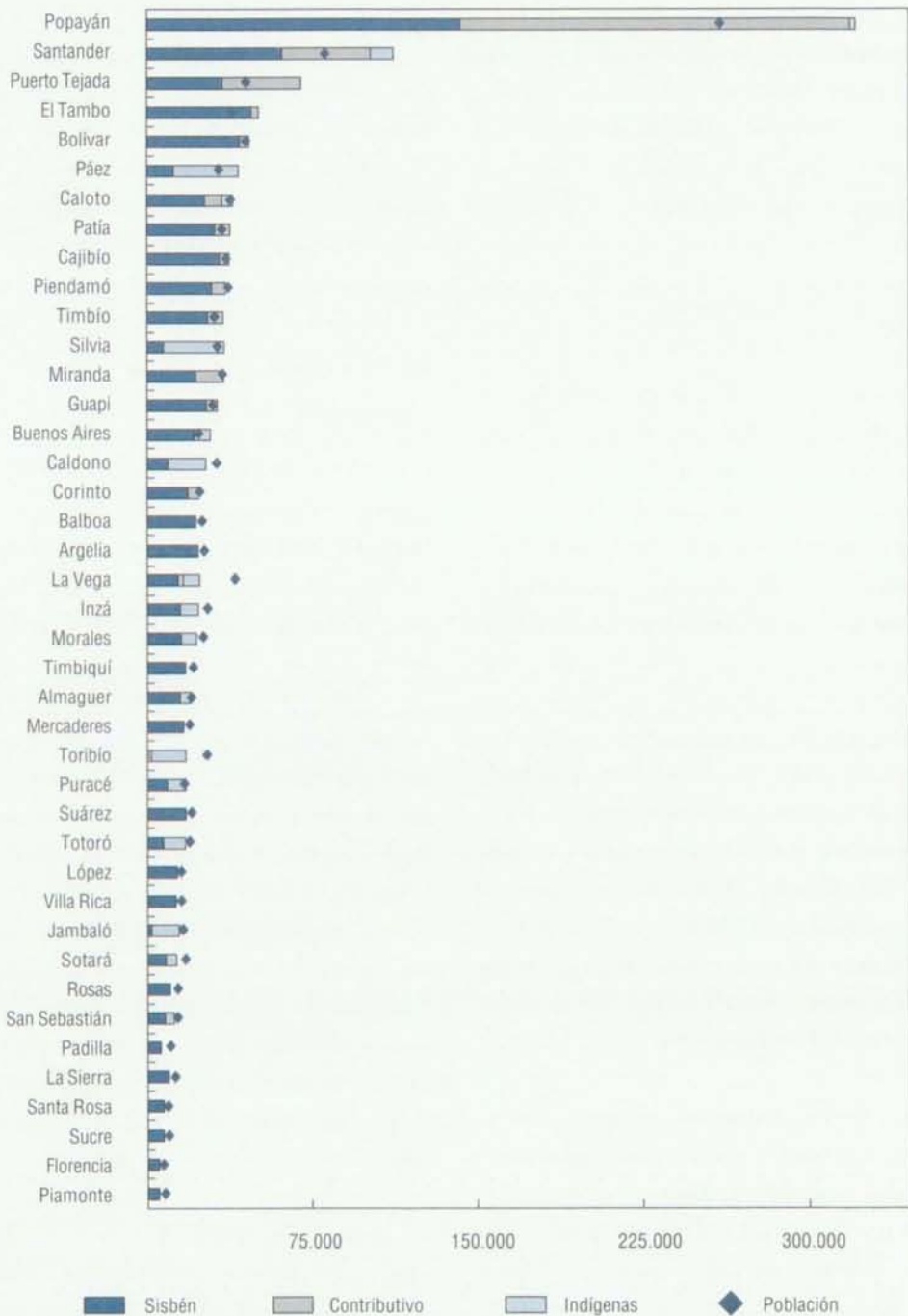
Las cifras de cobertura de servicios públicos domiciliarios en el departamento de Cauca reflejan una situación similar a la hallada al revisar otras cifras de bienestar de la población; es decir, un claro rezago. La energía eléctrica y el acueducto son los servicios públicos que tienen la mayor cobertura, con tasas de 80% y 66%, respectivamente. Sin embargo, Cauca aún no cuenta con la disponibilidad de gas domiciliario y el servicio de alcantarillado no llega 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 estos servicios básicos, contrastando con la situación de municipios más pequeños, en donde la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios es mínima.

En general, las tasas de cobertura en Cauca están por debajo, comparadas con las de otras regiones del país. Como se puede

---

<sup>7</sup> Las cifras de afiliación al régimen de salud corresponden a las manejadas por la Gobernación hasta agosto de 2006, los cálculos corresponden al autor.

Gráfico 6  
Población asegurada en el régimen de salud



Fuente: Secretaría de Planeación, Gobernación de Cauca.

**Cuadro 4**  
**Tasas de cobertura de servicios públicos domiciliarios en el Cauca (porcentajes)**

	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
Caldono	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	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
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
<b>Cauca</b>	<b>80,7</b>	<b>43,9</b>	<b>66,0</b>	<b>23,7</b>

Fuente: censo del DANE (2005).

