

ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN LAS REGIONES PRODUCTORAS DE COLOMBIA. CARACTERIZACIÓN DEPARTAMENTAL PUTUMAYO

Astrid Martínez
Martha Delgado

Abril, 2018

CUADERNOS
FEDESARROLLO
61



Cuadernos de Fedesarrollo
Número sesenta y uno



Cuadernos de Fedesarrollo

- 1 Tasa de cambio en Colombia
Mauricio Cárdenas
- 2 Los dólares del narcotráfico
Roberto Steiner
- 3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010
Natalia Salazar - Sandra Zuluaga
- 4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia I
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II
Mauricio Reina - Denisse Yanovich
- 6 Tributación en Colombia
Roberto Steiner - Carolina Soto
- 7 Las aseguradoras y el régimen de inversión
María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga
- 8 Petróleo y región: el caso del Casanare
Alejandro Gaviria - Adriana González - Juan Gonzalo Zapata
- 9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia
Ulpiano Ayala - Jaime Millán
- 10 Misión del ingreso público
Miembros del Consejo Directivo
- 11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca
Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta
- 12 El nuevo comercio minorista en Colombia
Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta
- 13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento
María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar
- 14 Los servicios financieros y el tlc con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia
Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)

- 15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano
Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatríz Marulanda - Mariana Paredes
- 16 Evaluación del impacto del tlc entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca
Camila Casas - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 17 La infraestructura de transporte en Colombia
Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez
- 18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento
Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez
- 19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad
Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman
- 20 El sector de materiales de la construcción en Bogotá - Cundinamarca
Camila Aguilar - Nicolás León - Marcela Meléndez
- 21 Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano
Emilio José Archila - Gabriel Carrasquilla - Marcela Meléndez - Juan Pablo Uribe
- 22 La política social de telecomunicaciones en Colombia
Andrés Gómez-Lobo - Marcela Meléndez
- 23 El modelo de intervención ReSA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales
Juan José Perfetti del C.
- 24 La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo
Mauricio Santa María - Sandra Viviana Rozo
- 25 La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal
Mauricio Cárdenas - Mauricio Reina
- 26 Evaluación económica de la inclusión de la vacuna antineumocócica en el Plan Ampliado de Inmunización
Mauricio Santa María - Fabián García - María José Uribe
- 27 Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia
Mauricio Olivera
- 28 Análisis de la competencia en la industria colombiana de cigarrillos
Marcela Meléndez - Tatiana Vásquez
- 29 Evaluación económica del Plan Colombia
Daniel Mejía

- 30 El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores
Mauricio Santa María - Nils-Henrik Von Der Fehr - Jaime Millán - Juan Benavides Orlando Gracia - Erika Schutt
- 31 Impacto socioeconómico del sector azucarero colombiano en la economía nacional y regional
María Angélica Arbeláez - Alexander Estacio - Mauricio Olivera
- 32 La Ley de Fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos
Orlando Gracia - Manuel Maignushca - Luis Ernesto Mejía - David Yanovich Sandra Cortés - Germán Galindo - Erika Schutt
- 33 Programa ReSA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural
Juan José Perfetti - Juan Carlos Gallego - María Camila Perfetti
- 34 El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas
Mauricio Olivera - Pilar Cabrera - Wendy Bermúdez - Adriana Hernández
- 35 El impacto del leasing financiero sobre la inversión y el empleo en las firmas colombianas
Natalia Salazar - Pilar Cabrera - Alejandro Becerra
- 36 Impacto del sector de servicios petroleros en la economía colombiana
Mauricio Olivera - Luis Alberto Zuleta - Tatiana L. Aguilar - Andrés F. Osorio
- 37 Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano
Mauricio Olivera - Diego Escobar - Norberto Rojas - Julián Moreno Claudia Quintero - Anamaría Tibocha
- 38 La política comercial del sector agrícola en Colombia
Hernando José Gómez - Juan Camilo Restrepo - John Nash - Alberto Valdés Mauricio Reina - Sandra Zuluaga - Wendy Bermúdez - Sandra Oviedo - Juan José Perfetti
- 39 Hacia una política integral de medicamentos biotecnológicos en Colombia
Juan Gonzalo Zapata - Sergio Bernal - Jairo Castillo - Katherine Garzón
- 40 Elaboración de una Evaluación Integral de Sostenibilidad (EIS) para Colombia
Helena García Romero - Adriana Hernández Ortiz
- 41 Dinámica regional del sector de bienes y servicios petroleros en Colombia
Felipe Castro - Lusi Alberto Zuleta - Juan Fernando Alandette Sandra Milena Fonseca - Sebastián Martínez

- 42 Contrabando de Cigarrillos y Tributación en Colombia
*Juan Gonzalo Zapata - Adriana Sabogal - Ana Cecilia Montes
Germán Rodríguez - Jairo Castillo*
- 43 El Estatuto de Profesionalización Docente: Una primera evaluación
Alejandro Ome
- 44 Análisis económico de la normativa de libre competencia en Colombia
David Bardey - Alejandro Becerra - Pilar Cabrera
- 45 Análisis de la situación energética de Bogotá y Cundinamarca
*Astrid Martínez Ortiz - Eduardo Afanador - Juan Gonzalo Zapata - Jairo Núñez
Ricardo Ramírez - Tito Yepes - Juan Carlos Garzón*
- 46 Infraestructura de transporte en Colombia
Tito Yepes - Juan Mauricio Ramírez - Leonardo Villar - Juliana Aguilar
- 47 Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia:
encadenamientos sectoriales
Astrid Martínez Ortiz - Tatiana Aguilar Londoño
- 48 Desarrollo de la agricultura colombiana
Roberto Junguito - Juan José Perfetti - Alejandro Becerra
- 49 Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación básica
y media en Colombia
Sandra García Jaramillo - Darío Maldonado Carrizosa - Catherine Rodríguez Orgales
- 50 Innovación y emprendimiento en Colombia - Balance, perspectivas y
recomendaciones de política: 2014-2018
Hernando José Gómez - Daniel Mitchell
- 51 Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera
infancia en Colombia
Raquel Bernal
- 52 Perspectivas fiscales 2014-2018
Parte I. Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrenio
Leonardo Villar - David Forero
Parte II. Elementos para una nueva reforma tributaria
Roberto Steiner - Juan Camilo Medellín
- 53 La doble descentralización en el sector salud: evaluación y alternativas
de política pública
Ramiro Guerrero - Sergio I. Prada - Dov Chernichovsky
- 54 Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia
Juan Mauricio Ramírez - Juan Guillermo Bedoya - Yadira Díaz

- 55 Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal
Roberto Junguito Bonnet - Juan José Perfetti del Corral - Martha Delgado Barrera
- 56 Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política
Vivian Newman Pont - María Paula Ángel Arango
- 57 Crecimiento Económico: ¿Es posible recuperar un ritmo superior al 4% anual?
Hernando José Gómez - Laura Juliana Higuera
- 58 Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia
Leonardo Villar - David Forero
- 59 Descentralización y finanzas territoriales
Antonio Hernández Gamarra - Luis Hernando Barreto Nieto
- 60 El sistema de salud colombiano en las próximas décadas: cómo avanzar hacia la sostenibilidad y la calidad en la atención
Catalina Gutiérrez Sourdis
- 61 Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Putumayo
Astrid Martínez -Martha Delgado

Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia

Informe de Fedesarrollo a Ecopetrol S.A.

**Caracterización departamental
Putumayo**

Investigadores

Astrid Martínez

Martha Delgado

Asistentes de investigación

Isabella Muñoz

Paula Andrea Sánchez

Bogotá, 15 de septiembre de 2017

Una publicación de Fedesarrollo

Nueva Serie Cuadernos de Fedesarrollo, número sesenta y uno

Primera edición: Abril de 2018

© Fedesarrollo

ISBN: 978-958-56343-6-7

Diagramación: David Russi / Camilo Aranguren

Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

CONTENIDO

PUTUMAYO	23
INTRODUCCIÓN	23
1. PETRÓLEO EN EL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO	30
Antecedentes.....	30
Producción de Petróleo en Putumayo.....	32
2. CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA	33
Orígenes y división político administrativa.....	33
Principales características geofísicas y ambientales	35
3. CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA	39
Antecedentes históricos.....	39
Principales variables demográficas	41
4. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES EN EL PUTUMAYO	48
Pobreza en el Putumayo.....	48
Educación	54
Salud.....	57
Servicios Públicos.....	59
5. DINÁMICA ECONÓMICA	65
Crecimiento Producto Interno Bruto departamental.....	65
PIB per cápita	66
Estructura productiva.....	68
Sector externo.....	73
Condiciones de desarrollo y competitividad.....	74
Infraestructura de transporte	84
Encadenamientos	88
Empleo	94
6. INSTITUCIONALIDAD.....	103
Gestión	103

Transparencia	108
Finanzas departamentales	115
Gastos	123
Conflictividad	129
Mapa Social	149
7. ANÁLISIS MUNICIPAL	152
Petróleo en los municipios de Putumayo.....	152
Caracterización demográfica	160
Dinámica económica.....	162
Indicadores sociales	167
Institucionalidad.....	171
ANEXO 1 - MUNICIPIOS PRODUCTORES DE PUTUMAYO.....	178
BIBLIOGRAFÍA.....	179

GRÁFICOS

Gráfico 1.	Producción de crudo en Putumayo y el país, 1990-2016	32
Gráfico 2.	Zonificación biofísica de tierras del departamento de Putumayo	38
Gráfico 3.	Población del departamento de Putumayo y país, 1985-2016	42
Gráfico 4.	Estimaciones de migración por género en el departamento de Putumayo, 1985-2015.....	43
Gráfico 5.	Pirámide poblacional del departamento de Putumayo y el país, 1985-2015	46
Gráfico 6.	Bono demográfico en el departamento de Putumayo y el país, 1985-2050	47
Gráfico 7.	Índice de Pobreza Multidimensional departamental, 2005.....	49
Gráfico 8.	Incidencia de variables del Índice de Pobreza Multidimensiona en el departamento de Putumayo y el país, 2005.....	51
Gráfico 9.	Proporción departamental de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, 2005	53
Gráfico 10.	Tasa de cobertura bruta del departamento de Putumayo y el país, 1996-2015	55
Gráfico 11.	Desviación de promedio nacional Pruebas Saber 11 Análisis Cuantitativo, 2015-II	56
Gráfico 12.	Desviación de promedio nacional pruebas Saber 11 lectura crítica, 2015-II.....	56
Gráfico 13.	Porcentaje de población afiliada a seguridad social en salud por tipo de régimen en el departamento de Putumayo y el país, 2010 y 2015.....	58
Gráfico 14.	Cobertura de acueducto en el departamento de Putumayo y el país, 1993 y 2005	60
Gráfico 15.	Cobertura de alcantarillado en el departamento de Putumayo y el país, 1993 y 2005	61

Gráfico 16.	Cobertura de energía eléctrica en el departamento de Putumayo y el país, 1993 y 2005	61
Gráfico 17.	Índice de cobertura de energía eléctrica en el departamento de Putumayo y promedio nacional, 2011 y 2015	62
Gráfico 18.	Porcentaje de hogares en déficit de vivienda, 1993 y 2005	64
Gráfico 19.	Crecimiento PIB total del departamento de Putumayo y Resto del País, 1990-2016	65
Gráfico 20.	PIB per cápita departamental, 2000 y 2016	68
Gráfico 21.	PIB por grandes ramas de actividad del departamento de Putumayo, 1990-2016	69
Gráfico 22.	Tasa de crecimiento del PIB total y del sector minero-energético del departamento de Putumayo, 1991-2016	69
Gráfico 23.	Cociente de localización sectores con especialización relativa en el departamento de Putumayo, 1990-2016	72
Gráfico 24.	Entorno de Desarrollo del departamento de Putumayo	76
Gráfico 25.	Índice de Competitividad Departamental de la Cepal, 2015	78
Gráfico 26.	Puntaje general Índice Departamental de Competitividad, 2016	81
Gráfico 27.	Componentes del Índice de Competitividad Logística	87
Gráfico 28.	Composición del valor de producción del sector de hidrocarburos.....	91
Gráfico 29.	Consumo Intermedio del sector de hidrocarburos, 2010.....	92
Gráfico 30.	Participación de la demanda intermedia nacional del sector de hidrocarburos, 2010.....	93
Gráfico 31.	Encadenamientos del departamento de Putumayo, 2010	94
Gráfico 32.	Evolución de la participación de la población ocupada en la actividad extractiva sobre la población total ocupada en Colombia, 2010-2015.....	97

Gráfico 33.	Número de empleos generados por el sector hidrocarburos en el país, 2011-2015.....	97
Gráfico 34.	Participación del empleo generado por el sector hidrocarburos sobre el empleo formal en el país, 2011-2015.....	98
Gráfico 35.	Relación entre el empleo formal y el número de empleos locales generados por la industria de hidrocarburos en el departamento de Putumayo, 2011-2015.....	99
Gráfico 36.	Composición del empleo generado por el sector hidrocarburos en el departamento de Putumayo, 2015.....	100
Gráfico 37.	Índice de Desempeño Integral Departamental 2006 y 2015.....	105
Gráfico 38.	Índice de Desempeño Integral en el departamento de Putumayo y el país, 2006-2015.....	106
Gráfico 39.	Índice de Gobierno Abierto del departamento de Putumayo y el país, 2010-2015.....	110
Gráfico 40.	Relación entre los Ingresos propios y los ingresos totales del departamento de Putumayo, 1984-2015.....	119
Gráfico 41.	Relación entre transferencias e ingresos totales del departamento de Putumayo, 1984-2015.....	119
Gráfico 42.	Evolución de la composición de los ingresos del departamento de Putumayo, 1985-2015.....	120
Gráfico 43.	Recaudo anual según concepto del ingreso del departamento de Putumayo, 2012 y 2015.....	121
Gráfico 44.	Recaudo por concepto de ingresos tributarios del departamento de Putumayo, 2012-2015.....	121

Gráfico 45.	Incorporaciones presupuestales del Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2016	122
Gráfico 46.	Composición de los compromisos del departamento de Putumayo, 1990-2015	124
Gráfico 47.	Indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento del departamento de Putumayo, 1984-2015	124
Gráfico 48.	Composición de los gastos no relacionados con el Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2015	126
Gráfico 49.	Compromisos anuales relacionados con el Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2016.....	126
Gráfico 50.	Evolución de los gastos de funcionamiento del departamento de Putumayo, 2012-2015.....	127
Gráfico 51.	Actos terroristas, combates, hostigamientos, y enfrentamientos relacionados con el conflicto armado interno en el departamento de Putumayo y el país, 1985-2015.....	137
Gráfico 52.	Homicidios relacionados con el conflicto armado interno en el departamento de Putumayo y el país, 1985-2015	139
Gráfico 53.	Víctimas de desaparición forzada en el departamento de Putumayo, 1985-2015	139
Gráfico 54.	Número de víctimas de minas antipersonal en el departamento de Putumayo y el país, 1985-2016.....	140
Gráfico 55.	Número de víctimas de desplazamiento forzado en el departamento de Putumayo, 1985-2017	141
Gráfico 56.	Evolución del número de personas víctimas de secuestro en el departamento de putumayo y el país, 1985-2016	141

Gráfico 57.	Evolución del área cultivada con coca en el departamento de Putumayo y el país, 2008-2016.....	143
Gráfico 58.	Área cultivada con coca en el departamento de Putumayo, 2008-2016	144
Gráfico 59.	Evolución de la tasa de homicidio común por cada 100.000 habitantes en el departamento de Putumayo, 2003-2016	147
Gráfico 60.	Evolución de los homicidios registrados en el departamento de Putumayo, 2003-2016.....	147
Gráfico 61.	Hurtos registrados en el departamento de Putumayo, 2003-2016	148
Gráfico 62.	Producción de crudo en el municipio de Villagarzón, 1990-2016	154
Gráfico 63.	Producción de crudo en el municipio de Orito, 1990-2016	155
Gráfico 64.	Producción de crudo en el municipio de Puerto Asís, 1990-2016	156
Gráfico 65.	Producción de crudo en el municipio de Mocoa, 1990-2016.....	158
Gráfico 66.	Producción de crudo en el municipio de Puerto Caicedo, 1990-2016.....	159
Gráfico 67.	Crecimiento poblacional municipios productores y no productores del departamento de Putumayo, 1985-2016	161
Gráfico 68.	Crecimiento población urbana y Rural municipios productores y no productores del departamento de Putumayo	162
Gráfico 69.	PIB municipal productores y no productores del departamento de Putumayo, 2011-2015.....	164
Gráfico 70.	PIB per cápita municipal productores y no productores del departamento de Putumayo y promedio municipal nacional ponderado, 2011-2015.....	165
Gráfico 71.	Tasa de formalidad del empleo de los municipios productores y no productores del departamento de Putumayo, 2008-2016.....	167

Gráfico 72.	Tasa de cobertura en educación Preescolar, Básica y Media municipios productores y no productores de Putumayo y promedio municipal NACIONAL, 2005-2015	169
Gráfico 73.	Índice de Pobreza Multidimensional Comparable municipios productores, no productores Putumayo y promedio municipal nacional.....	171
Gráfico 74.	Índice de Desempeño Integral Putumayo, Municipios productores y no productores.....	173
Gráfico 75.	Promedio de ingresos per cápita de los municipios productores y no productores del departamento de Putumayo e ingresos per cápita municipal nacional, 1996-2015	175
Gráfico 76.	Promedio inversión per cápita por los municipios productores y no productores del departamento de Putumayo y promedio municipal nacional, 1996 - 2015	175

TABLAS

Tabla 1.	Caracterización general departamento de Putumayo	33
Tabla 2.	Tasas de crecimiento poblacional promedio anual de Putumayo y Colombia, 1985-2016.....	42
Tabla 3.	Composición étnica Casanare, 2005	45
Tabla 4.	Tasa de crecimiento promedio anual del PIB total del departamento de Putumayo y el país, 1990-2016.....	66
Tabla 5.	Tasa de Crecimiento del PIB per cápita del departamento de Putumayo y el resto del país, 1990-2016.....	67
Tabla 6.	Tasa de crecimiento promedio anual PIB por grandes ramas de actividad del departamento de Putumayo y el país, 1990-2016	70
Tabla 7.	Cociente de localización del departamento de Putumayo, 1990-2016	71
Tabla 8.	VARIABLES DE LOS COMPONENTES DE TIPOLOGÍAS DE DESARROLLO.....	75
Tabla 9.	Componentes Índice de Competitividad de la Cepal departamento de Putumayo, 2015.....	79
Tabla 10.	Estructura índice departamental de competitividad	80
Tabla 11.	Componentes del Índice de Competitividad Logística	86
Tabla 12.	Resumen principales indicadores de empleo ciudad de Mocoa, 2014 y 2015.....	95
Tabla 13.	Participación del empleo por rama de la economía en Mocoa, 2015.....	96
Tabla 14.	Rangos clasificación Desempeño Integral Municipal	104
Tabla 15.	Componentes Índice de Desempeño Integral en el departamento de Putumayo y el país, 2006 y 2015.....	107
Tabla 16.	Componentes Índice de Gobierno Abierto	109
Tabla 17.	Factores e indicadores del Índice de Transparencia Departamental	111
Tabla 18.	Índice de Transparencia Departamental, 2016	112

Tabla 19.	Compromisos no relacionados con el Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2015.....	125
Tabla 20.	Gastos de inversión diferentes al Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2015	128
Tabla 21.	Gastos de inversión relacionados al Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2015	129
Tabla 22.	Cultivos de coca en Parques Nacionales Naturales de la región Putumayo-Caquetá.....	145
Tabla 23.	Asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas del departamento de Putumayo, 2016	150
Tabla 24.	Resoluciones aprobadas de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del departamento de Putumayo, 2016	151
Tabla 25.	Resumen principales campos petroleros en el municipio de Villagarzón	154
Tabla 26.	Resumen principales campos petroleros en el municipio de Orito	156
Tabla 27.	Resumen principales campos petroleros en el municipio de Puerto Asís	157
Tabla 28.	Resumen principales campos petroleros en el municipio de Mocoa.....	158
Tabla 29.	Resumen principales campos petroleros en el municipio de Puerto Caicedo	160
Tabla 30.	Crecimiento poblacional promedio anual municipios del departamento de Putumayo, 1985-2016	161
Tabla 31.	PIB municipal Municipios seleccionados del departamento de Putumayo, 2011-2015.....	163

Tabla 32.	PIB per cápita municipal Municipios de Putumayo, 2011-2015.....	164
Tabla 33.	Tasa de formalidad en los municipios del departamento de Putumayo, 2008-2016.....	166
Tabla 34.	Tasa de cobertura en educación Preescolar, Básica y Media de los municipios de Putumayo, 2005-2015	168
Tabla 35.	Índice De Pobreza Multidimensional Comparable municipios del departamento de Putumayo y promedio municipal nacional, 1993 y 2005.....	170
Tabla 36.	Índice de Desempeño Integral municipios del departamento de Putumayo, 2005 y 2015.....	172
Tabla 37.	Porcentaje de municipios de acuerdo con el índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA), 2002 Y 2013	177
Tabla 38.	Municipios de Productores (=1)	178
Tabla 38.	Municipios de Productores (=1) (Continuación).....	178

INTRODUCCIÓN

La actividad petrolera ha tenido efectos innegables en la economía colombiana en los últimos años y han sido ampliamente ilustradas sus contribuciones a la balanza externa y a las cuentas fiscales de la Nación, así como las pérdidas debidas a la caída del precio internacional desde 2014. Ecopepetrol quiso indagar acerca del impacto en el nivel regional y para ello contrató un estudio con Fedesarrollo, que incluye 4 departamentos petroleros y un análisis que compara los indicadores de los municipios petroleros y no petroleros del país. En esta introducción se resumen las contribuciones macroeconómicas y el análisis de impacto, como marco del estudio de la incidencia del petróleo en el desempeño socio económico del departamento de Putumayo.

La riqueza de un país está contenida en el capital *natural*, compuesto por tierras para la agricultura, áreas protegidas, bosques, agua, minerales y energía; el capital *intangible*, compuesto por capital humano, capital social y capital institucional; y por el capital *producido*, que incluye maquinaria, equipos e infraestructura. El reto de la política pública es cómo hacer para que esta riqueza crezca y contribuya al bienestar social. En el caso de recursos naturales no renovables como el petróleo, la tarea es garantizar que: la explotación apoye el desarrollo sostenible, que un tipo de capital se transforme en otro, en vista del agotamiento del recurso, que la exploración, la producción y el consumo se haga de manera responsable con el ambiente y la salud, y que los ingresos obtenidos de la explotación se reinviertan.

En los últimos quince años, los sectores de minería e hidrocarburos han tenido una dinámica que ha contribuido de manera importante a la evolución de las exportaciones, la inversión extranjera y a los ingresos fiscales, tanto del gobierno central como de las entidades territoriales. Este comportamiento aumentó la dependencia externa de la economía colombiana exponiéndola a la volatilidad de las cotizaciones internacionales del carbón y del petróleo, en respuesta a las variaciones de la demanda mundial, en mercados en los cuales el país es tomador de precios. Frente al auge de las exportaciones de bienes primarios, la literatura macroeconómica aconseja una serie de medidas para neutralizar o prevenir los efectos en la

asignación de los recursos de la llamada enfermedad holandesa¹. Si estas medidas se adoptan, el crecimiento de la minería y los hidrocarburos contribuye positivamente al bienestar social.

En las últimas décadas las regulaciones de la actividad extractiva han sido cada vez más estrictas con el propósito de mitigar y compensar adecuadamente los impactos en la naturaleza y en las comunidades. Las empresas mineras y petroleras de Colombia y del mundo han adoptado políticas de relacionamiento con el entorno que parten del entendimiento de la necesidad de tener licencias sociales para operar, en el sentido de construir relaciones de largo plazo, responsables y respetuosas con sus interlocutores y grupos de interés.

La contribución de los hidrocarburos a la economía colombiana se da en varios niveles: en el macroeconómico, contribuyen a la dinámica de las exportaciones y de la inversión extranjera, así como a las finanzas públicas; en el meso económico, a través de sus multiplicadores, demanda insumos de otros sectores y contribuye en la producción de otros bienes y, en el nivel regional, genera actividad y empleo, así como regalías para financiar gasto público.

La contribución macroeconómica²

La situación del sector muestra períodos de auge hasta el 2013, desaceleración 2014-2016 y leve recuperación 2017, como se observa en el siguiente cuadro resumen de los principales indicadores.