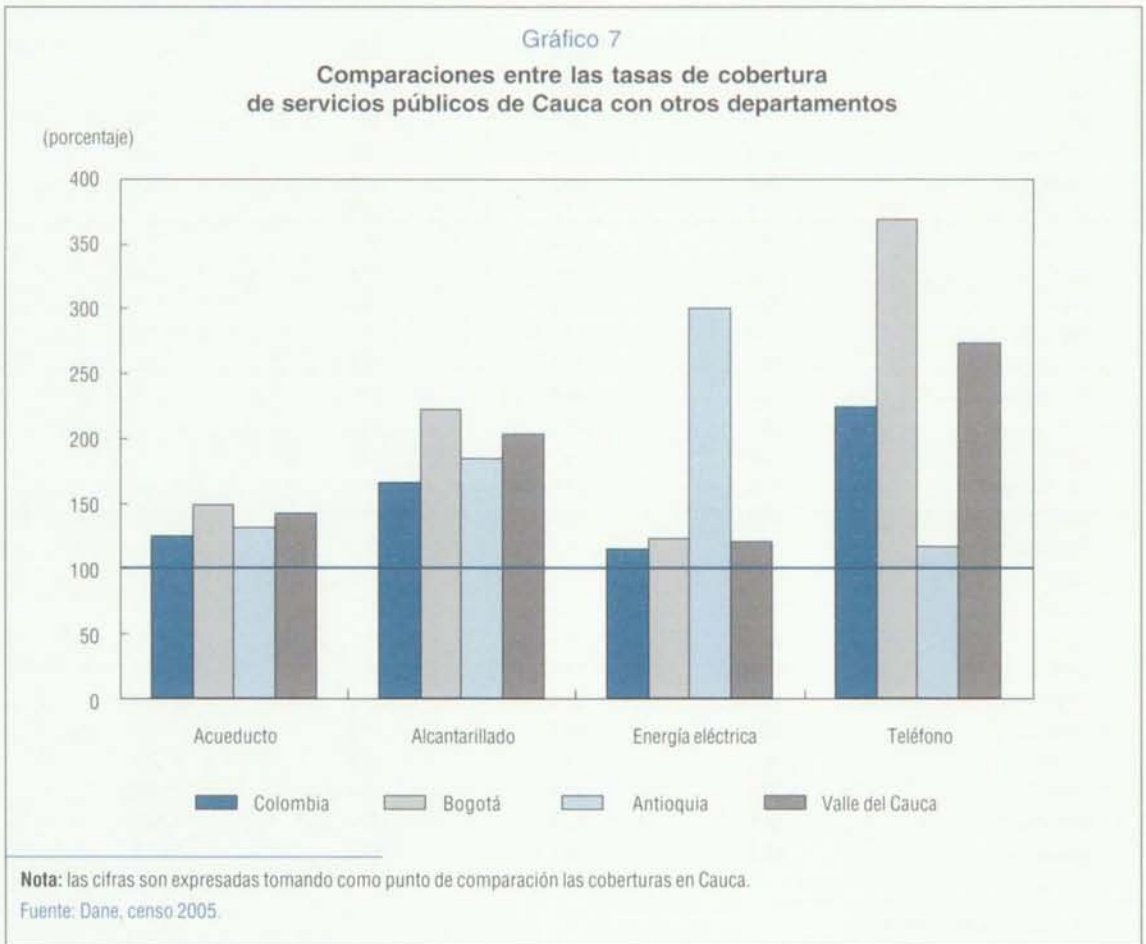
observar en el Gráfico 7, la situación de atraso para algunos servicios es dramática: en alcantarillado, por ejemplo, las coberturas municipales son casi la mitad de las de otros departamentos como Valle del Cauca o Antioquia. Esto sin incluir el servicio de gas natural, al cual ningún hogar en el departamento tiene acceso.

En esta sección se presentó una serie de estadísticas sobre la situación actual del Cauca; al igual que en la anterior, existe un común denominador para todas ellas, a saber: un rezago frente a otras regiones. Las cifras exhibidas hasta el momento

reflejan una difícil situación para Cauca en el mediano y largo plazos, lo que supone importantes retos hacia el futuro si se pretende acortar la brecha con otras regiones, en especial en lo que concierne al fortalecimiento del capital humano, conectividad y competitividad.

#### IV. CONFLICTOS Y TENENCIA DE LA TIERRA

Además de los graves problemas en la utilización de tierra que se señalaron en la segunda sección, existe otro aspecto



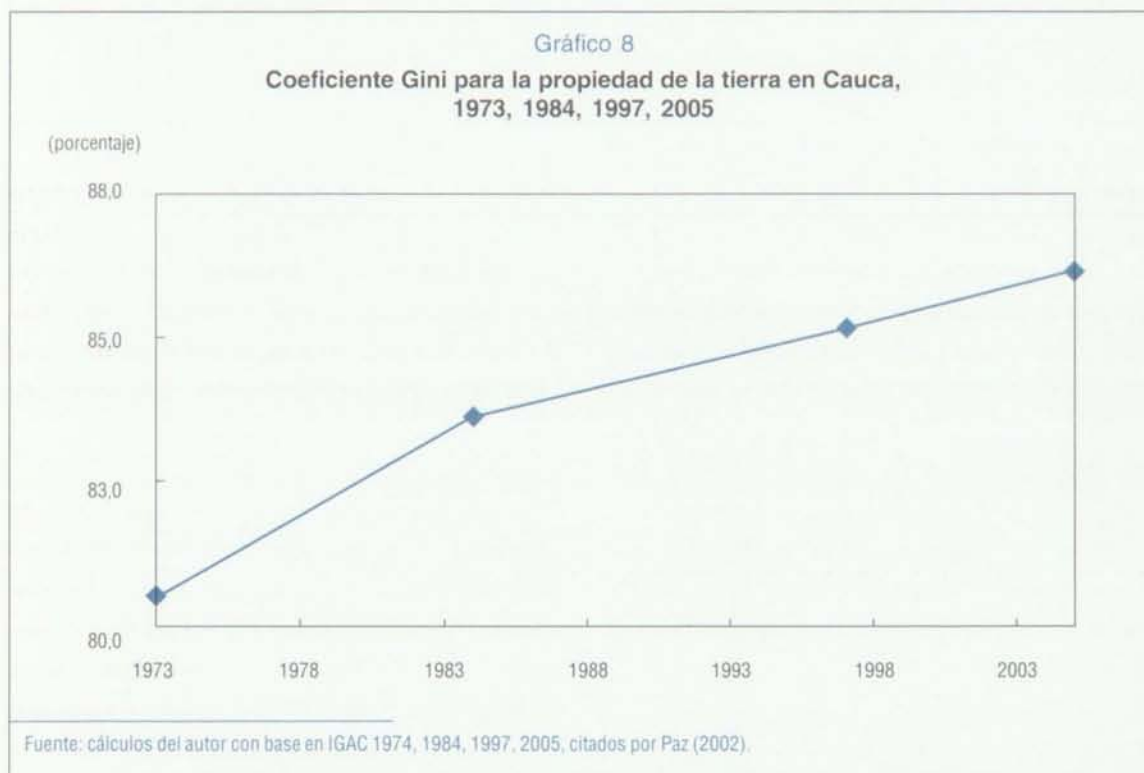


igualmente importante y problemático alrededor de las tierras de Cauca: la concentración en su tenencia. Según un informe elaborado por el Banco Mundial en 2004, Cauca era el segundo departamento en Colombia con mayor concentración en la tenencia de la tierra cuando se consideraba el valor de la misma, y el cuarto cuando se observaba su extensión. A pesar de los intentos por mejorar la situación de tenencia de tierra en Cauca en décadas recientes, el problema, lejos de mejorar, se ha intensificado.

Como se muestra en los gráficos 8 y 9, la situación de concentración de la tierra ha

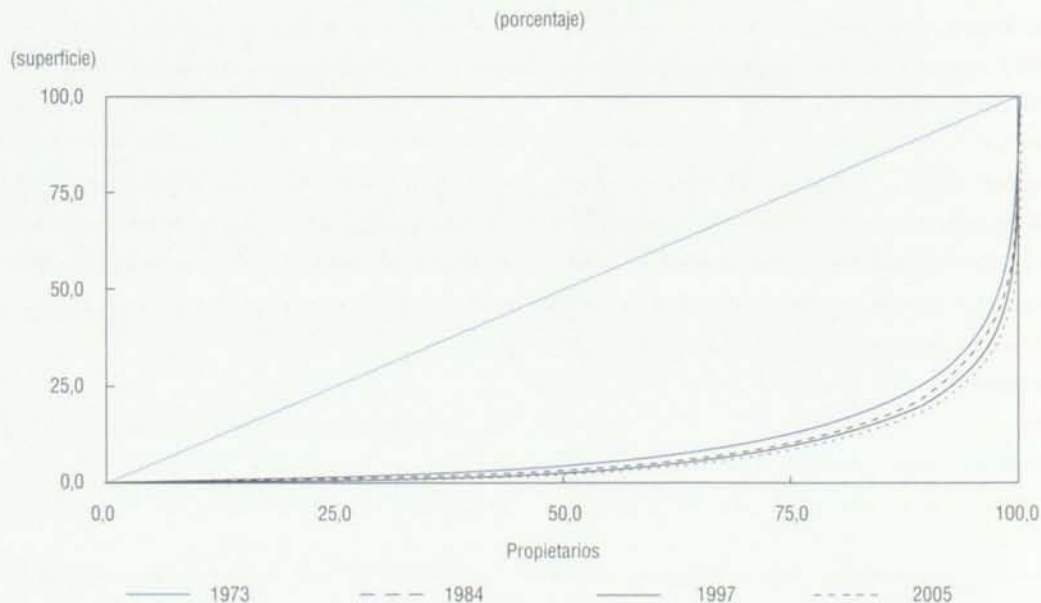
venido aumentando desde los años setenta. Al tomar el coeficiente Gini como medida de concentración, se puede ver que durante décadas recientes este indicador ha mostrado una tendencia creciente; del mismo modo, al revisar el comportamiento de las curvas de Lorenz<sup>8</sup>, se puede observar que esta línea, en lugar de acercarse a la 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



<sup>8</sup> 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; así, si hubiera equidistribución de la variable la curva se asemejaría a una línea de 45 grados.

Gráfico 9  
Curva de Lorenz de distribución de la tierra en Cauca  
1973, 1984, 1997 y 2005



Fuente: cálculos del autor con base en IGAC 1974, 1984, 1997 y 2005, citado por Paz (2002).

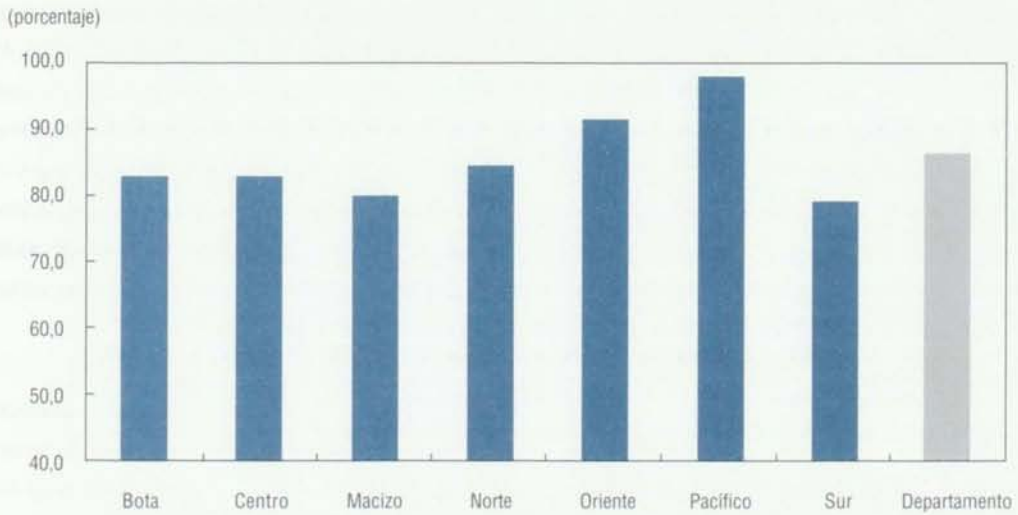
intentos de reforma agraria (Ministerio de Agricultura, 1985). Según cifras del informe, durante 1969 a 1983 el Gobierno había redistribuido por medio del Incora cerca de 31.000 hectáreas, repartidas en las subregiones centro (65%), sur (5%) y norte (30%). De manera paradójica, muchos lineamientos estratégicos de política propuestos en ese documento se mantienen vigentes hoy en día, ya que nunca fueron resueltos, o se ha retrocedido en ellos (como se muestra en el Gráfico 10).