1 Estas medidas son el ahorro en la fase de auge y la creación de mecanismos para des-ahorrar en la fase de desaceleración, así como la adopción de políticas de desarrollo productivo para crear o fortalecer las capacidades competitivas en sectores con vocación exportadora, afectados por la apreciación del tipo de cambio que ocurre como consecuencia del boom en economías con alta dependencia externa.

2 Descripción obtenida de otro trabajo de Fedesarrollo (Benavides, Martínez, Villar y Forero, 2017).

Concepto	2000	2005	2007	2008	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Exportaciones Millones US\$	4.775					32.485	28.988	14.529	10.421	
Participación en las exportaciones totales de Colombia (%)	36,3					55,2			33,2	
Inversión extranjera directa en el sector de hidrocarburos (%) /1	20,5	11,5	37,5		47,9				15,65	24
Aportes del sector petrolero a los ingresos del GNC Billones \$ /2	\$2,7					22,7	20,5	7,2		
Contribución del sector al valor agregado de la economía (%)	6,2		3,4	3,8		5,6	5,2	5,1	4,4	

/1 Al primer trimestre de 2017, la inversión se recupera, con un monto aproximado de USD\$696 millones.

/2 Montos por concepto de impuestos, dividendos y otros derechos económicos.

El boom del sector y algunos otros factores, tales como la afluencia de capitales (Goda y Torres, 2015) llevaron a una apreciación del índice de tasa de cambio real³ el cual se redujo de 124,73, en 2009, a 93,68, en 2012. La caída del precio del petróleo y de las exportaciones lleva desde 2014, entre otras variables, a la depreciación del índice de tasa de cambio real hasta llegar a 144,89 en 2016; sin embargo, en vista de que el precio del barril de petróleo ha presentado incrementos, y a la afluencia de inversión de portafolio, el índice en 2017 se redujo a 130,1.

Estas contribuciones pueden volver a crecer dependiendo de la evolución del precio del petróleo. En el Marco Fiscal de Mediano Plazo correspondiente al año 2017, se estima que el precio del barril de petróleo Brent aumentará, teniendo un promedio de US\$51 para 2017, US\$60 en 2018,

3 Estadística de tasa de cambio real que utiliza como deflactor el IPC.

US\$65 en 2019 y a partir de 2020 hasta 2028 se ubicará en US\$70 el barril⁴. En lo concerniente a las proyecciones de producción, se va a presentar una paulatina reducción, en ausencia de nuevos descubrimientos. Entre 2017 y 2018 se espera que la producción esté en torno a los 840 KBPD por año, y posteriormente se proyecta una caída desde 834 KBPD en 2019 hasta 805 KBPD 2028.

Por concepto de dividendos de Ecopetrol, como porcentaje del PIB, el gobierno nacional recibirá recursos en 2017 de 0,9%, en 2018 de 0,17% y en 2019 de 0,26%, período a partir del cual, entre 2020 y 2025, se espera que esta suma ascienda a un promedio de 0,29%, cayendo en 2028 a 0,24%.

Empleo

El sector, si se tiene en cuenta el número de empleos que genera, muestra que su participación en el número de ocupados es relativamente baja, lo cual corresponde a la alta intensidad de capital de estas producciones. Según el DANE la participación promedio del sector en el número de ocupados es del 1% para el período 2010-2017 y de 1,1% en el período 2001-2017. Lo anterior se ve reflejado en las cifras de ocupación: para el periodo 2000-2005, el promedio de ocupados en el sector fue de 181.027 personas; posteriormente, entre 2006 y 2011, se presentó un leve crecimiento del número de empleados, teniendo un promedio de 202.523 personas. Sin embargo, a partir de 2012 comienza a presentarse una tendencia levemente decreciente en el número de ocupados en el sector; entre 2012 y 2015 el promedio de ocupados fue de 210.855 para este trienio, mientras que entre 2016 e inicios de 2017, el número promedio de ocupados fue de 186.842.

Los multiplicadores

En el nivel sectorial, meso económico, se miden las demandas a otros sectores de economía para producir una unidad de producto de la extracción

4 La canasta de crudos de exportación de Colombia se cotiza con un descuento con respecto del Brent, el cual ha sido de entre 9 y 12 dólares por barril, en los últimos tres años.

del petróleo. Los cálculos de Fedesarrollo muestran que un aumento de \$1 en su producción conduce a un incremento en la producción bruta nacional de \$1,65, así: \$0,16 corresponden a un aumento en la producción de los proveedores directos, \$0,09 se generan de un aumento de producción de sus proveedores indirectos y \$0,4 corresponden al efecto inducido del gasto de los hogares.

Las regalías y las regiones

En el nivel regional, en el período 2004-2012 se da un incremento en el valor de las regalías petroleras causadas pasando de \$2.5 billones a \$8.5 billones; no obstante, a partir de 2013, se presenta una fuerte caída, lo cual redundó en una reducción en el monto de regalías en 2015, cayendo a \$5,3 billones. Este monto aumentará como efecto de la recuperación del precio del petróleo Brent a partir de 2018.

Al tomar en cuenta la distribución de regalías por región del nuevo sistema general de regalías, SGR, se evidencia que para las regiones de Amazonía, Andina y del Pacífico, para las vigencias 2012, 2013-2014 y 2015-2016 se han presentado incrementos de los recursos distribuidos de 6,9%, 1,2% y 5,2% respectivamente. No obstante, para las regiones de Orinoquía y el Caribe, se evidenció una reducción de -28,2% y -2,6%.

Para el periodo 2000-2016, tomando en cuenta algunos departamentos petroleros (Arauca, Meta, Casanare y Putumayo) se evidencia un impacto significativo en la evolución de las regalías recibidas en las entidades territoriales. Los departamentos del Meta y Casanare son los que más han visto afectada su distribución de regalías debido a que en el primero éstas se redujeron un 59% real, entre 2012 y 2016 y, en el segundo, 76% en términos reales.

La importancia de las actividades extractivas en algunas regiones es más alta que en el nivel nacional. En la Orinoquía la minería y los hidrocarburos contribuyen con más del 55% del valor agregado de la región, mientras que, en otras regiones como la Caribe y la Amazonía, su participación apenas supera el 10%. En las zonas Andina y Centro, las más diver-

sificadas, la contribución del sector es inferior a la nacional: 4.6% y 0.4%, respectivamente frente al 6.8%, en el país.

Otra sección del estudio⁵ cuantifica el impacto de la actividad petrolera sobre el bienestar socioeconómico de los municipios del país, encontrando impactos positivos de la producción en las coberturas en educación, aseguramiento en salud, empleo, inversión en desarrollo productivo y desempeño del sector agrícola. Para otras variables como calidad del agua no se encuentran impactos negativos de la explotación de petróleo.

En conclusión, este impacto de la actividad petrolera en la economía colombiana ha sido alto en la última década pero es menos conocida la incidencia en el desarrollo económico y social de las regiones productoras. Este es el objeto de los estudios monográficos que hizo Fedesarrollo en 2017 por encargo de Ecopetrol y que se publican aquí.

Esta monografía departamental caracteriza uno de los departamentos estudiados en el marco de una consultoría de Fedesarrollo para Ecopetrol S.A., cuyo objeto es precisar la contribución de la actividad petrolera al crecimiento económico y el bienestar de cuatro regiones de Colombia.

El documento se organiza de la siguiente manera: una primera sección en la que se analiza el petróleo en el departamento de Putumayo con sus antecedentes de exploración y sus hitos de producción; una segunda sección de caracterización geográfica con las principales dotaciones geofísicas del departamento y sus orígenes y divisiones político administrativas; una caracterización demográfica que da cuenta de los antecedentes de población del territorio, la estructura demográfica del departamento; una cuarta sección con el seguimiento la evolución de los indicadores sociales de cada departamento en pobreza, educación, salud y servicios públicos; una quinta sección hace una revisión de la dinámica económica del departamento, el crecimiento y evolución del Producto Interno Bruto departamental y per cápita y la estructura productiva de la economía del departamento respecto de la configuración económica nacional. En esta misma sección se analizan en detalle los encadenamientos que produce la actividad petrolera en el nivel nacional y en el departamento y se analizan las condiciones

5 Disponible en la página web www.fedesarrollo.org.co con autoría del investigador Jairo Núñez.

de desarrollo y competitividad del departamento, estado y evolución del empleo y la infraestructura de transporte en el departamento; la sexta y última sección departamental hace referencia a la institucionalidad de los departamentos en temas relacionados con la gestión, la transparencia, las finanzas departamentales, los antecedentes y estado actual de la conflictividad en el territorio y el mapa social del departamento.

Esta caracterización departamental se complementa en una segunda parte con los mismos indicadores para los municipios del departamento.

1. PETRÓLEO EN EL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO

Antecedentes

El Putumayo hace parte de la Cuenca Caguán-Putumayo, una de las seis cuencas maduras para la producción de hidrocarburos existentes en el país. Se encuentra entre los departamentos de Caquetá (Caguán) y Putumayo y tiene una extensión de 110.304 km². La producción promedio proveniente de esta zona supera los 50.000 barriles de petróleo por día (BPD), lo que la convierte en la tercera región más importante en materia de extracción de crudo después de los Llanos Orientales y el Valle Medio del Magdalena. Los principales aportes provienen de yacimientos concentrados al occidente de la cuenca, muy cerca de la frontera con Ecuador. Algunos de estos, como es el caso de Orito, han sido explotados por años y continúan siendo importantes para el balance de producción del país. (ANH).

Los primeros trabajos de exploración petrolera en el Putumayo se realizaron en 1937 por parte de la Anglo Saxon Petroleum (Devia, 2004). En 1942, la Texas Petroleum desarrolló actividades de exploración superficial en Puerto Asís; posteriormente, en 1956, las compañías Texas Petroleum y Gulf Oil Company firmaron el contrato de Concesión Orito, número 5738 que le otorgaba el derecho a explorar 199.704.703 metros cuadrados, rozando el límite superior del área máxima permitida en el país de 200 mil hectáreas¹.

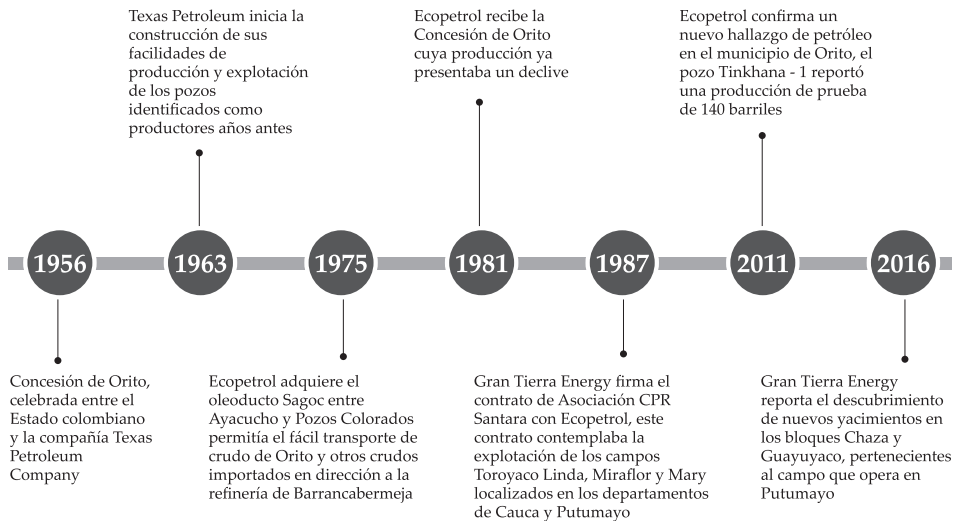
Desde la época de la colonia la región del Putumayo ha experimentado la actividad extractiva en su suelo, en especial la explotación aurífera, que se llevaba a cabo en los ríos Caquetá, Putumayo y sus afluentes. Esta actividad definió en sus inicios la distribución de los asentamientos humanos en el departamento El valle del Sibundoy se constituyó en un centro minero y de adoctrinamiento manejado por las comunidades religiosas que se asentaron en la zona. A comienzos del siglo XIX pequeños grupos provenientes de Nariño llegaron al Valle del Guamuez a desarrollar la minería de aluvión a nivel artesanal, dando origen a una corta bonanza que duró hasta mediados del siglo y que llevó a que este sector, que era parte de Puerto Asís, se conociera con el nombre de Orito (Devia, 2004). Con la per-

1 Muchos tratadistas hablan de un contrato de 1956 que tenía más de 900 mil hectáreas, todos citando la misma referencia; pero dicho contrato no existe.

foración del primer pozo por parte de Texas en 1963 en la zona de Orito, la producción de petróleo tomará relevancia en el departamento y llevará a que Orito se convierta en municipio en 1978².

Desde la década de los sesenta el departamento de Putumayo, particularmente el municipio de Orito, ha presenciado actividad extractiva en su suelo. Este municipio fue creado en 1978. Con la perforación del primer pozo por parte de Texas en 1963, la producción de petróleo toma relevancia en el departamento. El descubrimiento del yacimiento en Orito estuvo acompañado de la construcción del oleoducto transandino que se inauguró en 1969 y de la construcción de una refinería en 1968. Estos activos, junto con el terminal marítimo de Tumaco hicieron parte del distrito de Putumayo o Distrito Sur. Simultáneamente, las dos compañías descubrieron el campo Lago Agrío en Ecuador y el oleoducto transandino transportó su crudo hasta que, a principios de la década de los años setenta, el gobierno de Ecuador exigió la construcción de un oleoducto en su territorio.

Ilustración 1. Principales hitos de la historia del petróleo de Putumayo



Fuente: Aguilar, Galeano & Pérez, Petróleo y Desarrollo y Durán, 2011. Elaboración Fedesarrollo.

2 El descubrimiento de petróleo en el Putumayo y la disputa por las regalías que se generarían, también incidió en su separación en 1957 del departamento de Nariño al que se encontraba anexado desde 1953 (Devia 2004).

Producción de Petróleo en Putumayo

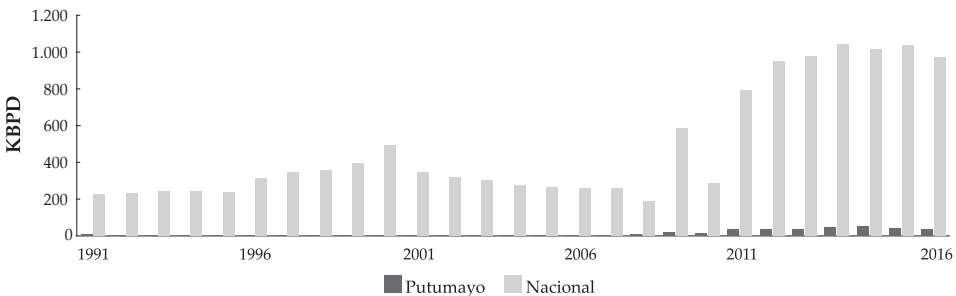
El descubrimiento de Orito contabilizó reservas de 350 millones de barriles y su producción llegó en 1971, a 71 mil barriles día, kbd,, el 43% de la producción nacional; sin embargo, a partir de 1972 comenzó a declinar de una producción anual de 26 millones de barriles año a 10 millones en 1977 (27.3 kbd). Fue ahí cuando Texaco decidió ceder sus derechos a Ecopetrol, a una de sus filiales en Panamá y en 1981 renunció a todos sus derechos en el contrato de E&P. Este hecho creó una crisis local en términos de contratación de servicios y empleo en la zona.

El auge de la producción y procesamiento de coca en las dos décadas siguientes dio ocupación e ingresos a los habitantes de la región. A principios del nuevo milenio, dos hechos cambiarían esta historia. En primer lugar, los cambios institucionales en el sector petrolero y los mejores precios internacionales del petróleo crearon oportunidades para la exploración y la producción petrolera en el departamento; en segundo lugar, el Plan Colombia que comenzó en 2001 en el departamento condujo a una reducción de la coca en ese territorio y proveyó de mayor seguridad a las operaciones petroleras (Centro de Memoria Histórica, 2015).

Nueve compañías nuevas más la actividad de Ecopetrol permitieron alguna recuperación de la actividad en el departamento. En 2015 la producción de petróleo de Putumayo alcanzó un promedio diario de 50,2 mil barriles, cifra superior a la producción promedio del departamento de Arauca.

Gráfico 1. Producción de crudo en Putumayo y el país, 1990-2016

Comportamiento 1990 - 2016



Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

2. CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA

Orígenes y división político administrativa

El departamento del Putumayo se encuentra ubicado en el sur occidente del país y forma parte de la región natural de la Amazonía. Tiene una superficie de 25.648 kilómetros cuadrados que corresponden al 2,2% del territorio nacional. Limita por el occidente con el departamento de Nariño, por el norte con los departamentos de Nariño, Cauca y Caquetá, por el oriente con los departamentos de Caquetá y Amazonas, y por el sur con Ecuador y Perú, cuya frontera está delimitada por los ríos Putumayo y San Miguel.

Mapa 1. Ubicación del departamento de Putumayo



Fuente: Elaboración Fedesarrollo, 2017

Tabla 1. Caracterización general departamento de Putumayo

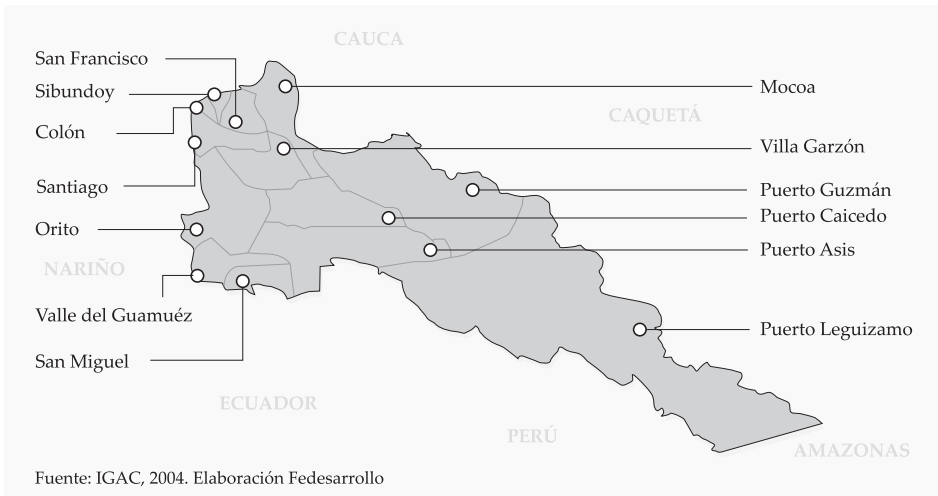
Extensión en Km2	% Área del departamento sobre área del país	Población	Porcentaje población departamento del total nacional	Densidad Poblacional
24.885	2,2%	349.537	0,7%	14,05

Fuente: DNP e IGAC, 2017.

Durante la colonia, el territorio del departamento de Putumayo hizo parte de la provincia de Popayán. Con la conformación de la Gran Colombia pasó a ser parte del departamento de Asuay en la región amazónica de Ecuador y Perú. En 1831 volvió a ser parte de la provincia de Popayán y, posteriormente, lo fue del estado federal del Cauca y del departamento del Cauca. A partir de 1905, se inicia un proceso de búsqueda de mayor autonomía administrativa con la creación de la intendencia del Putumayo. Este proceso se vio interrumpido en varias ocasiones entre 1909 y 1957 cuando el territorio del Putumayo fue anexado a la intendencia del Caquetá y al departamento de Nariño. En 1957, recupera su autonomía y en 1968 se crea la intendencia del Putumayo, con Mocoa como su capital. Por último, con la Constitución de 1991 se convierte en departamento.

El departamento se divide en 13 municipios: Mocoa, Colón, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Sibundoy, San Francisco, San Miguel, Santiago, Valle del Guamuez y Villagarzón.

Mapa 2. División político administrativa de Putumayo



Principales características geofísicas y ambientales

Aspectos geofísicos y climáticos

En el territorio departamental se distinguen dos zonas: la parte occidental sobre la cordillera de los Andes en límites con Nariño en donde se encuentran los cerros de Patascoy y Putumayo con alturas que superan los 3.500 metros sobre el nivel del mar, msnm. La segunda zona se extiende hacia el oriente del departamento y presenta secciones onduladas y planas con altitudes inferiores a los 300 msnm.

Acorde con su topografía, en el territorio departamental se encuentran tres pisos térmicos: frío en las elevaciones de la cordillera, templado en la zona del piedemonte, con precipitaciones entre 2.300 y 3.500 mm (litro/metro cuadrado), y cálido en la región oriental con precipitaciones promedio de 3.900 mm. Este último es el tipo climático que predomina en el departamento, afectando aproximadamente el 86% de su territorio (IGAC, Sociedad Geográfica de Colombia).

El departamento tiene una extensa red hidrográfica que hace parte de la cuenca del Amazonas y en la que sobresalen los ríos Caquetá, Putumayo, San Miguel, Guamuez, Mecaya y Caucajá. Estos ríos conforman una amplia red fluvial que se constituye en el principal medio de transporte de gran parte del departamento.

Principales ecosistemas y áreas protegidas del departamento

En la amazonia colombiana se han identificado 1.042 unidades ecosistémicas: 381 ecosistemas acuáticos y 661 terrestres, en los que predomina el bosque denso alto. El 88 por ciento del territorio amazónico mantiene sus ecosistemas naturales y el restante 12 por ciento corresponde a ecosistemas seminaturales y transformados. Estos últimos se concentran al occidente de la región, en la zona de piedemonte y lomerío en donde se localizan las mayores concentraciones de población y actividades productivas (Instituto Sinchi, 2016).

El departamento cuenta con cuatro áreas de protección legal (APL), tres parques nacionales naturales (PNN) y la Reserva Forestal Nacional Protectora del Río Mocoa, las cuales cubren un total de 475.433 hectáreas que representan el 18,4% del territorio departamental.

El PNN La Paya es el de mayor extensión con 429.446 hectáreas. Se encuentra en el municipio de Puerto Leguízamo entre los ríos Caquetá y Putumayo. Tiene entre sus objetivos conservar la alta diversidad biótica de la región del Napo-Putumayo y garantizar su conectividad con las áreas protegidas fronterizas; conservar los humedales y conservar los valores culturales para el manejo de los recursos naturales de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades que lo habitan. En el parque se encuentran ocho resguardos indígenas.

El PNN Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi se encuentra entre el municipio de Mocoa y los departamentos de Cauca Huila y Caquetá. Ocupa un área de 97.300 hectáreas que corresponden en su gran mayoría al departamento del Cauca. Apenas el 4,5% de su área se localiza en el Putumayo. Su objetivo es la conservación y conectividad de los ecosistemas de los Andes y la Amazonía y garantizar la oferta de servicios ambientales, especialmente la regulación del recurso hídrico, así como la conservación de las prácticas culturales de los indígenas del territorio Auka Wasi.

El PNN Plantas Medicinales Orito Ingi Ande se localiza entre el municipio de Orito y el departamento de Nariño y tiene una extensión de 9.063 hectáreas. Su objetivo es proteger el territorio en su dimensión biológica y cultural, ya que es un espacio utilizado tradicionalmente por el pueblo Cofan para la recolección de plantas medicinales.

La reserva forestal protectora de la Cuenca Alta del río Mocoa, tiene una extensión de 30.034 hectáreas y se encuentra entre los municipios de Mocoa y San Francisco. Su objetivo es proteger el nacimiento del río Mocoa y de varios de sus afluentes, así como la diversidad biológica de estas áreas que conectan los ecosistemas andinos y amazónicos.

Por último el departamento cuenta con el mayor número de resguardos indígenas del país (59) que ocupan un área total de 471.758 hectáreas, equivalentes al 18,3% del territorio departamental. Esta figura ha contribuido

de manera importante a la conservación de los ecosistemas amazónicos (Sinchi, 2016).

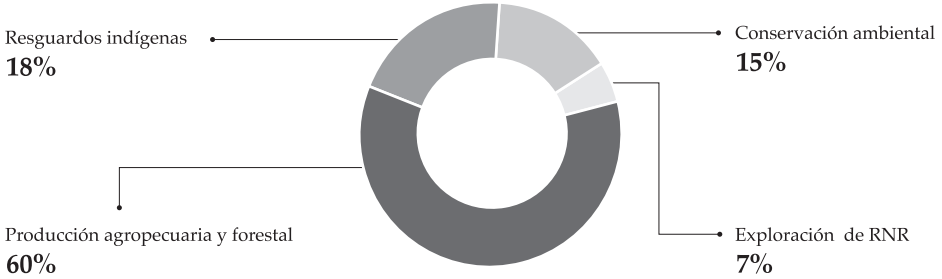
Las áreas de protección legal mencionadas representan apenas una porción mínima del territorio departamental que debe ser objeto de conservación y protección ambiental según el IGAC (60,5%). Entre los principales desafíos ambientales que enfrenta el Putumayo en la actualidad están: detener los procesos de deforestación de bosques nativos y de contaminación de fuentes de agua, así como la expansión de la minería ilegal y de los cultivos ilícitos, actividades que se han extendido a las áreas protegidas y a los resguardos indígenas. Al respecto, el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito UNODOC, muestra al Putumayo como uno de los departamentos con mayor expansión de cultivos de coca en los últimos años: entre 2010 y 2015 el número de hectáreas dedicadas a estos cultivos pasó de 4.785 a 20.068, alcanzando una participación de 21% en el total nacional, la segunda más alta después de Nariño (UNODC, 2016).