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 de tierras. Cabe

anotar que estas zonas no se incluyeron en los primeros intentos de redistribución de tierra, iniciados en los años sesenta y setenta. Por otro lado, la zona del macizo registra la menor concentración de tierra, al ser medida por el coeficiente Gini.

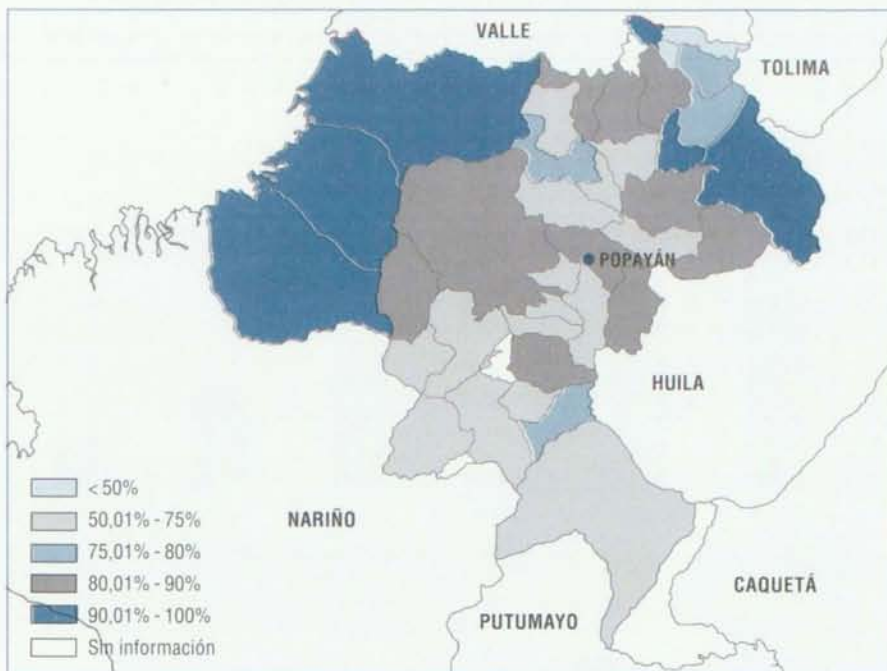
Para seguir con la revisión de las cifras de tenencia de tierra, hay que destacar la situación de varios municipios que tienen valores menores, entre ellos Padilla, Miranda y Suárez. Como se aprecia en el Mapa 6, se pueden identificar patrones regionales de concentración de tierra: en la región del Pacífico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

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



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

Mapa 6  
**Coeficiente Gini de la distribución de la tierra para municipios de Cauca**



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

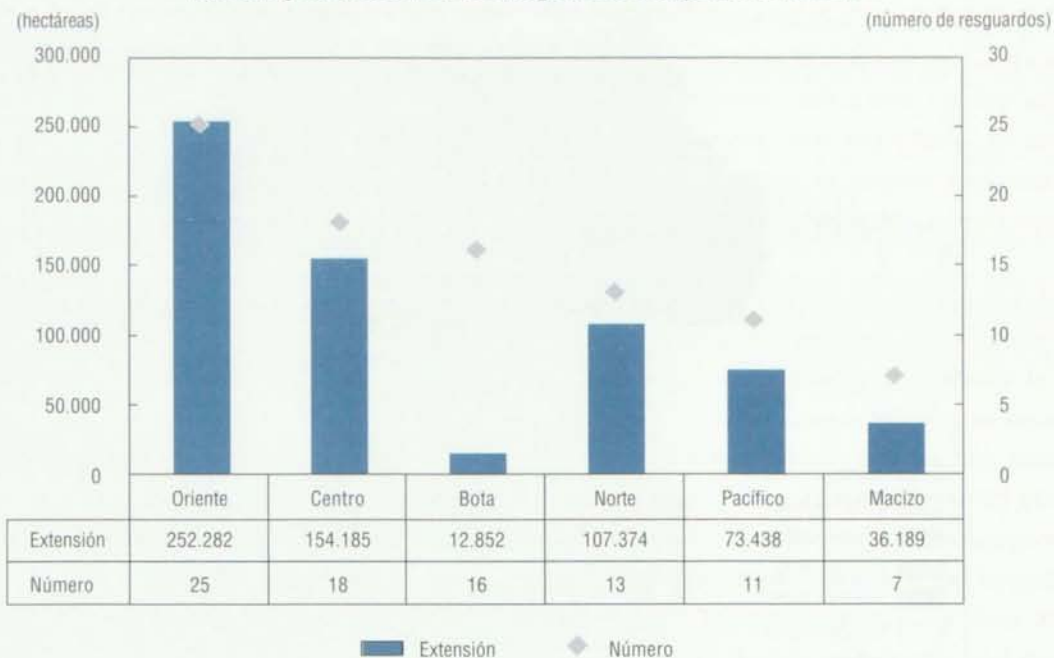
Para corroborar los patrones de concentración se calculó el estadístico de Getis-Ord para identificar *clústeres*. Los resultados muestran que existe una probabilidad menor del 5% para que la concentración de los valores bajos del coeficiente Gini sea el producto de procesos aleatorios. En otras palabras,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

Un aspecto importante de la tenencia de la tierra en el departamento de Cauca gira en torno de los esquemas de tenencia colectiva de la tierra. Según datos de la Gobernación, cerca de la tercera parte de

todo el territorio caucano se mantiene bajo este esquema de propiedad. De las más de tres millones de hectáreas sobre las que se tiene información en el IGAC, 970.395 pertenecen a territorios indígenas y comunidades afrodescendientes. Esto equivale a que el 32% del departamento está en manos del 43,8% de la población. Como se puede ver en el Gráfico 11, en el centro y el oriente del departamento están el mayor número de resguardos.