Zonificación biofísica de las tierras del departamento

La zonificación de tierras tiene como fin conocer la vocación del suelo, formular alternativas para su uso, el potencial de explotación y las principales restricciones; busca promover el uso racional del espacio, su conservación y recuperación (IGAC, 2014).

Los resultados del estudio de tierras del departamento de Putumayo indican que la mayor proporción del territorio del departamento (60,5%) corresponde a áreas prioritarias para la conservación y protección ambiental (ACPA) entre las que se incluyen: zonas de páramos, cuerpos de agua, bosques, humedales. Le siguen en extensión las áreas de reglamentación especial o de resguardos indígenas (18,3%); las áreas para la producción agropecuaria y forestal (14,7%) y las áreas de explotación de recursos no renovables (6,5%).

Gráfico 2. Zonificación biofísica de tierras del departamento de Putumayo



Fuente: IGAC, 2014

Las áreas para la explotación de recursos naturales no renovables del departamento incluyen las áreas autorizadas para la explotación de hidrocarburos que cubren 149.922 hectáreas. Por su parte, las áreas con títulos mineros para la extracción de minerales ascienden a 18.942 hectáreas.

3. CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA

Antecedentes históricos

El territorio, conocido actualmente como departamento de Putumayo, formó parte de la provincia de Popayán durante la época de la colonia y perteneció al departamento de Asuay, que comprendía parte de la actual Amazonía ecuatoriana y peruana, durante la Gran Colombia. En 1831, este territorio nuevamente volvió a ser parte de la provincia de Popayán. Catorce años más tarde, se creó la Intendencia de Putumayo que tres años después pasó a ser parte de la Intendencia de Caquetá. Durante 1912 se creó la Comisaría Especial del Putumayo que en 1953 fue anexada al departamento de Nariño y años más tardes regresó a su condición de Comisaría Especial independiente. En 1969, fue inaugurada la Intendencia de Putumayo con capital en Mocoa que luego de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 pasaría se convertiría en el Departamento de Putumayo, conservando a Mocoa como su capital.

A mediados del siglo XIX la zona de la actual Amazonía colombiana se encontraba cubierta por grandes selvas tropicales. Un censo desarrollado en 1849 mostraba que la población del alto Putumayo estaba principalmente dominada por indígenas sin contacto previo con misioneros, seguido de indígenas adoctrinados en la fe católica y algunos pocos funcionarios, comerciantes y colonos. En 1874, inició el proceso de extracción y comercialización de caucho en la región. Los caucheros que llegaron a este territorio encontraron grandes cantidades de caucho e indígenas al este del río Caguán, entre los ríos Caquetá y Putumayo, donde sería muy promisoría la explotación del látex. Estos caucheros fundaron barracas y campamentos con el fin de extraer la goma para su posterior comercialización (Pineda Camacho, 2003).

El sistema de extracción se daba de la siguiente manera: las familias indígenas se encargaban de recorrer largas trochas, debido a la dispersión del cultivo, hasta llegar a los árboles para luego hacer cortes en las cortezas con el fin de extraer la goma, que posteriormente era entregada por el trabajador al patrono. Este último asumía el riesgo de adelantarle al trabajador alimentos, mercancías, medicamentos, herramientas y demás como parte de su pago, por lo que el pago se manejaba en un esquema de en-

deude. A su vez, el patrono se endeudaba con una Casa mayor a la que le entregaba el producto, esas pocas Casas mayores, ubicadas en la ciudad de Belém de Pará, en las bocas del Amazonas, controlaban la venta a los clientes finales. La mayor parte de los trabajadores eran indígenas, que vivían en malocas o casas comunitarias, se dedicaban a la agricultura de roza, la caza y la pesca, practicaban rituales y ceremonias y hablaban lenguas diferentes al español (Uitoto, Andoque, Bora, Nonuya, otras). Debido a que la piedra era escasa en la región las reemplazan por hachas de acero lo que les facilitaría la práctica de la agricultura. Los excedentes que obtenían de sus actividades productivas los dedicaban para sus ceremonias (Pineda Camacho, 2003).

El régimen de esclavitud implementado por los caucheros perpetuó condiciones deplorables de trabajo para los indígenas. En 1909, el periódico londinense *Truth* publicó el testimonio de un joven ingeniero norteamericano llamado Hardenburg en el que se denunciaba el régimen de esclavitud que impartía la Casa Arana, principal casa de comercialización de caucho de la época, con los indígenas en el Putumayo, estos últimos forzados a trabajar, torturados, en condición de hambre, vulnerables a pestes y perseguidos y castigados a muerte en caso de que huyeran. Esto desató un escándalo internacional y una investigación por parte del Foreign Office. En 1912, el parlamento británico abrió investigación pública, pero la segunda guerra mundial desvió la atención de la opinión pública y la Casa Arana subsistió hasta finales de la década de los años treinta. A finales de la década de los años veinte, la compañía inició el desplazamiento de los indígenas hacia el Perú lo que derivó en que el territorio localizado en el actual departamento del Amazonas quedara prácticamente vacío (Pineda Camacho, 2003). (Pineda Camacho) (Centro de Investigación y Educación Popular, 1998) (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Una gran parte de las poblaciones y localidades de la actual Amazonía colombiana se originaron durante el período cauchero. En medio del conflicto entre Colombia y Perú, asociado a la disputa del territorio localizado entre Caquetá y Putumayo, área de influencia de la compañía peruana Casa Arana, se desarrollaron políticas enfocadas a la integración del territorio amazónico con el resto de Colombia. En el marco de esta política se desa-

rrollaron vías de comunicación, como la ruta entre Pasto y Mocoa, y se incrementó la presencia institucional a través de llegada de funcionarios gubernamentales y fuerzas militares. (Centro de Investigación y Educación Popular, 1998). Es así como durante la primera mitad del siglo XX, los procesos colonizadores del departamento de Putumayo estuvieron ligados a los procesos de extracción de recursos naturales como la quina, el caucho, la madera, entre otros (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

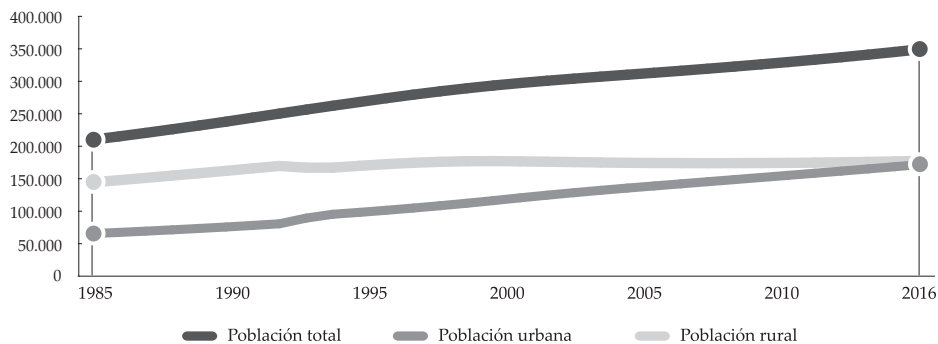
A mediados del siglo XX, la violencia bipartidista generó un movimiento de desplazados provenientes de la zona andina hacia regiones más apartadas del centro administrativo de Colombia. Algunos de estos campesinos desplazados llegaron a la región de la Amazonía. Entre 1951 y 1985 la población de Putumayo se cuadruplicó. Los recién llegados al territorio adquirieron tierra pero no contaban con el capital para adaptar el bosque selvático y transformarlo en hatos o fincas productivas. Las difíciles condiciones que enfrentaban los pequeños campesinos facilitaron un proceso de concentración de tierra. En este punto inicia el surgimiento de cultivos ilícitos de coca en la región, cultivos que se volvieron rápidamente un mecanismo de captación de ingresos para los pequeños campesinos pobladores del territorio (Centro de Investigación y Educación Popular, 1998). Acorde con esto, durante la segunda mitad del siglo XX, la extracción de petróleo y luego el cultivo de coca serían las economías que facilitaron procesos de migración durante esa época y también serían eje central de conflictos por tenencia de la tierra (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Principales variables demográficas

El departamento de Putumayo experimentó un crecimiento poblacional por encima del crecimiento nacional entre 1985 y 2005. Entre 1985 y 1993, la población del departamento creció un 22%, crecimiento soportado por un aumento en la población urbana de 36% para dicho período. Durante el período de 1993 a 2005, continuó el crecimiento acelerado de la población urbana mientras que la población rural presentó una baja tasa de crecimiento (4%). (Ver Gráfico 3 y Tabla 2). En el período de 1985 a 2016, el departamento pasó de una población de 210 mil habitantes a 349 mil.

Gráfico 3. Población del departamento de Putumayo y país

Evolución 1985 - 2016



Fuente: DANE, Censos y Proyecciones Poblacionales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Actualmente, la distribución de la población del departamento de Putumayo entre población urbana y población rural es de 49% y 51% respectivamente. Esta composición refleja la condición rural del departamento, especialmente si se compara con la distribución nacional en donde la mayor parte de la población, un 77%, es urbana.

Tabla 2. Tasas de crecimiento poblacional promedio anual de Putumayo y Colombia, 1985-2016

Putumayo			
Período	Población Total	Población Urbana	Población Rural
1985-1993	2,5%	4,0%	1,8%
1993-2005	1,6%	4,0%	0,2%
2005-2016	1,1%	2,2%	0,1%
1985-2016	1,7%	3,2%	0,7%

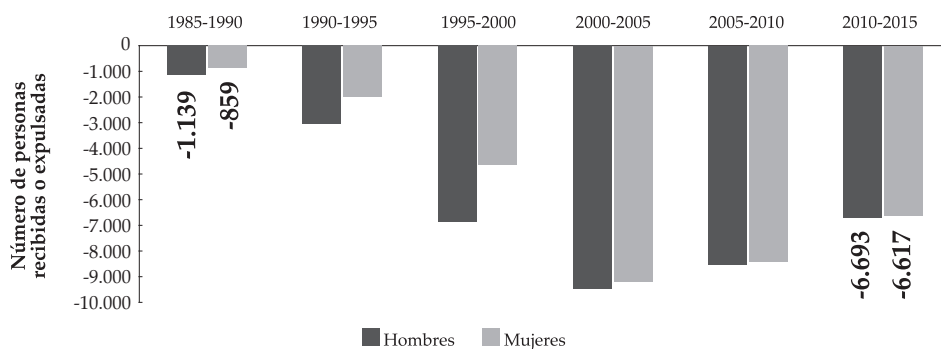
Nacional

Período	Población Total	Población Urbana	Población Rural
1985-1993	2,0%	2,6%	1,0%
1993-2005	1,5%	2,1%	-0,1%
2005-2016	1,2%	1,5%	0,3%
1985-2016	1,5%	2,0%	0,3%

Fuente: DANE, Censos y Proyecciones Poblacionales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Las estimaciones de migración de Putumayo entre 1985 y 2015 evidencian que este departamento es expulsor neto. La tendencia de expulsión se hace más evidente a partir de 1995 y con una mayor incidencia en los hombres (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Estimaciones de migración por género en el departamento de Putumayo 1985 - 2015

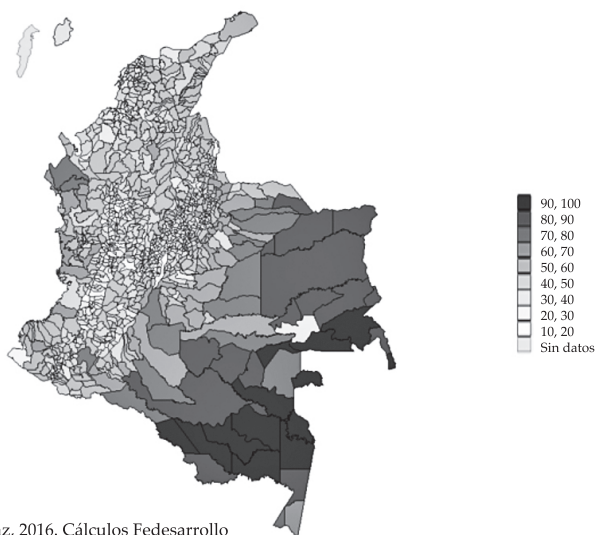


Fuente: DANE, Movilidad y Migración, 2017.

Índice de ruralidad

Este índice busca hacer una medición más precisa de la ruralidad al considerar que este concepto va más allá de la ubicación de la población en la cabecera municipal o en el resto del municipio. Este índice toma el municipio como unidad de análisis; combina la densidad demográfica con la distancia a los centros poblados de mayor tamaño y trata la ruralidad como un continuo (municipios más o menos rurales) (PNUD, 2011). Para establecer la ruralidad de un municipio, se utiliza el índice de ruralidad propio que mide la densidad de la población del municipio y cuatro variables de distancia a ciudades de más de 100 mil habitantes¹ (Ramírez, Bedoya, & Díaz, 2016). Con base en los resultados de este indicador se definen tres categorías de ruralidad: baja, para aquellos municipios con un IR con valores entre 0 y 42; ruralidad media, para los municipios con un IR entre 50,3 y 64,6 y, y ruralidad alta para aquellos municipios con un IR entre 78,6 y 100. (Ramírez, Bedoya, & Díaz, 2016).

Mapa 3. Índice de ruralidad municipal



Fuente: Ramírez, Bedoya, & Díaz, 2016. Cálculos Fedesarrollo

1 (i) distancia al municipio más cercano con al menos un millón de habitantes, (ii) distancia al municipio más cercano de entre 400 mil y un millón de habitantes, (iii) la distancia media a los municipios de entre 200 y 400 mil habitantes y (iv) la distancia media al 50% de los municipios más cercanos entre 100 y 200 mil habitantes.

Para el departamento de Putumayo, los municipios con ruralidad alta en 2016 son: Puerto Leguízamo y Puerto Guzmán, mientras que el resto de municipios se catalogan como de ruralidad media, excepto Sibundoy que se clasifica como de ruralidad baja.

Composición étnica

Respecto de la composición étnica de Putumayo, el Censo de 2005 identificó que un 3,7% de la población se auto identificaba como negra, mulata o afrocolombiana y un 14,4% se identificaba como indígena. El porcentaje de población indígena del departamento es superior a la participación indígena en el nivel nacional (DANE, 2008) (Ver Tabla 3).

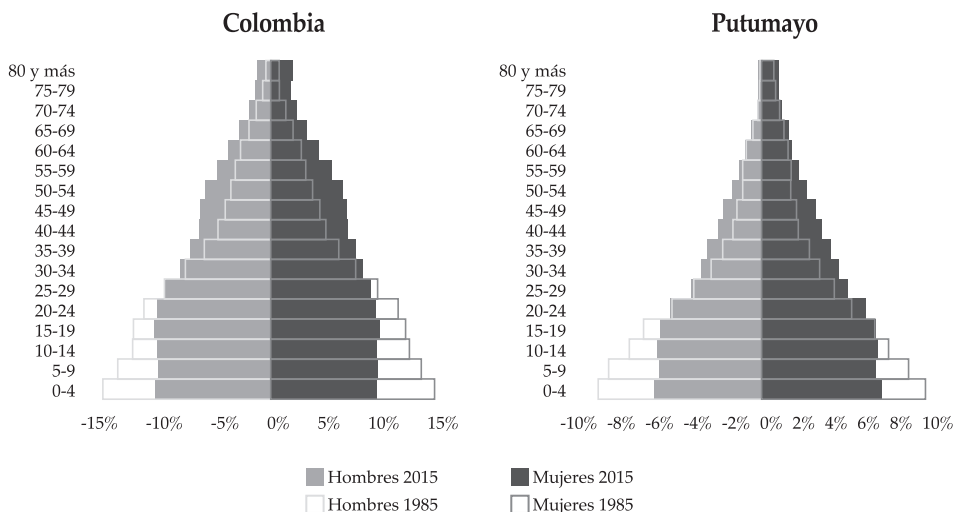
Tabla 3. Composición étnica Putumayo, 2005

Grupo étnico	Población Putumayo	%	Población Colombia	%
Indígena	44.515	14,4%	1.392.623	3,4%
Negro, mulato o afrocolombiana	11.620	3,7%	4.273.722	10,3%
Raizal	10	0,0%	30.565	0,1%
Rom	0	0,0%	4.858	0,0%
Población palenquera o de San Basilio	0	0,0%	7.470	0,0%
Resto	253.987	81,9%	35.759.146	86,2%
Población total 2005	310.132		41.468.384	

Transición demográfica y estructura por edad

En 1985, el departamento de Putumayo contaba con una participación de la población menor de 4 años mayor a la que tuvo el mismo segmento en 2015; esta tendencia se replica en el nivel nacional. Al comparar los movimientos de la pirámide poblacional del departamento de Putumayo entre 1985 y 2015, se evidencia un angostamiento de la base de la pirámide y por tanto una reducción de la participación de la población menor a 19 años.

Gráfico 5. Pirámide poblacional del departamento de putumayo y el país, 1985-2015
Comparativo 1985 - 2015



Fuente: DANE, Censos y Proyecciones Poblacionales, 2017. Elaboración Fedesarrollo.

Bono demográfico

El bono demográfico se refiere al período único de la transición demográfica en el que la proporción de personas en edad de trabajar (potencialmente productivas) crece con respecto de la población en edades potencialmente dependientes (niños y adultos mayores). A este período se le conoce también como “ventana demográfica de oportunidades” por las posibilidades

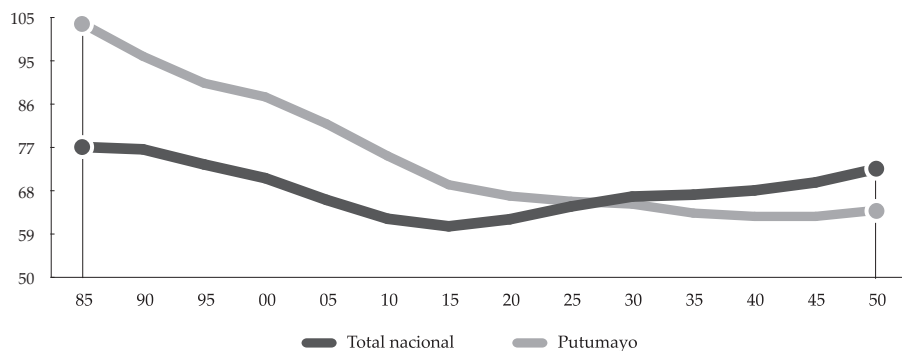
que ofrece para aumentar el crecimiento económico y mejorar las condiciones sociales de la población. Para estimar este período se utiliza la Tasa de Dependencia Demográfica (TDD) que se define como la relación entre la población potencialmente dependiente (de 0-14 años y de 60 años en adelante) y la población en edad potencialmente productiva (de 15 a 59 años). El bono demográfico corresponde al período en el que la TDD se mantiene por debajo de $2/3$, es decir, dos personas dependientes por cada tres personas en edad productiva (Martínez C. , 2013).

El siguiente gráfico presenta las tasas de dependencia para Putumayo y Colombia para el período 1985 – 2050, y la extensión de su respectivo bono demográfico.

Gráfico 6. Bono demográfico en el departamento de putumayo y el país, 1985-2050

Comportamiento 1985 - 2050

Tasa de dependencia (%)



Fuente: DANE, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

De acuerdo con el gráfico, el bono demográfico del país se inició hacia el año 2000, y se extenderá hasta comienzos de la década de 2040 (43 años aproximadamente). Para el departamento del Putumayo, el bono demográfico se inició alrededor del año 2015 pero se extenderá hasta más allá del año 2050. Este resultado indica que el departamento cuenta con un período muy amplio para potenciar sus posibilidades de crecimiento para lo cual es necesario impulsar la formación de capital humano y las oportunidades de empleo productivo en la región.

4. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES EN EL PUTUMAYO

Pobreza en el Putumayo

Índice de Pobreza Multidimensional

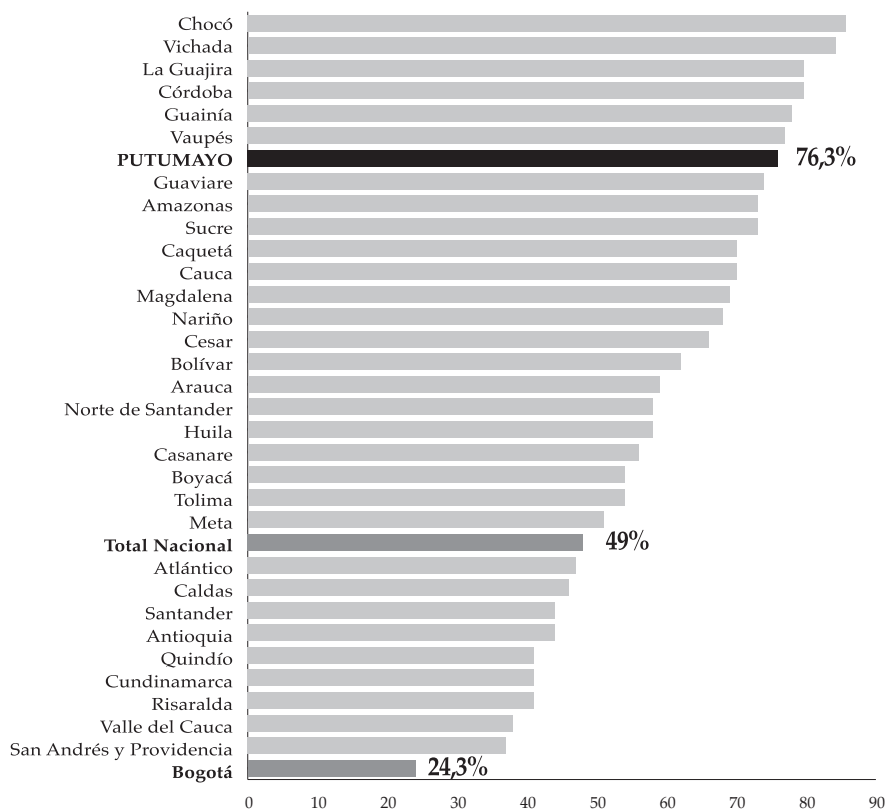
El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se construye con base en cinco dimensiones: las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, la salud, el trabajo y el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Estas 5 dimensiones involucran 15 indicadores¹, y son considerados pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de los indicadores (DANE, 2017).

Putumayo tiene una incidencia de 76,3%, pobreza muy superior a la incidencia observada a nivel nacional de 49%. Con esto, se tiene que aproximadamente el 80% población del Putumayo es multidimensionalmente pobre. Al analizar las diferencias entre áreas urbanas y rurales, se observa que tanto la incidencia de la pobreza urbana como la rural, son superiores al promedio nacional (65% versus 39% y 88% versus 80% respectivamente).

1 Los indicadores correspondientes a cada dimensión y su respectivo peso se definen como: Condiciones educativas del hogar: Bajo logro educativo (10%), Analfabetismo (10%); Condiciones de la niñez y juventud: Inasistencia escolar (5%), Rezago escolar (5%), Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (5%), Trabajo infantil (5%); Trabajo: Tasa de dependencia económica (10%), Empleo informal (10%); Salud: No aseguramiento en salud (10%), Barreras de acceso a servicio de salud (10%); Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda: Sin acceso a fuente de agua mejorada (4%), Inadecuada eliminación de excretas (4%), Pisos inadecuados (4%), Paredes exteriores inadecuadas (4%), Hacinamiento crítico (4%).