Por su parte, las comunidades afrodescendientes tienen sus territorios en la región del Pacífico, los cuales totalizan 334.000 hectáreas repartidas en siete predios. Las diferencias en cuanto a repartición de tierras en las denominadas minorías de Cauca

Gráfico 11  
Número y extensión de los resguardos indígenas en Cauca



Fuente: Secretaría de Planificación, Gobernación de Cauca, información electrónica.

---

---

se hacen evidentes al revisar estas cifras. A pesar de que las comunidades afrodescendientes e indígenas en el departamento tienen un tamaño similar, las tierras de los resguardos indígenas son el doble frente a los territorios de las comunidades afrodescendientes. En otras palabras, por cada hectárea de tierra que le corresponde a un afrodescendiente en el Cauca, a cada indígena le corresponde casi el doble<sup>9</sup>.

Sobre las grandes extensiones de los territorios indígenas en el Cauca mucho se ha discutido y 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 Gobierno argumenta que los recursos y esfuerzos invertidos en cumplir los compromisos han sido significativos, y que actualmente enfrenta restricciones presupuestales que impiden satisfacer la totalidad de las demandas. Para el período 2007-2010 el Gobierno tiene previstos \$18.612 millones para

cumplir los compromisos adquiridos con las víctimas de la masacre de la hacienda El Nilo (DNP, 2007). Entre 1994 y 2003 se adjudicaron 8.190 hectáreas, las cuales beneficiaron a 1.024 familias indígenas; de la misma forma, en el plan de desarrollo de la actual Gobernación, el tema indígena constituye un capítulo aparte; incluso, 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 especial<sup>10</sup>. 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 entregadas a campesinos. En un documento de la Sociedad Colombiana de Agricultores dirigido al Departamento Nacional de Planeación, citado por Paz (2001), los agricultores señalan que es falsa la existencia de grandes terratenientes privados en 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 de que propiedades productivas y generadoras de empleos en el pasado, las cuales fueron entregadas por el Gobierno, hoy día se hayan convertido en rastrojos improductivos (Paz, 2001, p. 209).

---

<sup>9</sup> Estos cálculos se hacen a partir de la información del censo de 2005 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.

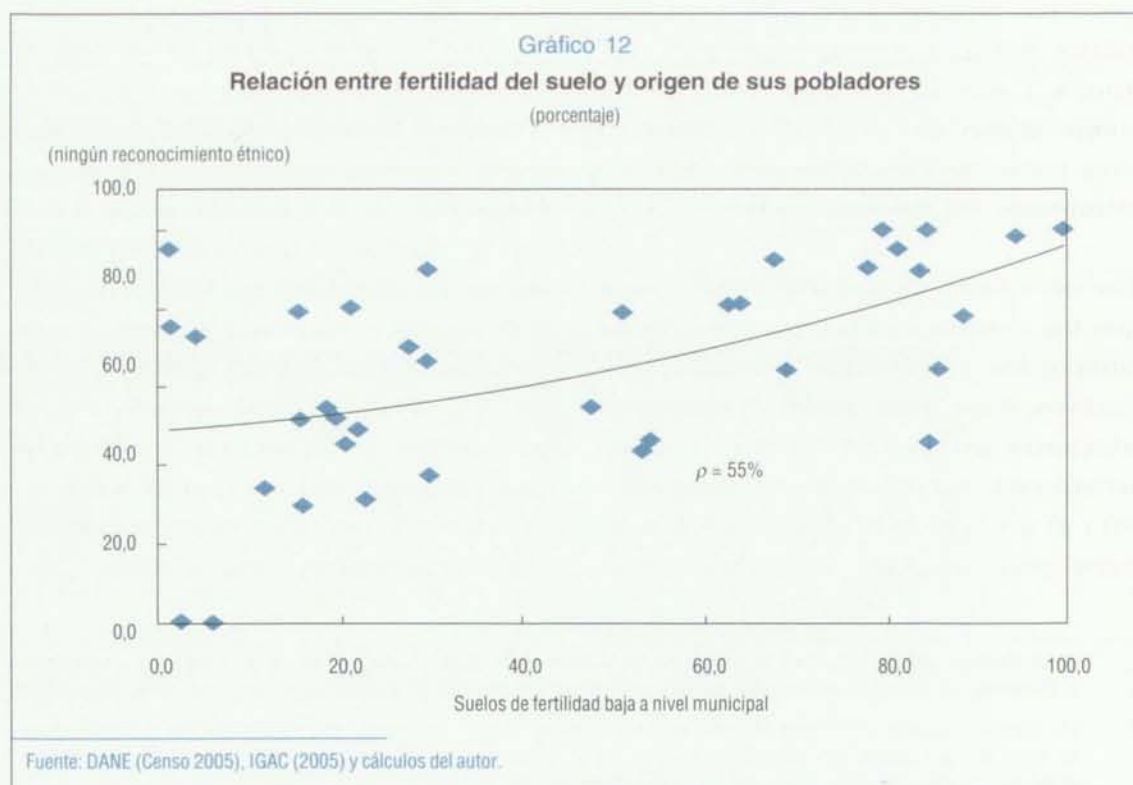
<sup>10</sup> Un ejemplo adicional a esta situación lo constituye el hecho de que solo hasta hace un par de años las necesidades de tierra de las comunidades afrodescendientes fueran tenidas en cuenta como un grupo aparte. En la actualidad el Incoder trabaja con tres mesas de tierra simultáneamente: campesinos, indígenas y afrodescendientes.

Sobre este aspecto, y utilizando información geográfica del IGAC, se pueden ilustrar varios elementos del debate. En efecto, los municipios con mayor participación indígena poseen un gran porcentaje de tierras con fertilidad muy baja. Pero, de igual forma, la correlación entre comunidades indígenas y agricultura es más débil, frente a 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 con una menor disponibilidad de suelos más fértiles en tales municipios.

Acerca de la relación entre reconocimiento étnico y calidad de los suelos hay que

mencionar que, dadas las restricciones de aptitud y calidad de algunas subregiones, estas dificultades también la 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 suelos con buena fertilidad es una constante para las comunidades indígenas, también lo es para otras comunidades, como la de pequeños campesinos.

La actual problemática de Cauca gira en gran parte alrededor del tema de acceso a la tierra. Por un lado, existen problemas inherentes a la tierra, en especial sus limitaciones, los cuales se derivan de su uso y la concentración de la tenencia. Por el



---

otro, la estrecha relación que guardan estos factores con el autorreconocimiento étnico y la pobreza. Por ejemplo, mayores estímulos a la agricultura comercial están asociados con menores indicadores de pobreza, pero en el departamento los porcentajes más bajos de hectáreas cultivadas se encuentran en los municipios con los mayores niveles de concentración de la propiedad.

Como se ha señalado, una de las características de Cauca es su ruralidad: la mayoría de la población del departamento vive en el campo y deriva su sustento de las actividades agropecuarias. En estas zonas los indicadores de pobreza doblan a los de las zonas urbanas, que ya de por sí cuentan con índices muy altos, en comparación con 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. Además, la mayor concentración de la propiedad va ligada a un menor uso en agricultura; a su vez, la gran utilización de la tierra para fines agrícolas está ligada con menores

índices de pobreza. Adicionalmente, las calidades y aptitudes del suelo entran a desempeñar un papel importante en las actividades agrícolas; de hecho, 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 de Cauca durante años recientes; 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, que hacen más complejo el panorama. La disponibilidad de suelos aptos para la agricultura 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 actual problemática de Cauca gira en gran parte alrededor del tema de acceso a la tierra. Por un lado, existen problemas inherentes a la tierra, en especial sus limitaciones, los cuales se derivan de su uso y la concentración de la tenencia. Por el otro, la estrecha relación que guardan estos factores con el autorreconocimiento étnico y la pobreza.*

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 y adjudicar menos de dos millones de hectáreas; por tanto, adjudicando lo terrenos baldíos que son de la Nación se lograría dar solución al problema.

---

Las necesidades de distribución de tierras en 2003 superaban las 314.000 hectáreas, sin contar con las demandas de las comunidades afrodescendientes. La disponibilidad de baldíos sólo alcanzaba las 230.000 hasta el año 2003. Adicionalmente, es necesario considerar que en los municipios con las mayores demandas existe la menor disponibilidad de baldíos. Todo esto quiere decir que si el objetivo fuese la sola redistribución de tierra el principal mecanismo sería la compra y posterior adjudicación. Pero, como se mencionó, este esquema presenta sus propias limitaciones, no solo por la falta de disponibilidad de tierra sino 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 la tierra. Sobre esto, en su informe de 2004 señala que, "los programas que pretenden mejorar el acceso a la tierra por parte de los pobres o los sin tierra deben complementar, no reemplazar, lo que se puede lograr a través del mercado de tierras" (Banco Mundial, 2004, p. 92).

A pesar de ser un departamento con una vocación agropecuaria que data desde muchos años atrás, este sector enfrenta diversas restricciones y retos<sup>11</sup>. Sobre este

aspecto vale la pena 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 este sector no son las mayoritarias. En la agenda interna de Cauca se enumeran doce directrices, de las cuales sólo cinco se encuentran dentro del sector agropecuario y agroindustrial (Cámara de Comercio, 2006b): Los lineamientos para otros sectores (artesanías, conglomerado industrial, región de conocimiento, Pacífico, turismo, minería y *software*) empiezan a estar en la mesa de discusión para el futuro de Cauca a mediano y largo plazos.

## V. REFLEXIONES FINALES

El Cauca actual enfrenta retos importantes en el mediano y largo plazos. Los indicadores de pobreza muestran a una región con un claro rezago en comparación con otras regiones, un sector agropecuario con modestas tasas de crecimiento y uno industrial que ha venido ganando participación 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 dicho grupo sobre los recursos se manifiesta en

---

<sup>11</sup> Dentro de las restricciones se pueden resaltar: 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 de Cauca, 2004).



---

conflictos importantes en la utilización de los suelos de Cauca. A su vez, la presión y demanda por tierras contrasta con las limitaciones productivas de éstas y el actual estancamiento de la agricultura. Adicionalmente, la estructura de tenencia de tierra del departamento no muestra el mejor panorama: Cauca aparece como el segundo departamento de Colombia con mayor desigualdad en cuanto a este tema.

En este complejo panorama de interacciones, el concepto de autorreconocimiento étnico entra a cumplir 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, los cuales 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 pasadas. 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 carreteras reduce el grado de integración interregional y constituye una limitación para zonas aptas agrícola y agroforestalmente. El norte del departamento tiene fuertes vínculos con el Valle del Cauca, el sur depende de sus interacciones con Nariño, y 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.