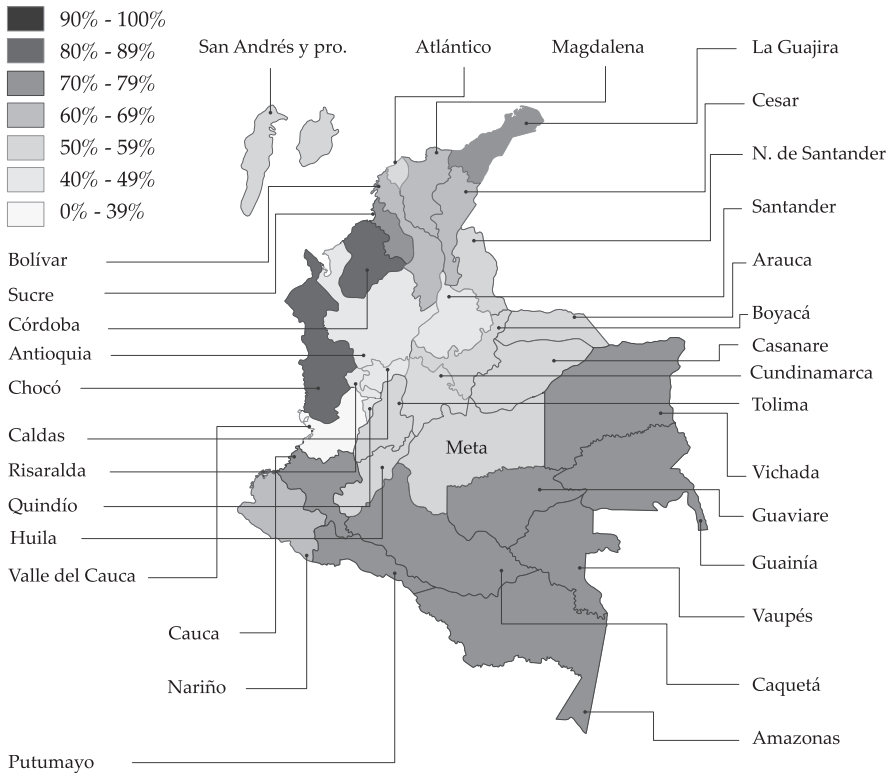
Gráfico 7. Índice de Pobreza Multidimensional Departamental, 2005

Porcentaje de personas multidimensionalmente pobres (incidencia)



Fuente: DNP, 2015. Cálculos Fedesarrollo

Mapa 4. Índice de Pobreza Multidimensional Departamental, 2005



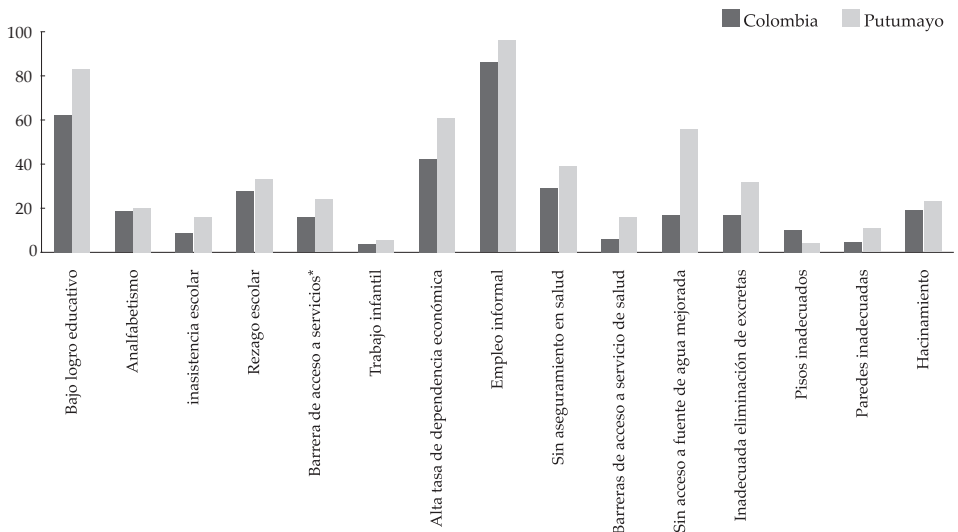
Fuente: DNP, 2015. Cálculos Fedesarrollo.

La construcción del Índice de Pobreza Multidimensional permite identificar los rezagos que presenta el departamento respecto al país en cada una de las variables que componen el índice. En general, el departamento presenta rezagos en la mayoría de variables; se destaca la variable de pisos inadecuados, en la cual el departamento tiene una incidencia menor a la nacional.

Gráfico 8. Incidencia de variables del índice de pobreza multidimensional

En el departamento de putumayo y el país - 2005

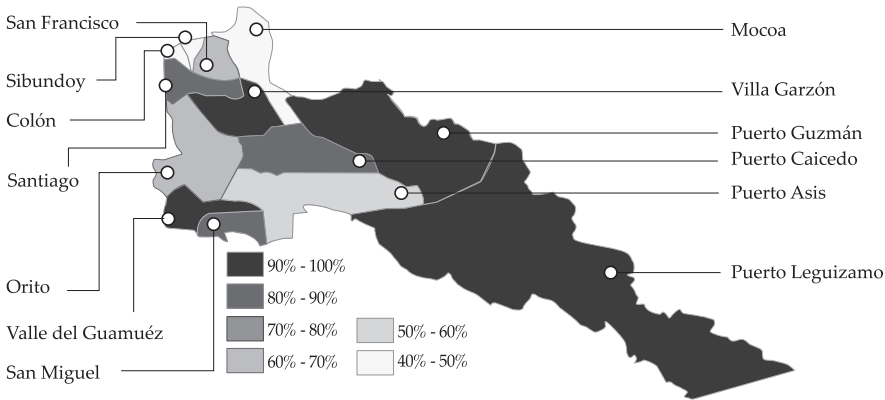
Variación porcentual



Fuente: DNP, 2015. Cálculos Fedesarrollo - * para cuidado

Al observar la dimensión espacial de la pobreza multidimensional por municipios, se tiene que los mayores índices de pobreza se observan en los municipios de Puerto Leguízamo, Puerto Guzmán, Villa Garzón y Valle del Gaumez.

Mapa 5. Índice de Pobreza Multidimensional de los municipios de Putumayo, 2005



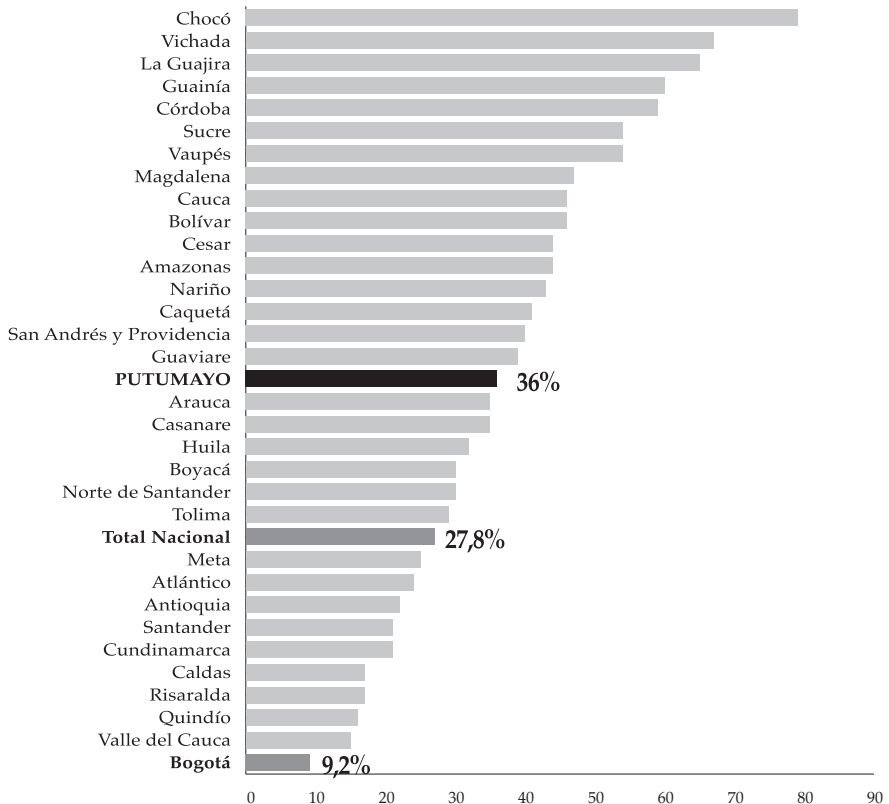
Fuente: DNP, 2015. Cálculos Fedesarrollo.

Necesidades Básicas Insatisfechas

La metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- busca determinar, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. El NBI se basa en cinco indicadores: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Una persona que se encuentre en un hogar que presente una carencia básica es considerada pobre; si el hogar que presenta dos o más carencias, se considera una persona en estado de miseria (DANE, 2011).

El departamento de Putumayo presenta un porcentaje de personas en necesidades básicas insatisfechas superior al promedio nacional, con un valor de 36% y 28% respectivamente (Ver Gráfico 9). Así mismo, la proporción de personas en miseria en el Putumayo es ligeramente superior al promedio nacional (8,8% frente a 8,1%).

Gráfico 9. Proporción departamental de personas con necesidades básicas insatisfechas 2005 - Cifras porcentuales



Fuente: DANE, Censo Poblacional 2005. Cálculos Fedesarrollo

Para el año 2005, el departamento de Putumayo contaba con indicadores dimensionales de pobreza muy superiores al promedio nacional. Si se tiene en cuenta los departamentos con menores niveles de pobreza, Putumayo se ubica en el lugar 27 en pobreza multidimensional y en el lugar 17 en pobreza por necesidades básicas insatisfechas respecto a los 33 departamentos, incluida Bogotá. Es probable que entre 2005 y el presente año, se haya presentado una mejoría en los indicadores multidimensionales. La información del DANE sobre pobreza multidimensional por regiones no incluye a Arauca, Casanare y Putumayo. Información de prensa a raíz

de la tragedia de Mocoa en 2017 habla de un NBI de 36% y un déficit de vivienda de 63% (El Espectador, 2017). Habrá que esperar los resultados del censo de 2018 para concluir sobre este impacto.

Distribución de la tierra

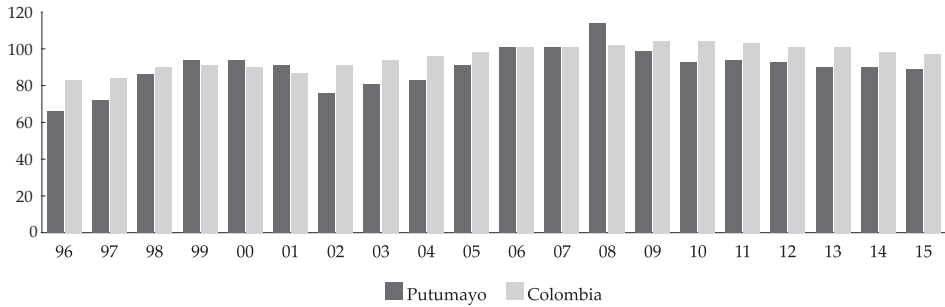
El Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 reportó un Gini de propietarios de tierras². En este, se observa que para el 2009, el departamento del Putumayo contaba con uno de los Gini de propietarios de tierras más bajos entre los departamentos del país. Sin embargo, la comparación con el país no es el único referente en vista del alto grado de concentración de la propiedad de la tierra en Colombia. El indicador del Gini de tierras del Putumayo, de 0,72 es muy alto e indica inequidad en la distribución de tierras en el departamento.

Educación

El departamento de Putumayo tiene tasas de cobertura en educación básica y media inferiores a las nacionales. Se destacan los períodos de 1999-2001 y 2006-2008 en los cuales las tasas brutas de cobertura fueron superiores al nivel nacional.

2 El Informe Nacional de Desarrollo Humano reportó el Gini de propietarios calculado por el IGAC y la Universidad de los Andes que se obtuvo a partir del área del terreno en poder de cada uno de los propietarios (PNUD, 2011, pp. 196-200). El coeficiente Gini es un índice que oscila entre 0 y 1; cuando toma el valor 0 indica que la sociedad es totalmente equitativa, es decir todas las personas tienen la misma cantidad de tierra, mientras que más cercano a 1 evidencia una situación de extrema desigualdad, donde un individuo concentra toda la tierra.

Gráfico 10. Tasa de cobertura bruta del departamento de putumayo y el país
Comparativo 1996 - 2015
Variación porcentual



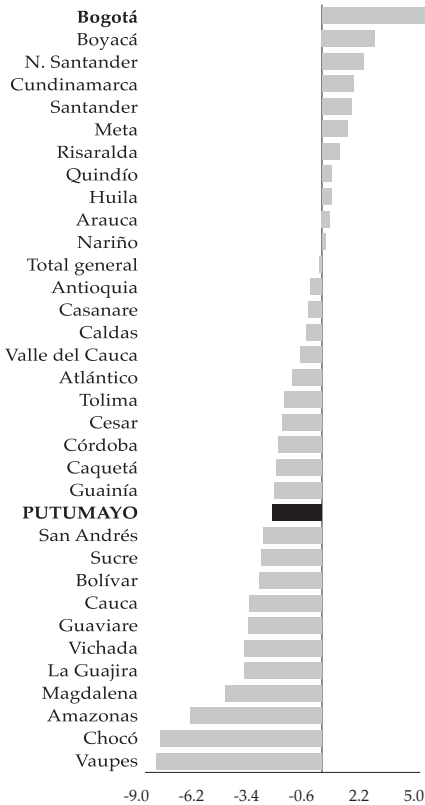
Fuente: Ministerio de Educación Nacional, 2016

Para aproximarse a un análisis de calidad de la educación en el departamento de Putumayo, se analizan los resultados de las pruebas Saber 11. Respecto de esta prueba, los resultados del departamento están por debajo del promedio nacional tanto en análisis cuantitativo como en lectura crítica (ver Gráfico 11 y Gráfico 12).

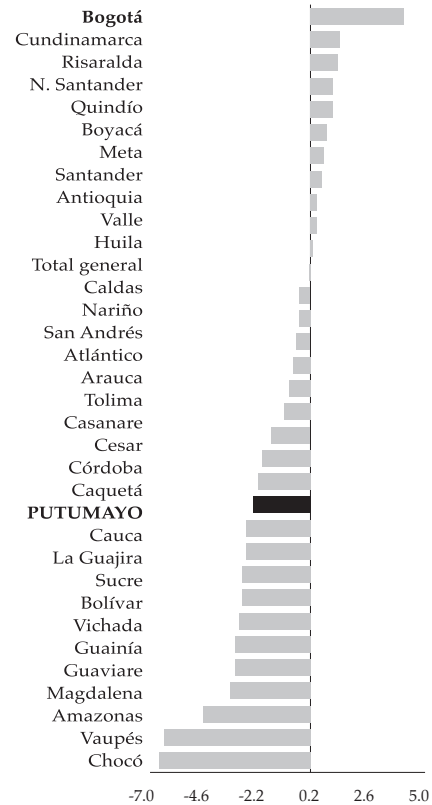
Al comparar estos resultados con otros departamentos se encuentra que el departamento de Putumayo presenta resultados menores, en estas pruebas, a los obtenidos por los otros departamentos petroleros objeto de estudio (Arauca, Casanare y Meta).

Gráfico 11 y 12. Desviación de promedio nacional

Pruebas Saber 11 Análisis Cuantitativo, 2015 - II



Pruebas Saber 11 Lectura Crítica, 2015 - II



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, 2016

Respecto de la educación superior, el departamento de Putumayo cuenta con una institución de educación superior con domicilio en el departamento, el Instituto Tecnológico del Putumayo. El resto de instituciones universitarias cuyas sedes ofrecen programas en el departamento, cuentan con una matrícula de 6.225 matriculados para el segundo semestre de 2015. La matrícula se concentraba en un 17% en el nivel de formación universitario, un 68% en formación tecnológica, un 11% en formación técnica profesional y un 3% en especialización. Esta composición es diferente al

promedio nacional, en la que la matrícula en instituciones de educación superior de tipo universitario concentra la mayoría de estudiantes.

En términos de cobertura en educación superior, entre 2002 y 2015, la tasa de cobertura neta del departamento presenta una tendencia de crecimiento sostenida. Sin embargo, esta está muy por debajo de la tasa de cobertura nacional, de algo más de 50%.

En el departamento se ubica un centro de formación del SENA, El Centro Agroforestal y Acuícola Arapaima. Este ofrece formación complementaria y titulada para los sectores agrícola, forestal, acuícola, electromecánico, administrativo, turismo, hotelero, gastronómico y petrolero (SENA, 2017).

Al observar las ocupaciones más demandadas a diciembre de 2016, se observa una diversificación en las mismas entre distintos sectores: Instructores de Formación para el trabajo, Técnicos de Sistemas, Auxiliares del Cuidado de Niños, Ayudantes y Obreros de Construcción (Observatorio SENA, 2016).

Salud

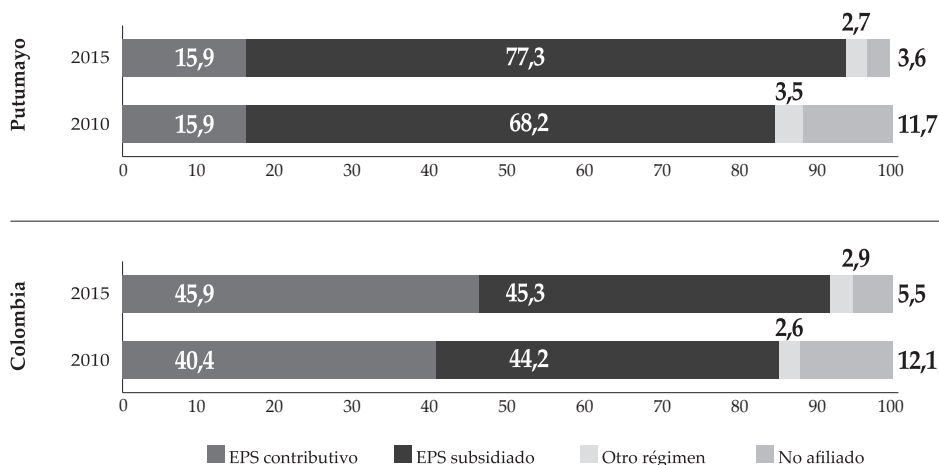
Cobertura

Mediante la Ley 100 de diciembre de 1993 se reformó el sistema de salud en el país y se creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) con dos regímenes según el tipo de financiación de cada uno (Ministerio de Salud y Protección Social - Profamilia, 2015). El porcentaje de la población en el régimen subsidiado aumentó entre 2010 y 2015. Respecto del porcentaje de la población afiliada al sistema de seguridad social en el régimen contributivo, este se mantuvo constante en el período en 15,9%, un porcentaje muy bajo, teniendo en cuenta que la afiliación nacional en el régimen contributivo fue de 46% en 2015 (ver Gráfico 13). Es importante resaltar que la afiliación de la población a cada régimen está asociada a sus factores socioeconómicos. La alta tasa de población afiliada al régimen subsidiado coincide con los niveles de pobreza identificados en el departamento y la informalidad de su mercado laboral.

Gráfico 13. Porcentaje de población afiliada a seguridad social en salud

Por tipo de régimen en el departamento de Putumayo y el país

2010 - 2015



Fuente: ENDS 2010-2015, cálculos Fedesarrollo

Mortalidad infantil

Teniendo en cuenta que la tasa de mortalidad infantil tiene una estrecha relación con las condiciones socioeconómicas de la población, su acceso a servicios públicos y a servicios de salud de calidad, es relevante el análisis de este indicador para el departamento de Putumayo.

La tasa de mortalidad infantil en menores de un año en el Putumayo presentó un descenso constante hasta 2013 pasando de 22 cada mil nacidos vivos a 19; en el nivel nacional se pasó de 20 defunciones infantiles cada mil nacidos vivos a 17. Al observar la posición relativa del departamento, se tiene que Putumayo cuenta con tasas de mortalidad infantil similares al promedio nacional. El departamento cuenta con una tasa de mortalidad infantil promedio; en el año 2014, fue el departamento 16 entre todos los departamentos, incluida Bogotá. Las causas de mortalidad infantil corresponden a la enfermedad respiratoria aguda, a la desnutrición, a la cesación temprana de la lactancia materna exclusiva y a la calidad e inicio de la alimentación complementaria, además de las causas ambientales como la

disponibilidad de agua apta para el consumo humano, alcantarillado y medidas de acción preventiva como la vacunación, las sales de rehidratación oral (Ministerio de Salud y Protección Social - Profamilia, 2015).

Servicios Públicos

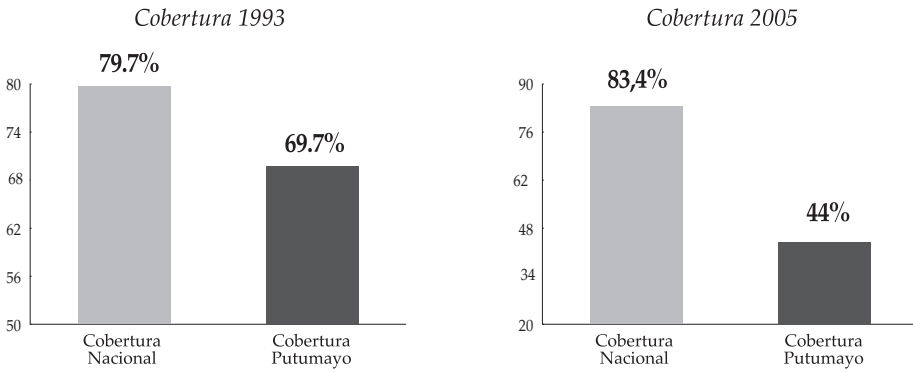
La cobertura de los servicios públicos domiciliarios es una variable que determina el nivel de vida de los hogares en un territorio y por tanto es una variable importante para determinar la condición de desarrollo de una población. Al reto de expandir el servicio público a los pobladores del departamento, se suma la dificultad de garantizar el servicio a una población que crece a altas tasas, como sucedió en Putumayo en el período de 1985 a 2016. En esta sección se analiza la dinámica de crecimiento de las tasas de cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y el déficit de vivienda departamental.

Acueducto

Entre 1993 y 2005, el departamento redujo la cobertura del servicio de acueducto de 69% a 44%. Esta disminución fue especialmente importante en las zonas distintas a las cabeceras municipales en donde la cobertura disminuyó de 59% a 29%. Es importante resaltar que la disminución de la cobertura del servicio de acueducto se debe en parte al crecimiento acelerado del número de viviendas en el departamento y en la zona sur del departamento, en municipios como Puerto Asís al hecho de la disponibilidad de pozos en las viviendas. Mientras que en 1993 había 131 viviendas en la zona resto, en 2005 la cifra ascendió a 5.725. Es decir, que el departamento en tan solo 12 años el número de viviendas a atender con el servicio de acueducto creció un 4.000% (ver Gráfico 14.).

En 2014 la cobertura del acueducto urbano fue de 67.5%, contra un 94.3% nacional y el rural fue de 19.3% frente al nacional de 47.1%. (DNP, 2015 a)

Gráfico 14. Cobertura de acueducto en el departamento de Putumayo y el país
Comparativo 1993 - 2005



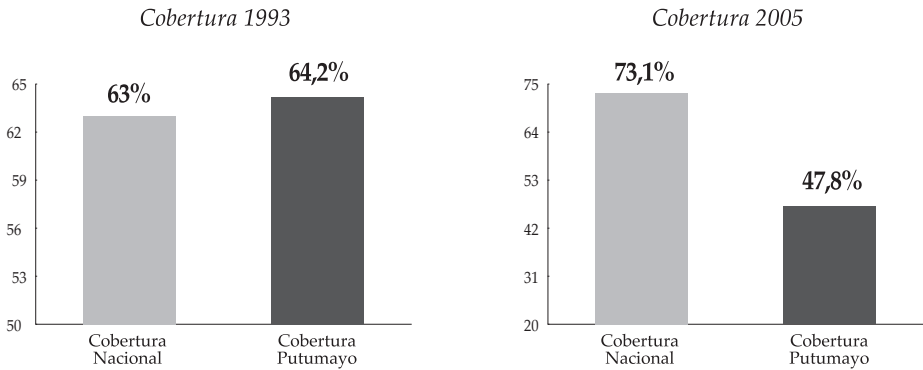
Fuente: DANE, Censos Poblacionales 1993 y 2005

La calidad del agua es pésima. De acuerdo con el IRCA de 2013, el 94% del consumo del agua presenta riesgo alto y el 6% restante es inviable sanitariamente. (Comisión Regional de competitividad, 2016)

Alcantarillado

Las cifras son muy dispares. Según una fuente (SUI) la cobertura del servicio de alcantarillado disminuye de 64%(cifra censal) a 48%, entre 1993 y 2015. El informe de competitividad de 2016 antes citado trae cifras aún más bajas para 2011 de 12% para el total y de 26% para las cabeceras mientras que Bogotá tiene el 80% en los dos rubros y Putumayo de 53 y 83%, respectivamente. Pero el Departamento Nacional de Planeación muestra coberturas, en 2014, de 83.9% urbano frente a 89.7% nacional y de 9.7% rural frente a 17.8% nacional rural. (DNP, 2015^a). El crecimiento de la población en el departamento, en todo caso, superó la velocidad de expansión del servicio de alcantarillado, aunque caben también hipótesis sobre mala gestión de los recursos públicos.