*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 carreteras reduce el grado de integración interregional y constituye una limitación para zonas aptas agrícola y agroforestalmente.*

A mediados de la década pasada el norte del departamento fue víctima de los estragos de la naturaleza, en donde 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 serán un aspecto central dentro de la vida económica del Cauca en los próximos años.

A futuro Cauca le apuesta a su diversidad, su capital humano y su sector

---

agropecuario. A pesar de las limitaciones y dificultades, es un territorio con una disponibilidad de recursos importante, lo cual se traduce en alternativas hacia el

futuro. El reto importante es una institucionalidad que reconozca la problemática actual, sus causas, y logre aprovechar esa riqueza para sus habitantes.

---

---

## REFERENCIAS

- Aragón, A. *Fastos payaneses*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1939.
- Alonso, J.; Lotero, A. "Evolución del sector externo caucano: un análisis de *clusters*" (mimeo), 2006.
- Banco Mundial. "Colombia, una política de tierras en transición", *Documento CEDE*, núm. 002126, Universidad de los Andes, Bogotá, 2004.
- Cámara de Comercio de Cauca. *Análisis de coyuntura de la industria en el Departamento del Cauca 1990-2004*, Cámara de Comercio del Cauca, Popayán, 2006a.
- Cámara de Comercio del Cauca. *Agenda interna del Cauca*, Colciencias, Popayán, 2006b.
- Cámara de Comercio del Cauca. *Anuario estadístico 2004*, Cámara de Comercio del Cauca, Popayán, 2005.
- Departamento Nacional de Planeación. "Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del Departamento del Cauca", *Documento Conpes*, núm. 3461, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2007.
- Domínguez, C. "Construcción social del espacio", en Barona, G.; Gnecco, C. *Historia, geografía y cultura del Cauca: territorios posibles*, Universidad del Cauca, Popayán, 2001.
- Escobar, J. *Análisis socioeconómico de la Ley Páez*, Universidad del Valle, Cali, 1999.
- Gobernación del Cauca. *Plan de desarrollo 2004-2007: por el derecho a la diferencia*, recuperado de <[www.gobcauca.gov.co](http://www.gobcauca.gov.co)>, 2004.
- Gómez, A.; Miller, A.; Rivera, C. *Análisis y predicción de la economía del Cauca*, Cámara de Comercio del Cauca, Popayán, 2006.
- González, V.; Valencia, A. *Ley Páez en el norte del Cauca y su influencia en la comunidad de Villa Rica: hallazgos iniciales*, Universidad de San Buenaventura, Cali, 2003.
- Inandes. *El desarrollo económico departamental 1960-1975*, Bogotá, 1977.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). *Mapa digital integrado de Colombia*, IGAC, Bogotá, 2005.
- Ministerio de Agricultura. *Desarrollo agropecuario del Cauca*, Ministerio de Agricultura-Gobernación del Cauca, Popayán, 1985.
- Ministerio del Interior. Decreto 982 de 1999. Bogotá, 1999.
- Paz, J. "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, 2001.
- Vivas, D. "Educación", en Barona, G.; Gnecco, C. *Historia, geografía y cultura del Cauca: territorios posibles*, Universidad del Cauca, Popayán, 2001.

## ANEXO

Cuadro A1.1  
Vocación de los suelos según su aptitud  
(hectáreas)

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

Fuente: IGAC (2005) y cálculos del autor.

**Cuadro A1.2**  
**Distribución de la población entre cabecera**  
**y resto para el Cauca y Colombia**  
 (porcentaje)

	1964	1973	1985	1993	2005
<b>Cauca</b>					
Cabecera	23,17	32,37	35,9	36,65	40,53
Resto	76,83	67,63	64,1	63,35	59,47
<b>Colombia</b>					
Cabecera	51,96	59,02	65,4	68,51	74,3
Resto	48,04	40,98	34,6	31,49	25,7

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

**Cuadro A1.3**  
**Índice de necesidades básicas insatisfechas**

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

Fuente: censo del DANE (2005).

**Cuadro A1.4**  
**Estructura de la tenencia de la tierra en el Cauca**

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

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

Fuente: Secretaría de Planeación y Gobernación del Cauca.

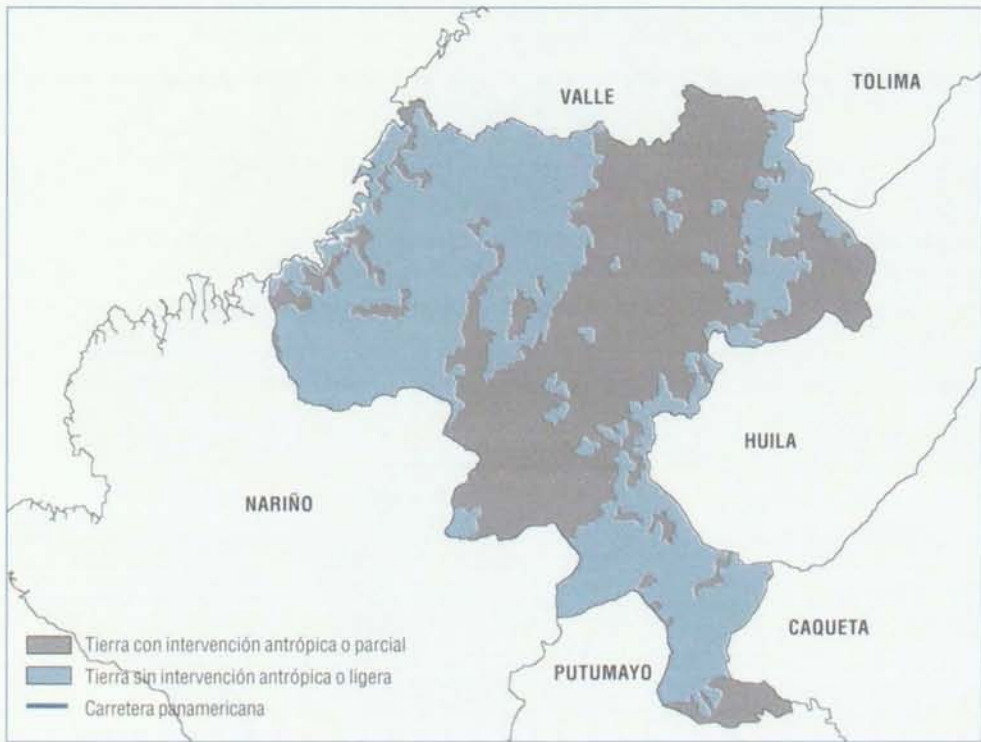
**Cuadro A1.5**  
**Distribución de la tierra según piso térmico y fertilidad**