Gráfico 15. Cobertura de alcantarillado en el departamento de Putumayo y el país
Comparativo 1993 - 2005

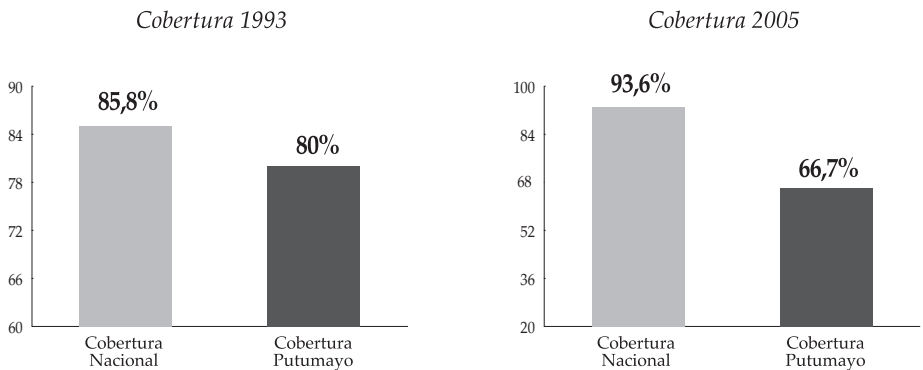


Fuente: DANE, Censos Poblacionales 1993 y 2005

Energía Eléctrica

De igual forma, entre 1993 y 2005, la cobertura del servicio de energía eléctrica disminuyó de 80% a 66,7%.

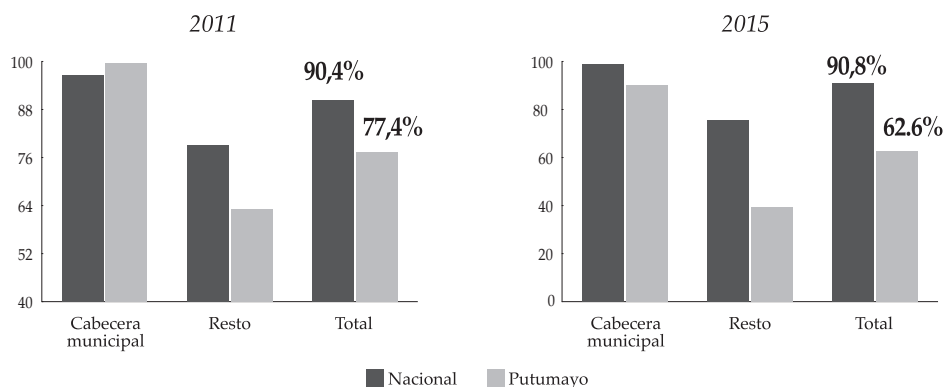
Gráfico 16. Cobertura de energía eléctrica en el departamento de Putumayo y el país
Comparativo 1993 - 2005



Fuente: DANE, Censos Poblacionales 1993 y 2005

Con el objetivo de analizar la evolución reciente, se utiliza el índice de cobertura de energía eléctrica calculado por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME. El índice de cobertura de energía eléctrica del departamento de Putumayo presentó una disminución entre 2011 y 2015 tanto en las cabeceras municipales como en el resto del departamento. En el caso de la cobertura en las cabeceras municipales, el departamento de Putumayo está por debajo del promedio nacional, con un índice de cobertura de 90,1% en 2015. Para el caso del resto de áreas, el índice de cobertura de energía eléctrica del departamento se encontraba por debajo del promedio nacional tanto en 2011 como en 2015 con índices de 63% y 39%, respectivamente.

Gráfico 17. Índice de Cobertura de Energía Eléctrica en el departamento de Putumayo y promedio nacional



Fuente: SIEL, 2017

En 2015 el 37,4% de los hogares del departamento de Putumayo presenta déficit en cobertura de energía eléctrica; en la cabecera municipal el déficit es de 9,8%, mientras que en el resto del departamento es de 60,7%.

Conectividad

Las comunicaciones presentan un déficit en el departamento. La penetración de internet es inferior al 2%. En Mocoa es del 6,2% y en el resto de los

municipios, está por debajo de ese valor. La telefonía móvil es deficiente debido a la falta de inversión en antenas y redes. (Comisión regional de Competitividad, 2016).

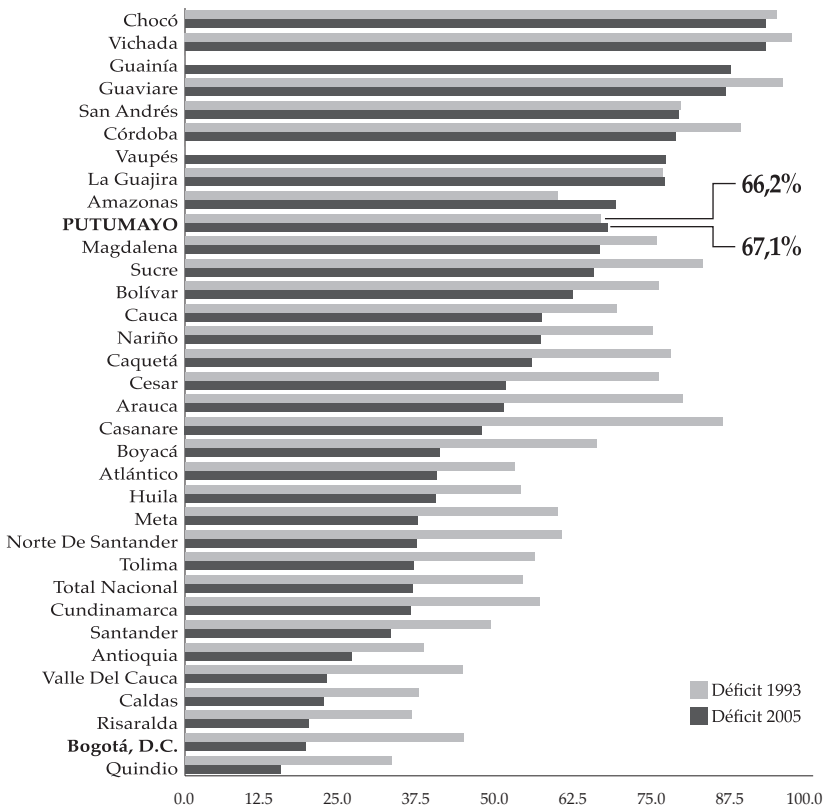
Déficit de vivienda

El déficit de vivienda hace referencia al porcentaje del total de los hogares en el departamento que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales tanto por déficit cuantitativo como cualitativo y por tanto requieren una nueva vivienda o mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven (DANE, 2005).³ El siguiente gráfico hace seguimiento a la evolución del déficit habitacional entre los censos de 1993 y 2005 para el conjunto de los departamentos de Colombia. El departamento de Putumayo tuvo un porcentaje alto de hogares en déficit de vivienda y este nivel se mantuvo alto durante 1993 y 2005, en 66,2% y 67,2%. Esta cifra se encuentra por encima del déficit nacional de 36%. El departamento de Putumayo se ubicó ese año en el puesto 25 entre los 33 departamentos, incluida Bogotá.

La información del DNP para 2014 habla de un déficit cuantitativo de 4.2%, frente al 12.7% nacional, en 2014, y de un déficit cualitativo de 63.7% frente al 25.8% nacional. Aparentemente todo el mundo cuenta con una vivienda pero las condiciones de la misma dejan mucho que desear.

3 Déficit cuantitativo: estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes. Déficit cualitativo: hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven (DANE, 2005).

Gráfico 18. Porcentaje de hogares en déficit de vivienda
Comparativo 1993 - 2005



Fuente: DANE, Censos Poblacionales 1993 y 2005. Cálculos Fedesarrollo

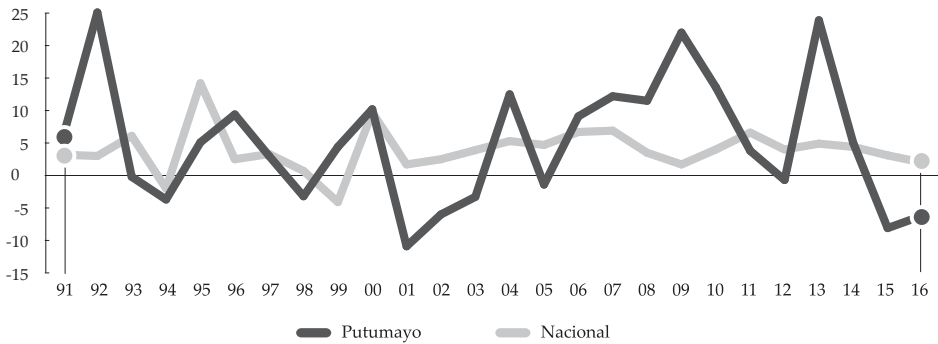
5. DINÁMICA ECONÓMICA

Crecimiento Producto Interno Bruto departamental

Entre los años 1990¹ y 2010, el crecimiento promedio del PIB del Putumayo fue superior al crecimiento del PIB nacional, con un crecimiento promedio de 4,9%, frente a un crecimiento nacional de 2,8%. En el período 2010 a 2016, el departamento de Putumayo creció en promedio a una tasa anual similar al crecimiento de la economía nacional; sin embargo, el comportamiento del PIB del Putumayo presentó una mayor volatilidad anual.

Gráfico 19. Crecimiento pib total

Del departamento de Putumayo y resto del país - Comportamiento 1990-2016
Variación porcentual



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

1 Con la Constitución de 1991, en Colombia se elevó el número de departamentos a 32. Con lo anterior, en las Cuentas Departamentales producidas por el DANE, se identifican 7 nuevos departamentos, a saber: Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia. A raíz de lo anterior, para el período anterior a 1991, no se cuenta con estimaciones departamentales para este grupo de departamentos. Para las cuentas departamentales con base 1975, los nuevos departamentos se identifican como una sola unidad de la cual no es posible realizar análisis diferenciados por departamento.

Tabla 4. Tasa de crecimiento promedio anual del PIB total del departamento de Putumayo y el país, 1990-2016

Período	Putumayo	Total Nacional
1990-2000	4,9%	2,8%
2000-2010	5,7%	3,7%
2010-2016	4,1%	4,0%
Total 1990-2016	4,7%	3,5%

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

En concordancia con las tasas de crecimiento del PIB del Putumayo en el período 1990-2000, la participación del mismo respecto del PIB nacional pasó de 0,3% en 1991 a 0,5% en el año 2010. Posteriormente, para el año 2016, la participación del PIB departamental en el total nacional pasó a ser de 0,4%. En dicho año, el PIB del Putumayo fue de 2 billones de pesos y se ubicó en el puesto 26 entre los departamentos ordenados según su aporte al PIB.

PIB per cápita

El PIB per cápita del Putumayo ha estado por debajo del PIB per cápita del resto del país durante todo el período 1990 a 2016. En 1990, el PIB per cápita del departamento alcanzaba un 40% del PIB per cápita nacional. Para el año 2016, alcanzó a ser un 60% del indicador nacional; la tasa de crecimiento del PIB per cápita putumayense fue superior al del resto del país en todos los sub períodos.

Tabla 5. Tasa de Crecimiento del PIB per cápita del departamento de Putumayo y el resto del país, 1990-2016

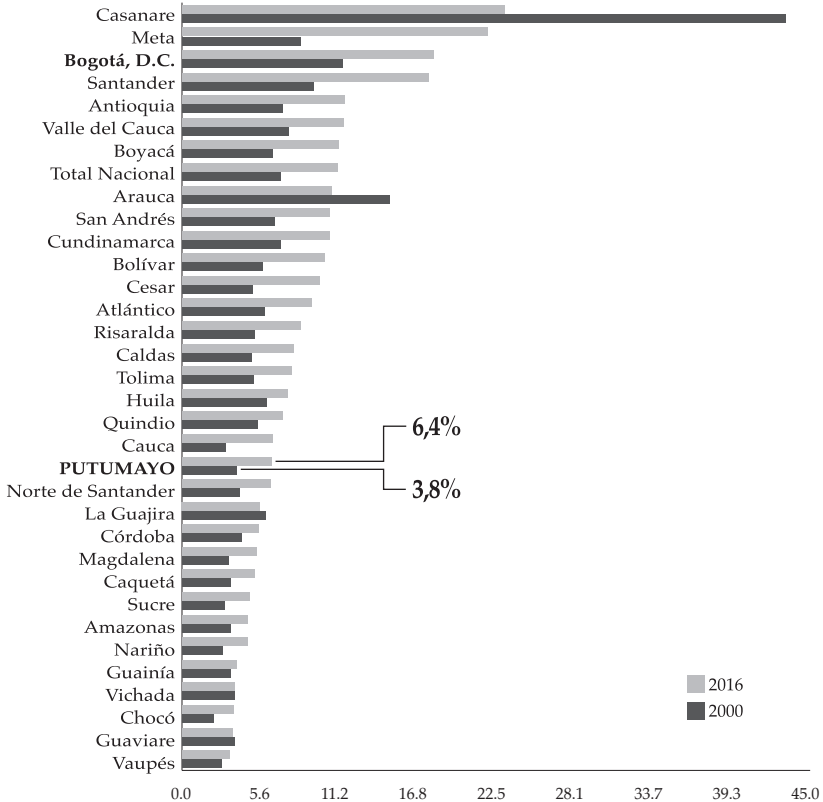
Período	Putumayo	Resto del país
1990-2000	2,7%	1,1%
2000-2010	4,6%	2,4%
2010-2016	2,9%	2,8%
Total 1990-2016	3,2%	2,1%

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Proyecciones Poblacionales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Respecto al resto de departamentos, en el año 2016, el Putumayo ocupó el puesto 19 entre los departamentos según su PIB per cápita, siendo este de 6 millones de pesos por habitante². En el año 2000, el Putumayo ocupaba el puesto 19 entre los departamentos, incluyendo a Bogotá, con mayor PIB per cápita.

² Pesos constantes de 2005.

Gráfico 20. PIB per cápita departamental, 2000 y 2016
Comparativo 2000 - 2016 / Variación porcentual



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales Departamentales, 2017, cálculos Fedesarrollo

Estructura productiva

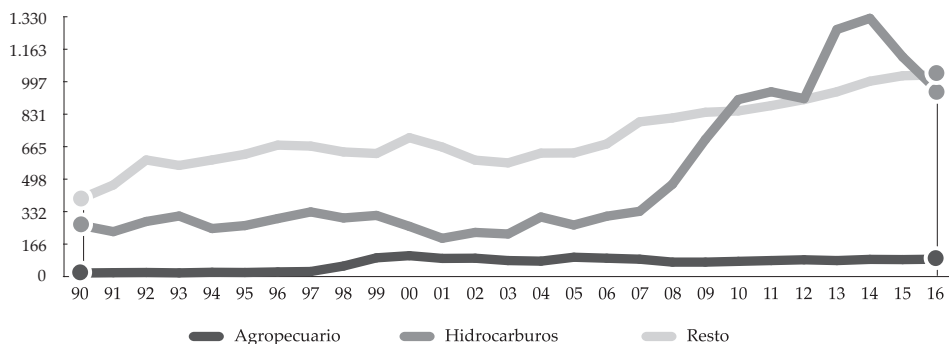
Para el año de 1990, la actividad económica con mayor participación en el valor agregado departamental de Putumayo era el sector de minas y canteras, que incluye la actividad de extracción de petróleo crudo y de gas natural, con una participación sobre el PIB total de 39%, seguida por la actividad de comercio cuya participación ese año fue de 28% y las actividades de servicios sociales con una participación de 15%. En la actualidad, el sector minero-energético continúa siendo el sector que más aporta al PIB

departamental con una participación de 46%, seguido por las actividades de servicios sociales cuya participación aumentó con respecto a 1990 registrando en 2016 una participación de 26%, la actividad de comercio, por su parte, aporta el 8% y el sector agropecuario el 4%.

Gráfico 21. PIB por grandes ramas de actividad

Departamento de Putumayo / Evolución 1990 - 2016

Miles de millones de pesos de 2005



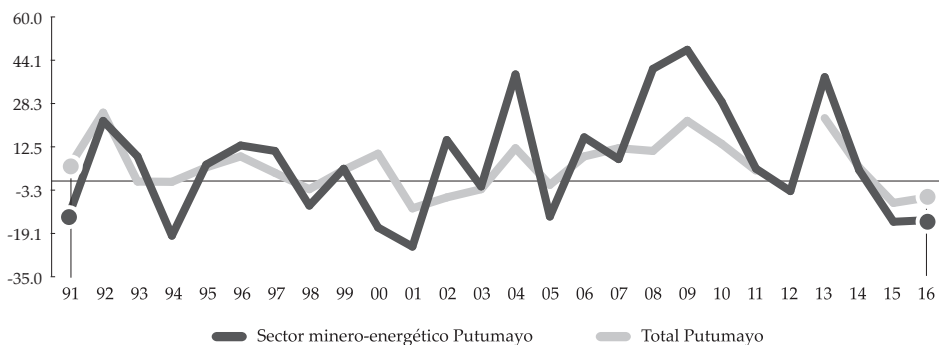
Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Así mismo, el desempeño del sector hidrocarburos ha determinado la dinámica de crecimiento de la economía departamental.

Gráfico 22. Tasa de Crecimiento del PIB

Total y del sector minero-energético del departamento de Putumayo, 1991-2016

Variación porcentual



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Tabla 6. Tasa de crecimiento promedio anual PIB por grandes ramas de actividad del departamento de Putumayo y el país, 1990-2016

	Putumayo			Nacional	
	1990-2000	2000-2010	2010-2016	1990-2016	1990-2016
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	19,2	-3,1	2,2	6,2	2,0
Explotación de minas y canteras	-0,4	13,4	1,0	5,0	3,6
Industria manufacturera	5,1	-3,2	-23,1	-5,2	1,9
Suministro de electricidad, gas y agua	9,4	3,8	8,4	7,0	2,4
Construcción	6,5	-1,3	7,2	3,6	4,1
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	1,8	-4,9	3,9	-0,4	3,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,9	10,8	2,1	6,5	4,3
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	3,3	6,9	4,8	5,0	4,2
Servicios sociales, comunales y personales	11,8	3,4	3,5	6,6	4,9
PIB Total	13,1	5,4	2,5	7,6	3,6

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Cociente de localización

El Cociente de Localización es un indicador que mide la especialización relativa de una determinada región o departamento en una actividad productiva. Lo anterior se obtiene al comparar la participación de la actividad económica en el PIB departamental respecto de la participación de la mis-

ma actividad en el PIB nacional.³ Aquellos sectores que presenten un cociente mayor a 1, indican una especialización relativa de la región en dicho sector, respecto a la estructura económica nacional.

Para el período comprendido entre 1990 y 2015, se observa la especialización relativa del departamento de Putumayo en la actividad de explotación de minas y canteras, rama que comprende la extracción del petróleo. En el período 2000-2005, la economía presentó también una especialización relativa en el sector agropecuario.

Tabla 7. Cociente de localización del departamento de Putumayo, 1990-2016

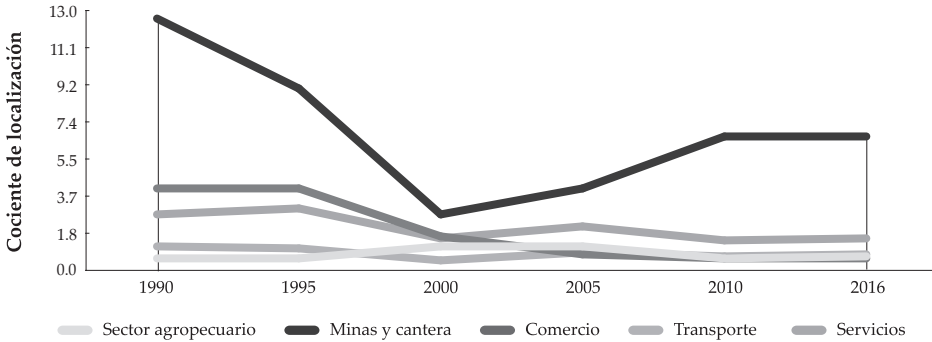
	1990	1995	2000	2005	2010	2016
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,6	0,6	1,2	1,2	0,6	0,7
Explotación de minas y canteras	12,6	9,1	2,8	4,1	6,7	6,7
Industria manufacturera	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
Suministro de electricidad, gas y agua	0,3	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3
Construcción	0,8	2,3	0,7	0,3	0,2	0,3
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	4,1	4,1	1,7	0,8	0,6	0,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,2	1,1	0,5	0,9	0,7	0,8
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	0,5	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	2,8	3,1	1,6	2,2	1,5	1,6

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

3 El cociente de localización se calculó a partir del valor agregado por rama de actividad de las cuentas departamentales a precios constantes de 2005 para el período 1990 a 2016, según la información publicada por el DANE.

Gráfico 23. Cociente de localización sectores

Con especialización relativa en el departamento de putumayo, 1990-2016
Comportamiento 1990 - 2016

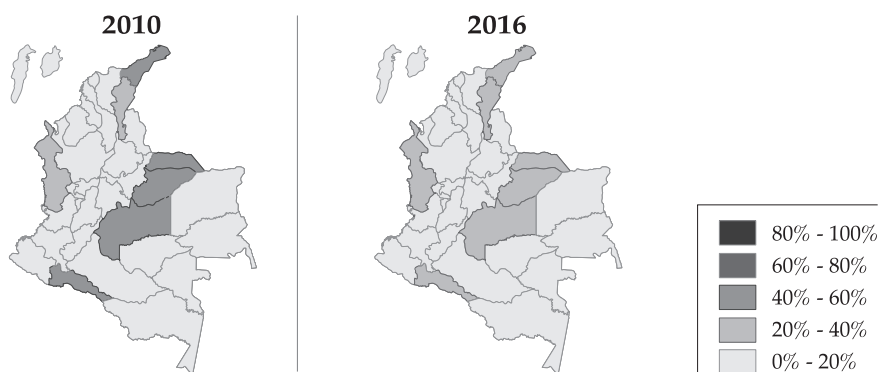


Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

En los últimos 30 años, el departamento de Putumayo sufrió grandes cambios en su economía y su estructura productiva. Aunque no se cuenta con información de las Cuentas Departamentales anteriores a 1990, se sabe que el auge petrolero tuvo gran impacto en la economía del departamento después de 1990. Lo anterior provocó un aumento de la participación del sector de minas y canteras en el PIB departamental.

Mapa 6. Participación de la actividad Explotación de Minas y Canteras en el PIB total departamental





Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Sector externo

Exportaciones

En el año 2014, las exportaciones del departamento fueron de US\$256.4 millones. En 2015, Putumayo exportó solo US \$20.1 millones, lo que representa una caída nominal del 92% entre los dos años (Banco de la República y DANE, 2016). De las ventas externas del país de ese año, US\$ 35.676.2 millones, las exportaciones del departamento representaron apenas 0.1%. Esta caída se debe principalmente a la disminución en el valor de las exportaciones del grupo de productos de combustibles y productos industrias extractivas⁴ debido a la caída de los precios internacionales del petróleo a partir del año 2014.

4 Para el departamento del Putumayo se cuenta con información desagregada de exportaciones por grupos de productos de Procolombia. Los productos minero energéticos representaron casi el ciento por ciento de las exportaciones en 2014 y en 2015 el 98.7%. A pesar de ser un país limítrofe con Ecuador, las ventas a ese país apenas representaron el 0.6% del total vendido por Putumayo. El 99% fue a Estados Unidos.

Importaciones

Los nuevos departamentos tuvieron un valor de importaciones en 2015 de US\$9.3 millones CIF de los cuales las manufacturas tuvieron una participación de 71,1%. Las importaciones de los nuevos departamentos provinieron principalmente de Ecuador en un 42,1% del valor total importado, un 35,2% de Estados Unidos, y un 10,5% de Francia (Banco de la República y DANE, 2016).

Condiciones de desarrollo y competitividad

En esta sección se describen los resultados para el departamento de Putumayo de diversos indicadores elaborados para medir las condiciones de desarrollo territorial y competitividad para los diferentes departamentos y ciudades del país. Se hace referencia también a iniciativas de desarrollo departamental y regional de largo plazo que ha tenido el departamento como el Plan Departamental de Competitividad.