Piso térmico	Alta	Moderada	Baja	Muy baja
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	114325,2
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).



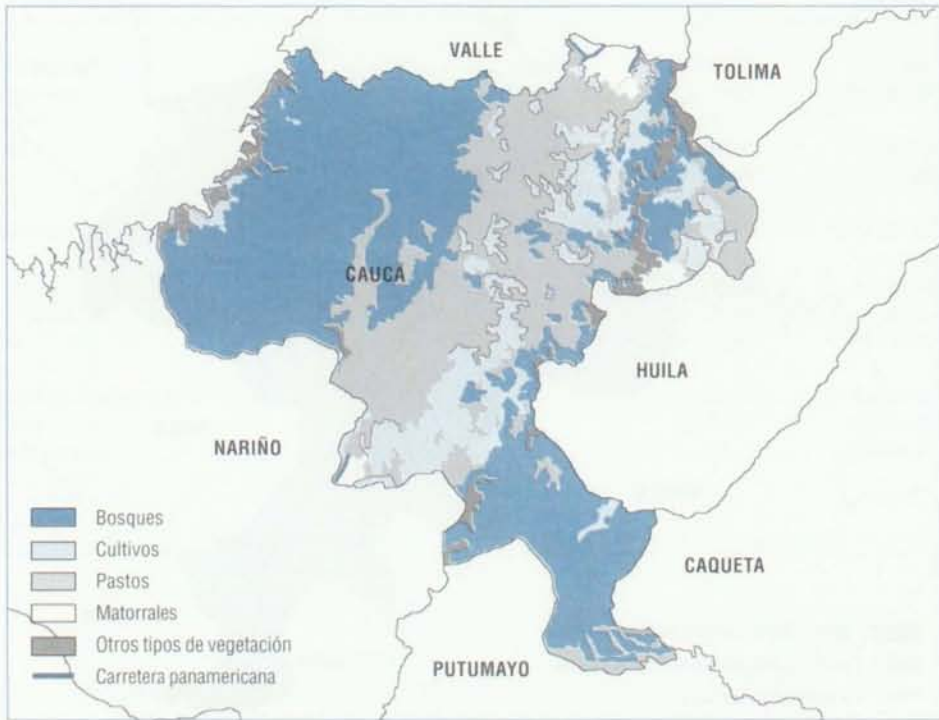
Mapa A1.6  
Ubicación de las tierras de Cauca según grado de intervención



Fuente: IGAC (2005).

Mapa A1.7

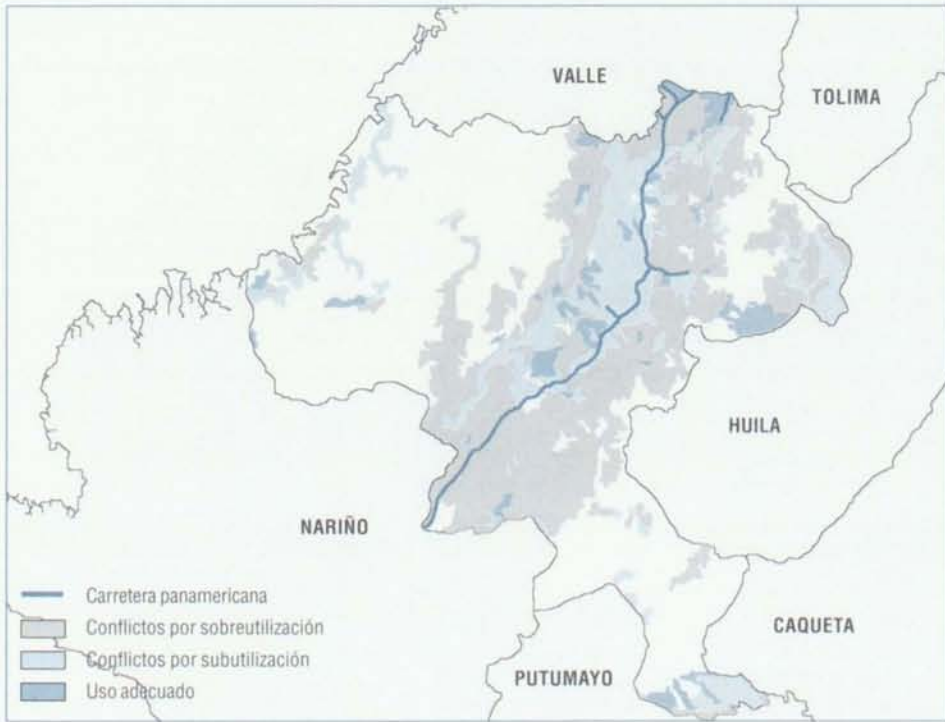
Ubicación de las tierras de Cauca según su uso



Fuente: IGAC (2005).

Mapa A1.8

Ubicación de las tierras de Cauca según conflicto por utilización



Fuente: IGAC (2005).