Tipologías de Desarrollo Departamental

La tipología departamental es una herramienta desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación que permite identificar las potencialidades, carencias y necesidades reales de los entornos territoriales, identificando las oportunidades y debilidades para alcanzar mayores niveles de desarrollo y competitividad desde el ámbito local y regional, fortaleciendo la descentralización, motivando las alianzas regionales y alineando la gestión pública a las necesidades de los territorios (DNP, 2015).

La metodología se compone de seis componentes: i) Funcionalidad Urbano-regional, ii) Dinámica Económica, iii) Calidad de Vida, iv) Ambiental, v) Seguridad e vi) Institucional. En cada componente se incluyen las variables de la siguiente tabla.

Tabla 8. Variables de los componentes de tipologías de desarrollo

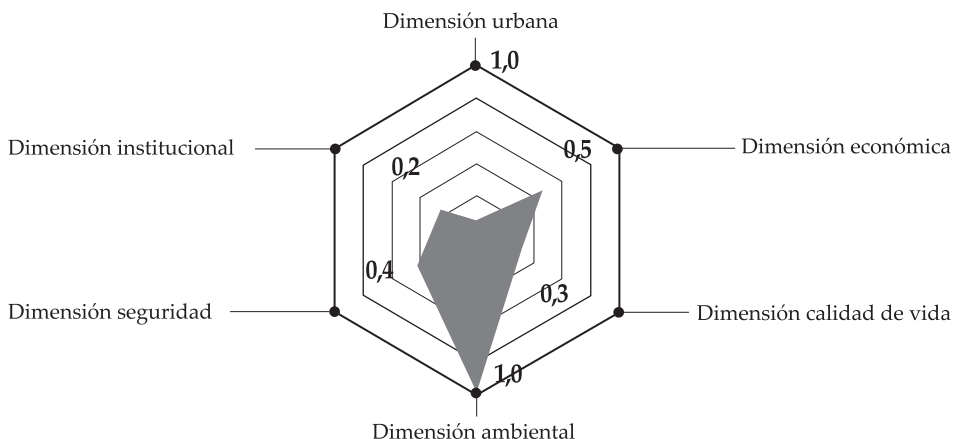
Componente temático	Tipología
Urbano Regional	Población Municipal
	Porcentaje de Población rural
	Promedio de Crecimiento poblacional
	Densidad Poblacional
	Pertenencia a Sistemas de ciudades
Condiciones de Vida	Índice de Pobreza Multidimensional - IPM
Económico	Valor Agregado Municipal
	Ingresos Municipales
	Penetración de Internet
	Disparidades Económicas
Ambiental	Área de Bosques municipal
	Inversión per cápita del Sector Ambiental
Institucional	Desempeño Fiscal Municipal
	Requisitos Legales Municipales
Seguridad	Homicidios por 100 mil habitantes
	Secuestros por 100 mil habitantes
	Hurto por 100 mil habitantes
	Área de cultivo de coca

Fuente: DNP, 2015.

Según la metodología anterior, el departamento de Putumayo presenta un entorno de desarrollo intermedio. Las calificaciones van de cero, para el peor desempeño, a uno con el mejor. El departamento presenta rezagos en todos sus componentes menos en la dimensión ambiental en el que se destaca por las hectáreas de bosque del departamento y la inversión en el

sector ambiental por encima del promedio nacional. El mayor rezago se presenta en la dimensión urbana debido a su baja densidad poblacional y a la dispersión de la misma.

Gráfico 24. Entorno de desarrollo del departamento de Putumayo



Fuente: DNP, 2015

Índice de Competitividad Departamental de la Cepal

El Índice de Competitividad Departamental ICD de la CEPAL⁵, integra resultados en fortaleza de la economía, infraestructura, capital humano, ciencia, tecnología e innovación, e instituciones, gestión y finanzas públicas (Cepal, 2015).

- **Fortaleza económica:** examina aspectos asociados con la dimensión económica del desarrollo tales como la estructura económica, la internacionalización comercial, los servicios financieros y la calidad de vida de la población. Incluye entre sus indicadores la participación del PIB departamental en el PIB nacional, indicadores de acceso a ser-

5 Parte de la conceptualización de Michael Porter (1990) en el sentido de que la competitividad puede ser estimada para las regiones de acuerdo a factores internos y externos. Su índice sintético que “privilegia más que las causalidades determinísticas las dinámicas entre distintas dimensiones” y la obtención de ventajas competitivas dinámicas.

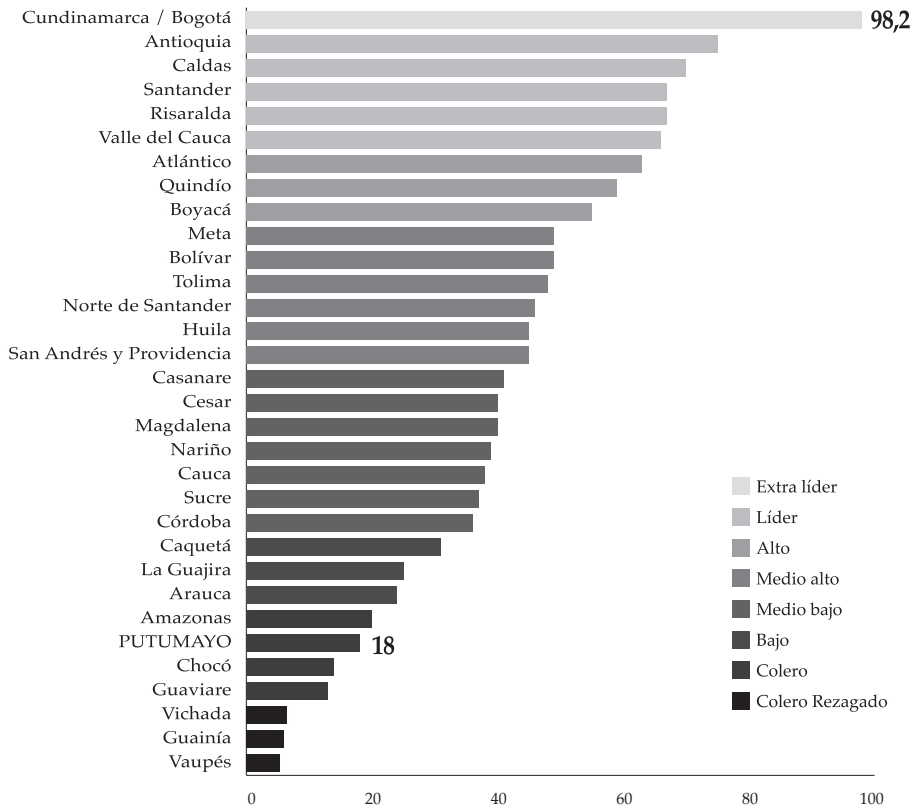
vicios financieros, indicadores de comercio exterior, densidad empresarial, porcentaje de población urbana e indicadores de pobreza.

- **Infraestructura:** recoge la influencia de tres subsectores, infraestructura básica (acceso a servicios domiciliarios y salud pública), de transporte y de TICs (coberturas de telefonía e internet).
- **Capital humano:** considera el desempeño educativo (cobertura y calidad), e indicadores de salud y habilidades globales (uso de computador, bilingüismo).
- **Ciencia y Tecnología:** busca identificar la capacidad de los departamentos para innovar y absorber tecnologías para crear ventajas competitivas. Incluye entre sus indicadores el número de docentes con doctorado y de centros de investigación, así como la proporción de gastos en actividades de C T.
- **Gestión y finanzas públicas:** recoge aspectos relacionados con la gestión y manejo de recursos por parte de las entidades territoriales, los cuales inciden en la competitividad a través de sus efectos en el gasto social y la inversión locales. Incluye indicadores de desempeño integral y fiscal, de eficiencia judicial y de gobierno abierto.

Según el IDC, los departamentos pueden ubicarse en las categorías de: extra líder, líder, nivel alto de la competitividad, medio alto, medio bajo, bajo o colero. Adicionalmente, según el cambio de posición de departamento en el tiempo, se definen los criterios adicionales de: ganador por su cambio positivo en el índice; emergentes en sus niveles cuando sin cambiar de nivel, ganan ventajas competitivas que los hacen escalar posiciones en el escalafón; estable en su posición; estancado que no pierden sostenidamente ningún nivel, pero no mantienen sus ventajas competitivas a la par de los demás departamentos en sus niveles; y perdedor que ha perdido competitividad. Por último, el indicador también mide la heterogeneidad dentro de cada componente, es decir si hay indicadores en los que se destaca y otros en los que está rezagado, dentro de una misma categoría.

Según la Cepal, Putumayo presenta un nivel de competitividad en el grupo de coleros y esta tendencia se ha mantenido en el corto plazo (Cepal, 2015).

Gráfico 25. Índice de Competitividad Departamental de la CEPAL 2015



Fuente: Cepal, 2015

Respecto de los distintos componentes e indicadores, Putumayo tiene un nivel de colero en todos menos en el de capital humano en el que tiene nivel bajo. Adicionalmente, se ha mantenido en las posiciones bajas entre 2009-2015 con excepción del indicador de Instituciones, gestión y finanzas públicas en el que se destaca en los indicadores de gestión pública.

Tabla 9. Componentes Índice de Competitividad de la Cepal departamento de Putumayo, 2015

Putumayo	Nivel	Tendencia de corto plazo	Heterogeneidad
Índice de competitividad	Colero	Estable	Baja
Fortaleza de la economía	Colero	Estable	Baja
Infraestructura	Colero	Estable	Baja
Capital humano	Bajo	Estable	Baja
Ciencia, tecnología e innovación	Colero	Estable	Baja
Instituciones, gestión y finanzas públicas	Colero	Ganador	Alta

Fuente: Cepal, 2015

Índice Departamental de Competitividad

El Índice Departamental de Competitividad –IDC–, desarrollado por el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario⁶, evalúa la competitividad territorial de los departamentos a partir de 10 pilares agrupados en 3 factores: i) condiciones básicas, ii) eficiencia, iii) sofisticación e innovación (Consejo Privado de Competitividad - Universidad del Rosario, 2016).

6 El índice Departamental de Competitividad IDC se basa en el marco conceptual del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés). De acuerdo con el WEF, la competitividad se define como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad” (Consejo Privado de Competitividad - Universidad del Rosario, 2016).

Tabla 10. Estructura Índice Departamental de Competitividad

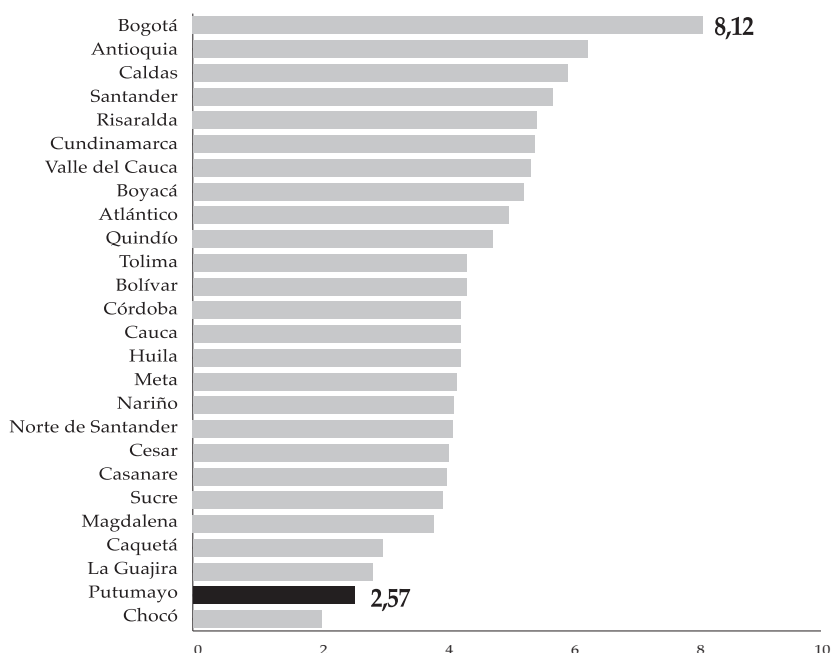
Índice departamental de Competitividad		
Condiciones básicas	Eficiencia	Sofisticación e innovación
<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones • Infraestructura • Tamaño del mercado • Educación básica y media • Salud • Sostenibilidad ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación superior y capacitación • Eficiencia de los mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • Sofisticación y diversificación • Innovación y dinámica empresarial

Fuente: Consejo Privado de Competitividad-Universidad del Rosario, 2016.

Para realizar los cálculos del Índice, se clasifica a los distintos departamentos en cuatro etapas de acuerdo con su nivel de desarrollo. Específicamente, para el caso de los departamentos cuyo sector minero-energético representa por lo menos el 40% del PIB total, estos se incluyen dentro de la etapa 2. Para las tres etapas restantes los departamentos se escogen según un indicador agregado que explica la complejidad y avance de la economía. De esta forma, a partir de la clasificación en etapas, se realiza un cálculo diferenciado del índice de competitividad asignando pesos distintos para cada uno de los pilares. Por ejemplo, para los departamentos con un nivel de desarrollo relativamente bajo, la estrategia de competitividad más importante se fundamenta inicialmente en el mejoramiento de las condiciones básicas de la población mientras que para departamentos con mayor nivel de desarrollo, en los que se supone que las condiciones básicas están relativamente satisfechas, importan los factores de eficiencia, sofisticación e innovación para avanzar en competitividad (Consejo Privado de Competitividad - Universidad del Rosario, 2016). Para los departamentos minero-energéticos incluidos en el estudio (Cesar, Casanare, La Guajira, Meta y Putumayo), el factor de condiciones básicas tiene un peso del 50% dentro del indicador, el de eficiencia un 40% y el de innovación un 10%.

En el puntaje general del Índice en 2016, Putumayo se ubica en el puesto 25 entre 26⁷ departamentos con un puntaje de 2,5.

Gráfico 26. Puntaje general Índice Departamental de Competitividad, 2016



Fuente: Consejo Privado de Competitividad-Universidad del Rosario, 2016.

Respecto de los 3 factores, se tienen los puntajes más bajos en todos los pilares: en condiciones básicas Putumayo tiene el puesto 24; en eficiencia, el puesto 25 y en sofisticación e innovación el último puesto entre todos los departamentos.

El departamento se destaca en los siguientes indicadores individuales: transparencia en el manejo de regalías⁸ en el que ocupa el 5 lugar entre los 26 departamentos; eficiencia de la justicia en el que ocupa el lugar uno; red

7 El Índice se calcula con los 26 departamentos que cuentan con la información completa y consistente para las 94 variables. Otro ejercicio adicional con 73 variables se realiza para el total de los 32 departamentos.

8 Componente de transparencia del Índice de Gestión de Regalías (Trim.IV/2015) del DNP.

vial primaria y secundaria pavimentada por cada 100.000 habitantes con el primer lugar entre los 26 departamentos; cobertura neta en educación preescolar, básica y media en el tercer y segundo lugar; relación docente estudiantes con el primer lugar entre todos los departamentos; y brecha de participación entre hombres y mujeres en la que ocupa el puesto 3. En el resto de indicadores, en su mayoría presenta los últimos puestos entre todos los departamentos.

Así mismo, entre 2013 y 2016, se mantuvo en el puesto 25 entre los 26 departamentos evaluados en el índice. Los indicadores que presentaron mayores cambios en el departamento respecto del cambio nacional fueron: la tasa de extorsión aumentó en un 686% en el período mientras que en el promedio nacional aumentó en un 185%; eficiencia en los mecanismos alternativos de justicia en el que disminuyó en un 100% frente al crecimiento de 6% en el nivel nacional; Penetración de internet banda ancha fijo que creció en un 49% en el departamento frente al crecimiento nacional de 471%; mortalidad por anemia que creció un 65% frente al decrecimiento nacional de 22%.

Sin embargo, algunos indicadores presentaron mejoras como: la capacidad de ahorro que creció en un 69% en el período frente al decrecimiento nacional de 1%; productividad de los jueces que en el departamento creció un 105% frente al decrecimiento nacional de 9%; toneladas dispuestas de residuos sólidos que en el departamento disminuyó en un 24% frente al crecimiento nacional de 652%; tasa de afectación de desastres naturales que disminuyó en 86% frente al crecimiento nacional de 5.005%; inversión protección integral a primera infancia que creció en el departamento en 2.323% frente al crecimiento nacional de 864%.

Cabe resaltar que la construcción del Índice Departamental de Competitividad responde a un ejercicio de agregación de varias dimensiones, como se evidenció anteriormente, por lo que se debe acotar el resultado. Por una parte, departamentos con actividad económica muy concentrada en hidrocarburos pueden presentar calificaciones bajas en el índice global porque en éste se premia la diversificación de la actividad productiva. Por otra parte, la naturaleza de algunos indicadores no permite observar completamente la dinámica de una economía; por ejemplo, en el caso de

las empresas petroleras que desarrollan actividades en un determinado departamento pueden estar utilizando tecnología de punta, pero esto no se refleja necesariamente en los indicadores de innovación o de dinámica empresarial, ya que no aparecen como domiciliadas en la región, según el registro de la Cámara de Comercio.

Por lo anterior, para analizar la competitividad en estos departamentos deben resolverse cuestiones no recogidas en este tipo de índices sintéticos. Por ejemplo, ¿Cuáles deberían ser las condiciones institucionales y de competitividad que permitan al departamento explotar sus recursos naturales no renovables y de esta manera generar riqueza de largo plazo con sostenibilidad ambiental? ¿Qué otras apuestas productivas puede desarrollar de manera paralela o complementaria a la actividad extractiva y cuáles serían las condiciones que debe tener el departamento para garantizar lo anterior? Las agendas y apuestas de competitividad, que se analizarán más adelante, pueden dar luces específicas en este sentido.

Plan Regional de Competitividad Putumayo

La Gobernación de Putumayo, con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, construyó una visión territorial departamental a 2032 como herramienta para la planificación estratégica participativa del departamento. De este modo, para 2032, se proyecta como un departamento competitivo a nivel nacional con una economía estable, social y ambientalmente sustentable, confiable y calificada, apoyada en proyectos productivos pertinentes a las condiciones de la región con capacidad de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El Plan Regional de Competitividad de Putumayo, PRC, se basa en cinco ejes estructurales. El primero está enfocado en el fortalecimiento de la actividad productiva basado en una estrategia de agregación de valor a los productos con potencial a través de la implementación de tecnología de producción, la mejora de los procesos de transformación, acopio y comercialización, el fortalecimiento al emprendimiento, la asociatividad y el desarrollo empresarial.

Facilitar el acceso a los principales mercados como Lago Agrio (Ecuador), Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Huila y Bogotá, es el segundo eje estructural del PRC del Putumayo. Este eje se fundamenta sobre dos estrategias. La primera es la implementación de tecnologías de información que mejoren el acceso y aumenten el uso de TICs para promover investigaciones de mercado y desarrollo de proyectos innovadores y el uso de estas tecnologías como herramientas de productividad. La segunda es la mejora vial, aérea y fluvial que facilite la conexión de mercados.

El tercer eje estructural del PRC de Putumayo busca establecer un entorno que facilite los negocios y que sea atractivo para la inversión. Este eje se sustenta en estrategias como la creación de alianzas para la implementación de un programa integral de atracción de inversión.

Elevar la calidad de la formación laboral y reforzar la pertinencia de la educación técnica acorde con las apuestas productivas de la región es el cuarto eje estructural del PRC. Finalmente, el quinto eje estructural y transversal es crear ventajas económicas a partir del patrimonio natural, que permitan dinamizar la economía local, generar ingresos y empleos (Comisión Regional de Competitividad del Putumayo, 2010).

La actualización del PRP de 2016 (Comisión Regional de Competitividad del Putumayo, 2016) ve al departamento en 2032 como “líder en el desarrollo del campo y la conservación del patrimonio ambiental y cultural, garantizando una mejor calidad de vida a sus habitantes, a través del fortalecimiento institucional, avances en infraestructura y formación de recurso humano calificado y pertinente con la vocación del territorio, convirtiendo Putumayo en una tierra de paz y desarrollo sostenible”. En esta versión, el sector de hidrocarburos es uno de los sectores estratégicos y se reconoce su importancia y características positivas para el desarrollo. Se menciona un proyecto de refinación en el lugar 60 de la lista de los priorizados.

Infraestructura de transporte

En esta sección se presentan los principales indicadores de infraestructura de transporte y costos de transporte de Putumayo. Se hace referencia a la

competitividad en el sector hidrocarburos del departamento y de la región de los Centro-Sur Amazonia. También se mencionan los principales proyectos de infraestructura incluidos en el Plan Vial Departamental de Putumayo y los que se están llevando a cabo en el departamento bajo el Programa de Cuarta Generación (4G) y el Plan Nacional de Logística.

Infraestructura de transporte terrestre

La red vial del departamento tiene 1.794 km de los cuales 575,7 están a cargo de la nación, 225,7 del departamento y 614,3 km de los municipios. Cuenta con dos carreteras que lo conectan con el interior del país: Mocoa – Pasto, que tiene 145 km con un trazado muy difícil que asciende al macizo colombiano; Mocoa – Pitalito con 135 km de longitud y parcialmente pavimentada. Al interior del departamento, hay una carretera que conecta La Hormiga y Orito con Puerto Asís y Mocoa y un tramo al suroriente del departamento que conecta los ríos Putumayo y Caquetá. Buena parte del desarrollo vial del departamento ha estado ligado a la actividad petrolera (IGAC, 2014). En 2016 se iniciaron las obras de construcción de la autopista de cuarta generación (4G) Neiva-Mocoa- Santana. La obra tiene una extensión de 447 km y mejorará la conectividad entre el centro y sur del país y con Ecuador (IGAC, 2014). Puerto Leguízamo, municipio fronterizo con Ecuador y Perú, no tiene conectividad por carretera; únicamente por río y aérea.

Infraestructura de transporte fluvial

El transporte fluvial ha sido y seguirá siendo crucial para el comercio y la movilidad de la población en la extensa zona que corresponde a la llanura amazónica. No obstante, éste enfrenta varios obstáculos como la deficiente infraestructura portuaria, la falta de dragado de los ríos y los limitados servicios de transporte (IGAC, 2014)... El Putumayo cuenta con uno de los cinco ríos más importantes del país, el río Putumayo cuya extensión total es de 1.717 kms, de los cuales 1.000 son navegables.

Infraestructura de transporte aéreo

El departamento cuenta con terminales aéreas en Puerto Asís, Puerto Leguizamó y Villagarzón (IGAC, 2014). La capital, Mocoa no tiene aeropuerto.

Costos logísticos

El Índice de Costos Logísticos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) mide las capacidades de las regiones para prestar servicios logísticos a las empresas. El Índice se construye con base en encuestas representativas a nivel región a las empresas que utilizan servicios logísticos de la región. El índice está compuesto por tres componentes: i) Infraestructura y Seguridad, ii) Servicios Logísticos e Industria y iii) Movilidad y Ciudad. A su vez, cada uno de estos componentes se construye con base en tres, cuatro y cuatro indicadores, respectivamente (DNP, 2015).

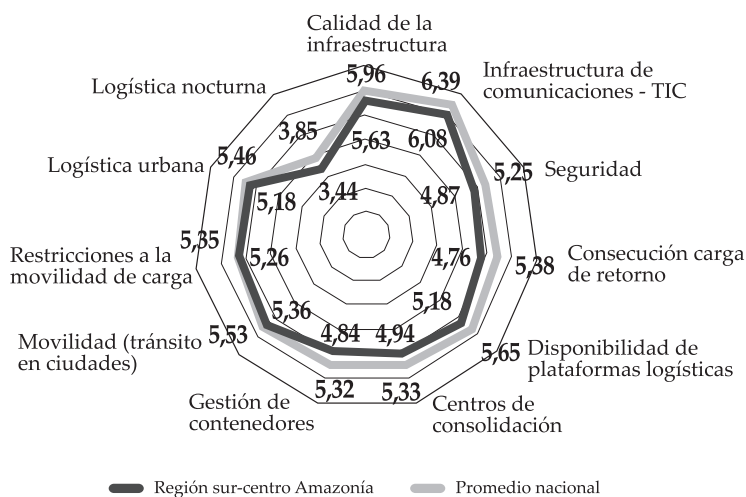
Tabla 11. Componentes del Índice de Competitividad Logística

Componente temático	Tipología
Infraestructura y Seguridad	Calidad de la infraestructura
	Infraestructura de comunicaciones -TIC-
	Seguridad
Servicios Logísticos e Industria	Consecución carga de retorno
	Disponibilidad de plataformas logísticas
	Centros de consolidación
	Gestión de contenedores
Movilidad y Ciudad	Movilidad (tránsito en ciudades)
	Restricciones a la movilidad de carga
	Logística Urbana
	Logística Nocturna

La región de Centro-Sur Amazonia, a la que pertenece el departamento de Putumayo, ocupa el penúltimo puesto en del país en el *ranking* del Índice de Competitividad Logística, solo superado por la región de los Llanos (5,09 frente a 4,56 respectivamente). El puntaje obtenido por la región en cada uno de los once indicadores de la región se encuentra por debajo del promedio nacional. Los que presentan una mayor diferencia respecto del promedio nacional son Gestión de Contenedores (4,84 frente a 5,32), Disponibilidad de Plataformas Logísticas (5,18 frente a 5,65) y Consecución de carga de retorno (4,76 frente a 5,38).

Además de los resultados del Índice de Competitividad Logística, la Encuesta Nacional de Logística destaca que en la región Centro-Sur-Amazonia el tiempo promedio para la llegada de la mercancía y para la consecución de un vehículo es de aproximadamente 18 horas, que el porcentaje de costos de la logística sobre las ventas es del 18,8%, y que solo es 21% de las entregas es perfecta (DNP, 2015).

Gráfico 27. Componentes del Índice de Competitividad Logística

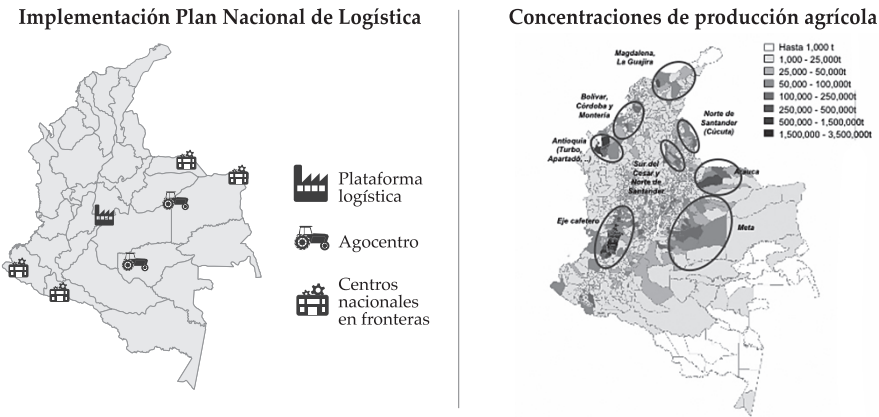


Fuente: DNP, 2015

La Política Nacional de Logística tiene el objetivo de reducir los costos relacionados con la cadena de suministro de productos en el país. El Go-

bierno Nacional ha realizado la identificación de soluciones logísticas para las regiones, de las cuales el departamento de Putumayo se beneficiará de un Centro Nacional de Frontera (CENAF).

Mapa 7. Infraestructura para la logística en zonas de mayor producción agrícola



Fuente: DIES-DNP, 2014.

Encadenamientos

Metodología

Para medir el impacto de una actividad económica es fundamental tener en cuenta el aporte que realiza la misma sobre el grueso de la economía, así como el efecto que genera en cada sector en particular del aparato productivo. Desde una perspectiva de insumos y producción, el crecimiento de un sector tiene dos efectos principales: a través de la demanda de insumos necesarios para la operación, los sectores logran impulsar, en mayor o menor medida, otras ramas del sistema productivo de la economía (encadenamientos hacia atrás). Por otra parte, el desarrollo productivo de un sector en particular puede beneficiar las actividades que demandan su producción (encadenamientos hacia adelante).

Los indicadores de encadenamientos hacia atrás (backward linkages) permiten estimar la capacidad de un sector para arrastrar a otros sectores ligados a él. La demanda de bienes de consumo intermedio es el canal por el cual un sector transmite directamente un impulso a otro sector de la economía. Los impulsos adicionales son transmitidos a las otras ramas en las sucesivas relaciones de insumos y proveedores. Un sector tendrá más encadenamientos hacia atrás si logra involucrar a más sectores, en más rondas y con mayor volumen de transacciones; si es capaz de introducir mayor dinámica al sistema.

En el caso de los encadenamientos hacia adelante, el impulso que se induce sobre el sistema productivo se produce por la mayor o menor oferta de un bien producido en un sector particular. De esta manera, ante la mayor oferta del producto de un sector, se facilita la producción de los sectores que demandan dicho producto.

Así, un indicador de encadenamientos hacia adelante da información sobre la capacidad que tiene un sector, ante un cambio en la oferta de su producto, para impulsar la producción de los distintos sectores de la economía. Encadenamientos fuertes hacia adelante indican que el sector es crucial para el sistema productivo. Es un sector que funciona como impulsor y facilita la producción agregada y sectorial.

Existen varios métodos para calcular indicadores de encadenamientos sectoriales. Entre los más usados se encuentran los propuestos por Chenery y Watanabe (1958) que calculan los encadenamientos directos; por Rasmussen (1957) que calcula los encadenamientos directos e indirectos y por Dietzenbacher (1992) que calcula encadenamientos directos e indirectos pero con una modificación sustancial: pondera los encadenamientos de acuerdo con la capacidad que tiene la rama en su estructura de producción para generar impulso al sistema.

Adicionalmente Hirschman (1961), introdujo una metodología que permite normalizar los indicadores de encadenamientos. Un indicador normalizado mayor a uno representa fuertes encadenamientos y si es menor a uno, corresponde a débiles encadenamientos.

En este documento se calculan indicadores de encadenamientos normalizados hacia adelante y hacia atrás con la metodología de Dietzenba-

cher sobre las matrices de insumo producto de 2010, con clasificación de cuentas nacionales a dos dígitos. Aunque se calculan los indicadores para todos los sectores de cuentas nacionales, en línea con el objetivo de este documento, el enfoque se hace sobre los encadenamientos del sector de extracción de petróleo.

Encadenamientos del sector de extracción de petróleo

En la literatura especializada se reconoce que las ramas del sector primario no tienen encadenamientos muy fuertes. Soza-Amigo (2013) encuentra que el sector de minas y canteras en la economía chilena tiene débiles encadenamientos hacia atrás y hacia adelante en tres períodos distintos: 1996, 2003 y 2008. Górska (2015) calcula los encadenamientos de Rasmussen para una selección de países europeos. Encuentra que el sector de minas y canteras tiene muy débiles encadenamientos hacia atrás y moderados encadenamientos hacia adelante para todas las economías estudiadas, a excepción de la economía noruega, en la que dicho sector presenta moderados encadenamientos tanto hacia adelante como hacia atrás. Resultados similares obtienen Zhang y Felmingham (2002) para la economía china; el sector de minas y canteras es el sexto sector con menos encadenamientos hacia atrás, pero es el segundo con más encadenamientos hacia adelante en la economía, en 1997.

Para Colombia, Martínez y Aguilar (2013) encuentran que por cada peso producido en el sector de hidrocarburos se generan demandas en el resto de la economía equivalentes a \$1.65.

En 2016 el sector de hidrocarburos representó el 4,4% del PIB real de la economía colombiana⁹. Entre el año 2000 y 2016, la participación promedio del sector fue de 4,7%.

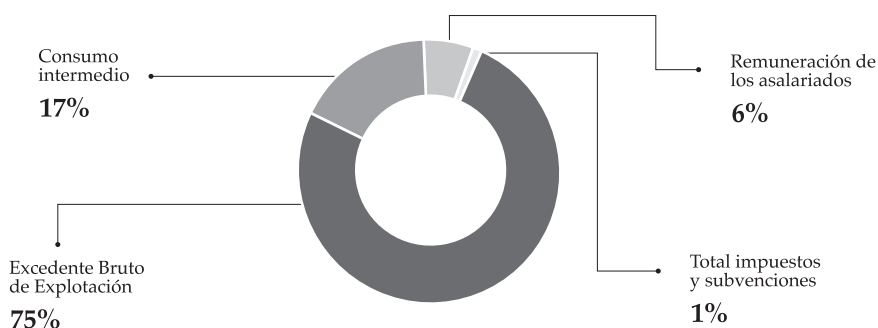
Respecto de la composición de la producción del sector de hidrocarburos, en 2010, el 17% se concentró en el consumo intermedio hacia otros sectores a través de la compra de insumos y el restante 83% en valor agre-

⁹ Sector 07- Extracción de petróleo crudo y de gas natural; actividades de servicios relacionadas con la extracción de petróleo y de gas, excepto las actividades de prospección; extracción de minerales de uranio y de torio en las cuentas nacionales.

gado, que es el valor adicional creado en el proceso de producción de hidrocarburos. Específicamente, dentro del valor agregado la mayor participación está representada en el excedente bruto de explotación que es la remuneración al factor capital.

Gráfico 28. Composición del valor de producción del sector hidrocarburos

Distribución porcentual

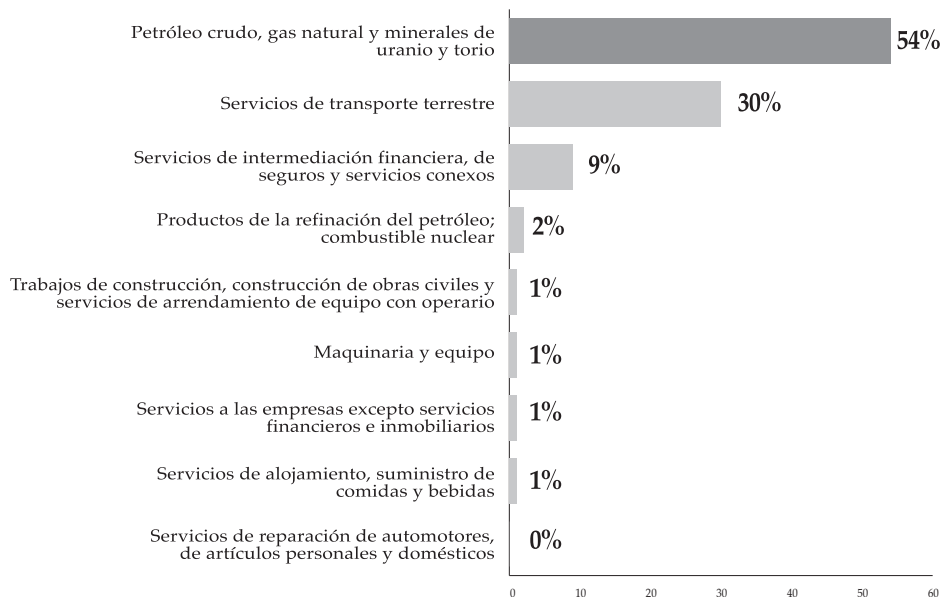


Fuente: DANE, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Respecto del consumo interno del sector, aproximadamente el 54% de la demanda de insumos del sector se realiza en productos y servicios ofrecidos por el mismo sector. Es importante destacar que este sector de Cuentas Nacionales incluye las actividades y servicios relacionados con la extracción de petróleo por lo que es natural que el principal proveedor de insumo del sector se identifique dentro de este rubro. El resto de la demanda de insumos y servicios se realiza a los servicios de transporte (30%), los servicios de intermediación financiera (9%), productos de la refinación de petróleo (0,2%), trabajos de construcción (0,1%) y otros sectores con menor participación: comercio, servicios a las empresas, servicios de alojamiento, sustancias y productos químicos, reparación de automotores, correo y telecomunicaciones y energía eléctrica.

Gráfico 29. Consumo intermedio del sector de hidrocarburos, 2010

Cifras porcentuales



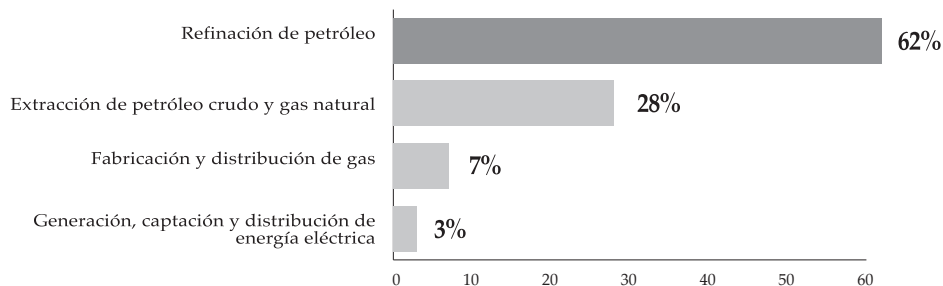
Fuente: DANE, 2017. Cálculos Fedesarrollo

En 2010, el 34% de la producción del sector de hidrocarburos se utilizó para satisfacer la demanda interna mientras que el 66% de la producción se exportó. En 2010, el valor de la producción exportada fue 25,6 billones pesos corrientes y la de consumo intermedio fue 13,2 billones de pesos.

Respecto del consumo interno del sector de hidrocarburos, el 62% de la producción fue utilizado por el sector de refinación, el 28% por el mismo sector de hidrocarburos, el 7% en el sector de gas domiciliario y el 3% en el de energía eléctrica.

Gráfico 30. Participación de la demanda intermedia nacional

Del sector de hidrocarburos, 2010 / Cifras porcentuales



Fuente: DANE, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Resultados encadenamientos hacia adelante del sector de extracción de petróleo

Para la economía colombiana en 2005, Villamil y Hernández (2016) encuentran que la extracción de petróleo entra como insumo a la refinación con un factor multiplicador de 1.9 calculado mediante el método Dietzenbacher. Esto permite generar un valor agregado adicional previo al uso final, ya sea para exportación o para consumo final.

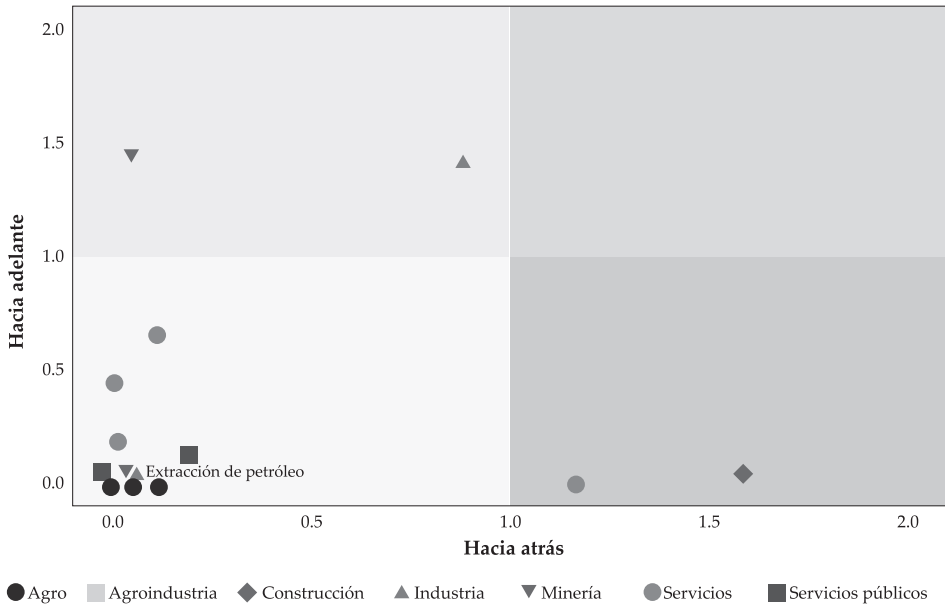
Encadenamientos departamentales

Los resultados en el departamento de Putumayo muestran que en general, todos los sectores presentan bajos encadenamientos tanto hacia adelante como hacia atrás. Esto se debe a que la economía del departamento se concentra en secciones específicas de las cadenas de producción y a que los sectores en general no se complementan. Para el caso específico del sector de extracción de petróleo, los resultados son los esperados. A diferencia del nivel nacional, el sector no presenta fuertes encadenamientos hacia adelante. Esto sucede precisamente porque Putumayo no cuenta con un sector que pueda hacer uso de la producción del sector extractor de petróleo. No cuenta con activos de refinación porque este es un sector con barreras a la entrada debido al monto de las inversiones requerido y a la

presencia de grandes refinerías en el país (“incumbentes”). La producción petrolera es exportada hacia otros departamentos que son los encargados de la refinación.

Gráfico 31. Encadenamientos del departamento de Putumayo, 2010

Encadenamientos Método Dietzenbacher



Fuente: Villamil y Hernández, 2016, cálculos Fedesarrollo

Empleo

Principales indicadores departamentales

El departamento de Putumayo, al hacer parte de los departamentos creados en el marco de la Constitución de 1991, no cuenta con información continua sobre la estructura y características de su mercado laboral, con fuente DANE. Adicionalmente, la Gran Encuesta Integrada de Hogares recoge información únicamente de la ciudad capital del departamento (Ministerio de Trabajo, 2012). Estas limitantes dificultan desarrollar un diagnóstico del mercado laboral, ya que no se pueden evidenciar evoluciones en los

principales indicadores de empleo, ni analizar la estructura del mercado laboral en el sector rural.

Para 2015, la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, registraba estadísticas laborales de una población de 34 mil personas ubicadas en la ciudad de Mocoa. De esta población el 75,9% se encontraba en edad de trabajar, es decir 26 mil personas, de estas 17 mil eran población económicamente activa, mientras 9 mil eran inactivos. Durante ese año, la tasa de ocupación de esta ciudad capital fue de 57%.

En 2015, la ciudad de Mocoa registró una tasa de desempleo de 10,7%. Del total de la población inactiva registrada ese año, el 40% se dedicaba a oficios del hogar, un 40% eran estudiantes, y la población restante comprendía, pensionados, jubilados, incapacitados permanentes para trabajar y rentistas.

Tabla 12. Resumen principales indicadores de empleo ciudad de Mocoa, 2014 y 2015

Concepto	2014	2015
Porcentaje		
Porcentaje de PET	75,5	75,9
Tasa global de participación (TGP)	66	63,9
Tasa de ocupación	59,8	57,0
Tasa de desempleo	9,4	10,7
Tasa de desempleo subjetivo	37	35,8
Tasa de desempleo objetivo	9,9	7,9
Miles de personas		
Población Total	33	34
Población en edad de trabajar	25	26
Población económicamente activa	17	17
Ocupados	15	15
Desocupados	2	2
Inactivos	9	9

En 2015, los sectores de la economía que generaron una mayor concentración del empleo, en Mocoa, fueron: comercio, hoteles y restaurantes (23%), servicios comunales, sociales y personales (16%) así como el sector construcción (8%).

Tabla 13. Participación del empleo por rama de la economía en Mocoa, 2015

Ramas de la actividad	2013	2014	2015
Comercio, hoteles y restaurantes	20	23	23
Servicios comunales, sociales y personales	14	14	16
Construcción	7	9	8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6	5	5
Industria manufacturera	4	4	4
Otras ramas	9	8	8

*Incluye explotación de minas y canteras, suministro de electricidad, gas y agua, intermediación financiera, industria manufacturera y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca y actividades inmobiliarias.

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Mercado Laboral, 2017.

Sector hidrocarburos

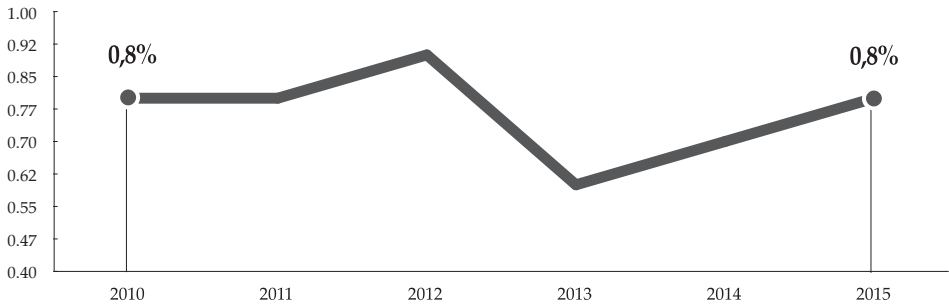
La industria de hidrocarburos tiene una relación capital trabajo es alta. No obstante, la generación de empleo en el sector tiene una importancia fundamental en el nivel regional debido a que éste se genera en zonas donde existe escaso empleo formal, es decir empleo basado en relaciones de trabajo sujetas a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo, esto asociado a que las operaciones petroleras se localizan generalmente en regiones apartadas de los centros urbanos.

En 2015, la población ocupada en la actividad extractiva, que incluye explotación de minas y canteras, representó el 0,77% del total de la población ocupada de Colombia, mostrando un leve incremento frente a 2014 (EITI, 2017).

Gráfico 32. Evolución de la participación de la población ocupada

En la actividad extractiva sobre la población total ocupada en Colombia, 2010-2015

Cifras porcentuales

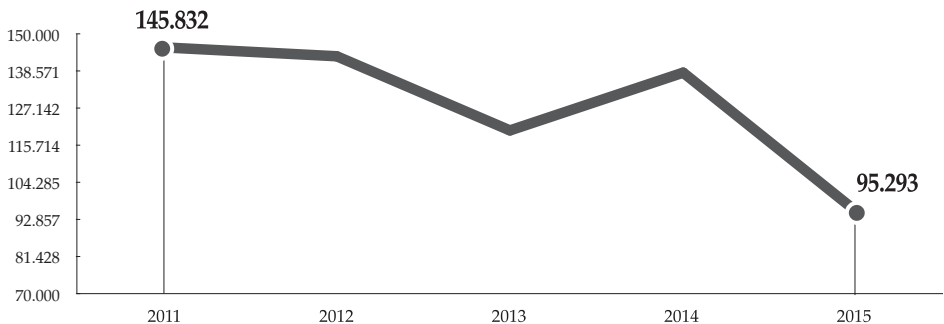


Fuente: EITI, Ministerio de Minas, 2017

La generación de empleo del sector hidrocarburos en el nivel nacional se mantuvo relativamente constante entre 2011 y 2012, alrededor de 140 mil empleos; en 2013 tuvo una reducción del 16% pero la caída más pronunciada se observó en 2015 cuando cayó 45% con respecto de 2014, a generar apenas 95 mil trabajos, en 2015. Esta disminución de cerca del 31% respondió principalmente a la desaceleración de las actividades de exploración y el cierre de proyectos como resultado de la caída de los precios internacionales de petróleo. Entre 2014 y 2015, la reducción del número de proyectos del sector hidrocarburos fue del 67%, al pasar de 616 proyectos desarrollados en el 2014 a 203 en el 2015.

Gráfico 33. Número de empleos generados por el sector hidrocarburos en el país

Unidades



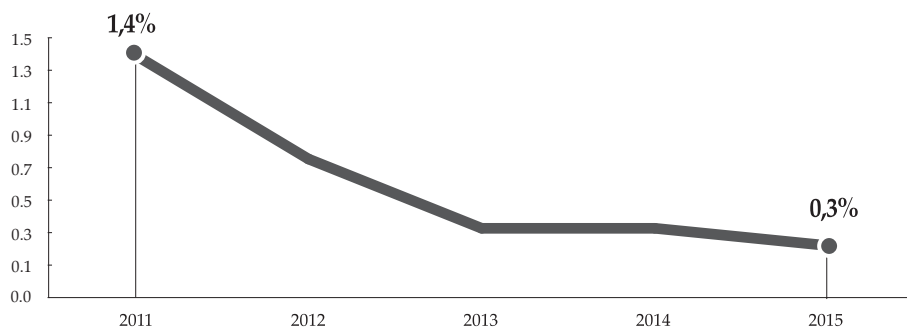
Fuente: ACP 2017

Esta coyuntura impactó en gran medida la participación del empleo generado por el sector de hidrocarburos sobre el total de los empleos formales generados en el país, que pasó de 1,4% en 2011 a 0,3% en 2015, mientras que el empleo formal crecía en todo el país a raíz del alivio a las cargas parafiscales a la nómina.

Gráfico 34. Participación del empleo generado por el sector hidrocarburos

Sobre el empleo formal en el país / Comportamiento 2011-2015

Variación porcentual



Fuente: ACP, PILA y Ministerio de Salud y Protección Social, 2017

En 2015, el sector generó 95.293 empleos, de los cuales el 66% correspondieron a mano de obra calificada y el restante a mano de obra no calificada, es decir empleos relacionados con labores que no exigen un nivel de especialización técnica o práctica. Frente a 2014, el número de empleos no calificados presentó una caída del 67% con respecto de 2015 mientras que la reducción de los empleos calificados, durante el mismo período, fue de 24%. Esto genera un impacto importante en el nivel regional ya que el 98% de los empleos no calificados son suplidos con mano de obra local (ACP, 2015).

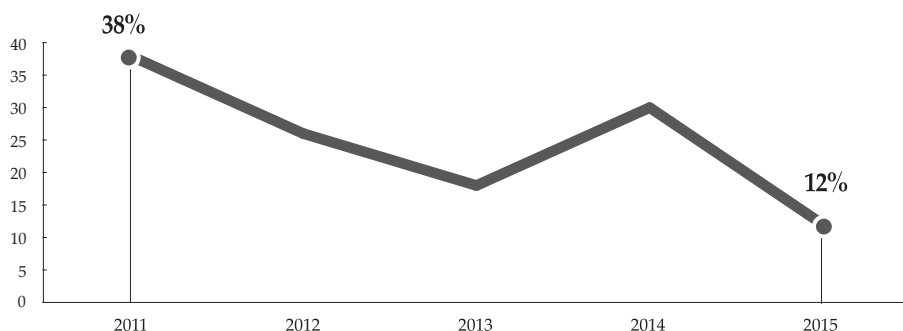
La desaceleración de las actividades de exploración, que en el nivel nacional fue de 70% entre 2014 y 2015, ha impactado fuertemente la contratación de personal en las regiones productoras. Estas actividades concentran entre el 60 y el 70% de la mano de obra local no calificada contratada, por lo que, en regiones como Putumayo, esta disminución de actividad ha generado una sobre-oferta de mano de obra, intensificando la presión social

sobre las operaciones del sector. Entre 2014 y 2015, la reducción general del empleo generado por el sector, en el departamento, fue de 69%.

Las plazas de empleo generadas por la industria de hidrocarburos en el departamento de Putumayo que fueron satisfechas por mano de obra local, tienen una alta participación sobre el empleo formal total del departamento. En 2015, el número de empleos generados en proyectos desarrollados en el departamento, ocupados por locales, representó el 12% del total de los empleos formales del departamento.

Gráfico 35. Relación entre el empleo formal y el número de empleos locales

Generados por la industria de hidrocarburos en el departamento de Putumayo, 2011-2015
Comportamiento 2011 - 2015 / Variación porcentual



Fuente: ACP, PILA y Ministerio de Salud y Protección Social, 2017

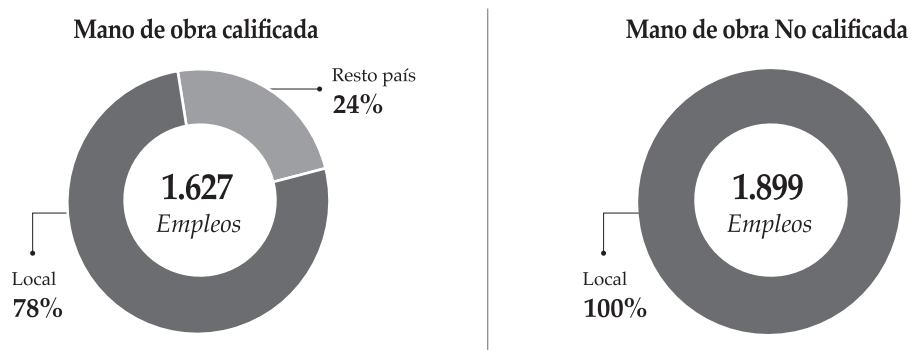
En promedio entre 2011 y 2015, el empleo calificado representó el 48% del empleo total generado por el sector hidrocarburos en el departamento. En 2014, el sector generó 6.602 empleos calificados cifra que se redujo un 75% en 2015. El empleo no calificado que en 2014 generó 4.776 empleos se redujo un 60% en 2015.

En 2015, el 46% del empleo generado por el sector hidrocarburos en Putumayo estuvo orientado a la mano de obra calificada, de este, el 76%, es decir 1.241 personas, era de individuos provenientes del departamento de Putumayo y el resto de otras partes del país. Por otra parte, de las 1.899 plazas de empleo no calificado generadas en ese mismo año por el sector, en el departamento, el 100% fueron ocupadas por personas provenientes de la región.

Gráfico 36. Composición del empleo generado por el sector hidrocarburos

En el departamento de putumayo, 2015

Distribución porcentual



Fuente: ACP 2017. Elaboración Fedesarrollo

Conflictividad social relacionada con el empleo en el departamento de Putumayo

De acuerdo con la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Minas (2015), en el marco de la Estrategia Territorial de Hidrocarburos, la segunda principal fuente de conflictividad social relacionada con el sector en el departamento de Putumayo es la contratación de mano de obra local. Los salarios diferencialmente altos que tiene este sector frente a otros sectores de la economía han incentivado una creciente oferta laboral y una presión por parte de la comunidad para que los empleos que genera la industria se suplan con mano de obra proveniente de la región (Ministerio de Trabajo, 2012).

Antes de 2013, las empresas del sector petrolero realizaban la contratación de locales a través de las Juntas de Acción Comunal, encargadas de certificar la procedencia de la mano de obra y administrar los cupos. Bajo este esquema se presentaron casos de corrupción en todo el país, por lo que se hizo apremiante desarrollar un nuevo modelo que permitiera generar competitividad y transparencia en los procesos de contratación laboral relacionados con la industria. Desde el año 2013, la generación de empleo

en el país empezó a ser regulada por la ley 1636 cuyo principal objetivo fue la generación de mecanismos de protección al cesante. Particularmente, relacionado con el sector hidrocarburos, el decreto 2852 de 2013 estableció la creación del Servicio Público de Empleo (SPE) y definió el proceso de gestión laboral bajo el cual se daría el desmonte de la intermediación laboral de terceros. En este sentido, las empresas del sector articuladas con la institucionalidad pública, iniciaron un trabajo conjunto para la publicación de vacantes disponibles para la población local. Sin embargo, la implementación del Servicio Público de Empleo es un proceso que aún no ha culminado (Asociación Colombiana de Petróleo, 2016).

Pese a las crecientes presiones por contratación de mano de obra local, la industria petrolera ha encontrado dificultades para suplir sus vacantes debido a que los aspirantes locales, en general no cuentan con los requerimientos de formación que demanda esta industria. Acorde con esto, las empresas del sector han desarrollado amplios proyectos de formación laboral en el departamento de Putumayo.

Ecopetrol ha sido uno de los principales promotores y aliados en este sentido. En 2009, cuando esta empresa se encontraba en medio de un pronunciado crecimiento exploratorio inició un proceso de diagnóstico y proyección de sus requerimientos de contratación en el nivel regional. El diagnóstico permitió establecer cuál era su demanda de trabajo, en términos de volumen y requerimientos de formación y, a partir de ahí, estructuró un programa de formación laboral con enfoque territorial.

Este programa se denominó Formación para el Futuro y funcionó entre 2010 y 2015 bajo el objetivo de formar talento humano competente para la industria de hidrocarburos y también para otros sectores de la economía, de acuerdo con la pertinencia regional. Otro de los objetivos del programa era el cierre de brechas del personal empírico, en este sentido, Ecopetrol realizó proyectos de formación complementaria y procesos de certificación de competencias laborales.

En regiones donde el personal empírico no contaba con niveles adecuados de comprensión de lectura y matemáticas, la empresa desarrolló proyectos de cierre de brechas en estos temas. En el marco del programa Formación para el Futuro, Ecopetrol realizó alianzas con entidades públi-

cas y privadas como el Sena, al cual dotó con 20 aulas móviles y portables para formación y certificación en soldadura, electricidad, mantenimiento y trabajo en alturas, y como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el instituto de Soldadura West Arco.

Entre 2010 y 2016, el programa Formación para el Futuro tuvo 14.126 beneficiarios en los municipios de Orito, Puerto Caicedo, San Miguel y Valle del Guamuez en el departamento de Putumayo. En el mismo período, y con el objetivo de fortalecer cadenas productivas relevantes para el departamento, el Programa formó a 4.437 personas en sectores económicos como agricultura, ganadería, construcción y obra civil, servicios generales, entre otros independientes al sector de hidrocarburos.

6. INSTITUCIONALIDAD

Gestión

Índice de Desempeño Integral

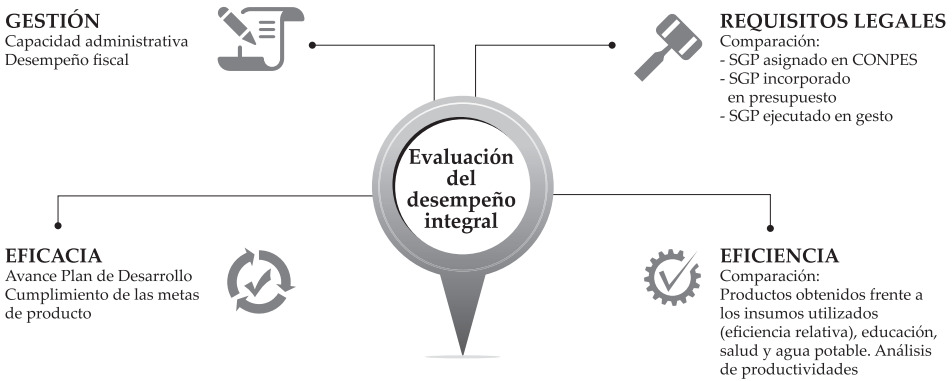
El índice de desempeño Integral es una herramienta elaborada por el DNP y utilizada para la evaluación de la gestión pública y la toma de decisiones a nivel municipal, departamental y nacional. Específicamente, la metodología evalúa la gestión municipal en cuatro componentes: i) eficacia, ii) eficiencia, iii) cumplimiento de requisitos legales, y iv) gestión (DNP, 2015).

Según la metodología, los componentes se definen de la siguiente manera (DNP, 2015):

- El componente de Eficacia está asociado al cumplimiento de los objetivos y las metas establecidos en el Plan de Desarrollo a partir del cálculo del porcentaje de logro de las metas de producto programadas y ejecutadas en cada vigencia.
- EL componente de Eficiencia tiene como objetivo medir la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios básicos en los sectores de educación, salud y agua.
- El componente de Requisitos Legales busca evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, las Leyes 1122 y 1176 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y los decretos reglamentarios relacionados con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).
- El componente de Gestión es el promedio entre el Índice de Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal. El primero mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial. El Índice de desempeño Fiscal, por su parte, tiene en cuenta el balance fiscal del municipio, la suficiencia de recursos para su funcionamiento, el cumplimiento de los límites de gasto, el

nivel de recursos propios, niveles de inversión respaldo del servicio de la deuda y generación de ahorro del municipio.

Ilustración 2. Índice de Desempeño Integral Municipal



Fuente: DNP, 2015

Para el análisis del Índice de Desempeño Integral, se tiene en cuenta los rangos de cumplimiento de la Tabla 14, dentro de los cuales estarán ubicados los municipios y departamentos¹.

Tabla 14. Rangos clasificación Desempeño Integral Municipal

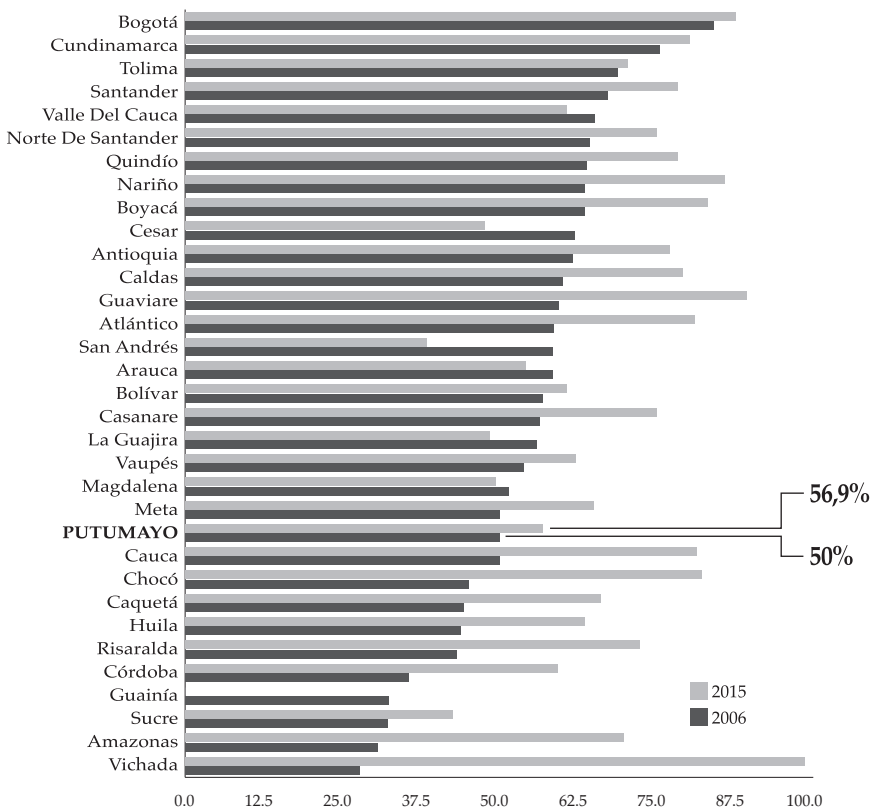
Niveles de cumplimiento	Sobresaliente	Satisfactorio	Medio	Bajo	Crítico
Rangos	Mayor a 80	Entre 70 y 80	Entre 60 y 70	Entre 40 y 60	Menos de 40

Fuente: DNP, 2015

¹ Siguiendo la metodología de (DNP, 2015), para el cálculo del indicador a nivel departamental, se estima un promedio simple de los indicadores municipales.

El departamento de Putumayo cuenta para 2015, con un Índice de Desempeño Integral de 62,8, inferior al promedio nacional de 71,4; así mismo, para 2006, el índice se encontraba por debajo del promedio nacional de 60,1 con un valor de 50,1.

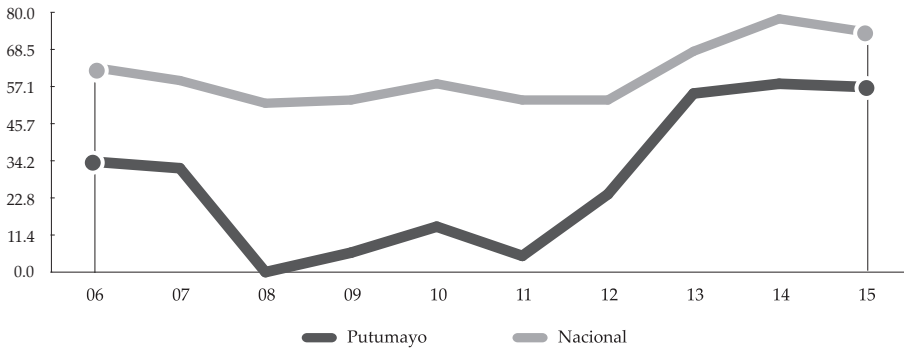
Gráfico 37. Índice de Desempeño Integral Departamental
Comparativo 2015 - 2006



Fuente: DNP 2015

Gráfico 38. Índice de Desempeño Integral

En el departamento de Putumayo y el país / Comportamiento 2006 - 2015



Fuente: DNP, 2006-2015

Respecto de los componentes del índice, el departamento presenta valores inferiores al promedio nacional en todos los componentes. En el componente de Eficacia, el indicador pasó de 33,9 en 2006 a 56,9 en 2015. Esto implica que en general, el departamento tiene retos importantes para realizar un seguimiento a la ejecución de sus planes de desarrollo y de esta manera lograr las metas establecidas.

En el caso del indicador de Eficiencia, entre 2006 y 2015 el indicador pasó de 44,8 a 51,8. En 2015, el indicador presenta un nivel de cumplimiento bajo, lo que implica que el departamento no hace un buen aprovechamiento de los recursos que tiene en términos de educación, salud y cobertura y calidad de agua respecto al resto de departamentos.

Respecto del componente de Requisitos Legales, el indicador pasó de 84,5 en 2006 a 76,1 en 2015. A pesar de ubicarse por debajo del promedio nacional de 77,0 el nivel de desempeño fue “Satisfactorio” lo que implica que los municipios de Putumayo ejecutaron de manera consistente los recursos del Sistema General de Participaciones SGP.

En el componente de gestión administrativa y fiscal, que se construye a partir del promedio ente el indicador de capacidad administrativa y de desempeño fiscal, los resultados ubican al departamento en un nivel de cumplimiento “Medio”. Respecto al promedio nacional que es superior,

se tiene que los municipios de Putumayo disponen escasamente de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para su gestión y no adoptan completamente acciones para el mejoramiento continuo de la misma. En el índice de desempeño fiscal, el departamento cuenta, para 2015, con un nivel de cumplimiento cercano al promedio nacional. Respecto a este índice, se destacan los indicadores que hacen referencia a la capacidad que tiene un municipio de generar recursos propios; los municipios petroleros, por ejemplo, logran un recaudo importante en el impuesto de Industria y Comercio debido a la actividad de esta industria en su territorio. Sin embargo, respecto de otros municipios y departamentos, presentan una alta dependencia de los recursos de regalías.

Tabla 15. Componentes Índice de Desempeño Integral en el departamento de Putumayo y el país, 2006 y 2015

	2006		2015	
	Putumayo	Nacional	Putumayo	Nacional
Eficacia	33,9	63,1	56,9	73,9
Eficiencia	44,8	44,8	51,8	59,3
Requisitos Legales	84,5	81,1	76,1	77,0
Capacidad Administrativa	31,3	38,7	63,2	80,5
Indicador de desempeño Fiscal	58,7	59,2	69,4	70,6
Gestión	45,0	49,0	66,3	75,6
Índice Integral	50,1	60,1	62,8	71,4

Transparencia

En la siguiente sección se detallarán iniciativas gubernamentales, de organizaciones sin ánimo de lucro e internacionales que propenden por el seguimiento y monitoreo de la transparencia de las instituciones nacionales, departamentales y municipales. Se resumen los instrumentos utilizados para la medición en cada caso y los resultados obtenidos a nivel departamental y municipal.

Índice de Gobierno Abierto

La Procuraduría General de la Nación, en el marco de su función preventiva para asegurar el cumplimiento de los mandatos de la Constitución y la Ley creó el índice de Gobierno Abierto –IGA- como un instrumento que le permite hacer seguimiento y monitoreo a la gestión territorial. De esta manera, el IGA se “configura justamente como una estrategia preventiva que alerta y comunica sobre posibles riesgos de actuaciones irregulares en las administraciones territoriales, y que promueve un ejercicio transparente de lo público a través de la gestión de la información que privilegia el cumplimiento normativo” (Procuraduría, 2016).

El IGA se organiza bajo 3 pilares fundamentales: i) la organización de la información con el seguimiento al control interno y la gestión documental; ii) la exposición de la información con el monitoreo de la visibilidad de la contratación pública, el cumplimiento de las competencias básicas territoriales y la disponibilidad de los sistemas de información de gestión de administración; y iii) el diálogo de la información con la evaluación del gobierno en línea, las audiencias públicas y la atención al ciudadano. Los indicadores contenidos en cada uno de los pilares se describen en la Tabla 16.

Tabla 16. Componentes Índice de Gobierno Abierto

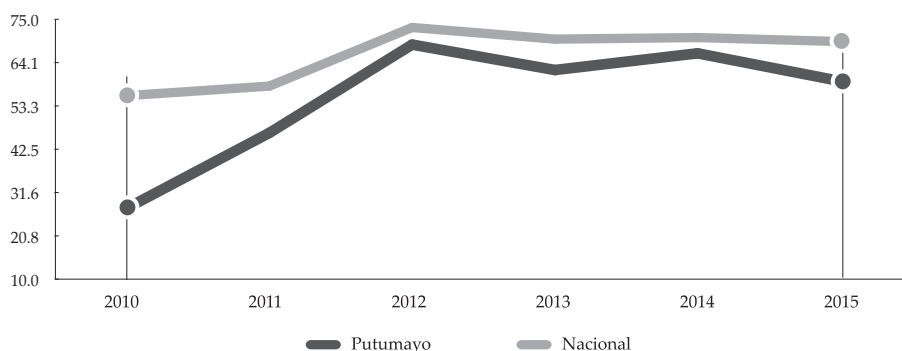
Índice de gobierno abierto (IGA)		
1. Organización de la información	1.1. control interno	1.1.1. MECI
		1.1.2. Control Interno Contable
	1.2. Gestión Documental	1.2.1. Ley de Archivos
	2.1. Contratación	2.1.1. Publicación de Contratos
2.1.2. Actualización de Contratos		
2. Exposición de la información	2.2. Competencias Básicas Territoriales	2.2.1. SISBEN
		2.2.2. SIHO
		2.2.3. SIMAT
		2.2.4. SUI
	2.3. Sistemas de Gestión Administrativa	2.3.1. FUT
		2.3.2. SICEP
3. Diálogo de la información	3.1. Gobierno en Línea	3.1.1. Fase de Información
		3.1.2. Fase de Interacción
		3.1.3. Fase de Transacción
	3.2. Rendición de Cuentas	3.2.1. Audiencias Públicas
	3.3. Atención al Ciudadano	3.3.1. Atención Presencial al Ciudadano
		3.3.2. Derechos de Petición

Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2016.

La Gobernación de Putumayo pasó de obtener una calificación de 27,7 en el 2010, a alcanzar 59,5 puntos en el 2015, lo que representa un incremento del 115% en el período (Procuraduría, 2016). Sin embargo, en 2015 la Gobernación de Putumayo aún se encuentra por debajo del promedio nacional de 69,4 puntos y en el puesto 27 entre los 32 departamentos.

Gráfico 39. Índice de Gobierno Abierto

En el departamento de Putumayo y el país / Comportamiento 2010 - 2015



Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2016

En 2015, la Gobernación de Putumayo en la categoría de exposición de la información tenía una calificación de 67,4 y su menor puntaje en la de organización de la información con 38,9. En esta última categoría, los mayores rezagos se presentan en el indicador de gestión documental.

Respecto al nivel de transparencia en las alcaldías, el Índice presenta resultados bajos en todos los municipios del departamento. Para 2015, las alcaldías con mejor desempeño en el índice a nivel municipal fueron Mocoa y Villagarzón con una calificación de 67,6 para ambas. Las alcaldías con peores desempeños en el índice fueron Puerto Asís y Puerto Caicedo con puntajes de 51,8 y 53,1 respectivamente.

Índice de Transparencia de las entidades públicas

El Índice de Transparencia de las entidades públicas – ITEP- evalúa tres características vitales en la administración pública para controlar los riesgos de corrupción: i) Visibilidad: Es la capacidad de una entidad para hacer públicos sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada; ii) Institucionalidad: Es la capacidad de una entidad para lograr que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos

de gestión; y iii) Control y sanción: Es la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y espacios de participación ciudadana (Corporación Transparencia por Colombia, 2017).

Así mismo, los 3 factores están compuestos por 14 indicadores que se detallan en la Tabla 17. A 2017, se habían realizado dos mediciones del Índice de Transparencia; sin embargo, las diferencias en la metodología entre ambas mediciones, no permite la comparabilidad entre los dos años.

Tabla 17. Factores e indicadores del Índice de Transparencia Departamental

Factor	Peso Factor	Indicadores
Visibilidad	30%	Divulgación de información pública
		Divulgación de gestión administrativa
		Divulgación proactiva de la gestión presupuestal y financiera
		Divulgación de los trámites y servicio al ciudadano de la entidad
Institucionalidad	40%	Políticas, medidas y estrategias anticorrupción
		Comportamiento ético
		Gestión de la planeación
		Gestión de la contratación
		Gestión del talento humano
Control y Sanción	30%	Sistema de PQRS
		Rendición de cuentas a la ciudadanía
		Participación y control social
		Control Institucional
		Control Interno de Gestión y Disciplinario

La Gobernación de Putumayo tiene un nivel de riesgo medio según el índice de transparencia de 2016; el índice de transparencia es de 62,8 y se ubica en el puesto 17 entre los 32 departamentos.

El departamento se destaca en la dimensión de visibilidad con un puntaje de 91,5 sobre 100; los indicadores más altos en esta dimensión fueron Divulgación de la gestión presupuestal y financiera y Divulgación de trámites y servicio al ciudadano. Sin embargo, en las dimensiones de institucionalidad y control social presenta un rezago importante con indicadores en 57,5 y 41,3 respectivamente.

Respecto a la dimensión de institucionalidad, el indicador de Comportamiento ético tiene una calificación de 45,8 con falencias en la conformación por niveles de planta de personal y en la socialización de los lineamientos éticos.

Respecto a la dimensión de control social, tiene rezagos en el indicador de Rendición de cuentas a la ciudadanía y Sistema de atención al ciudadano.

Tabla 18. Índice de Transparencia Departamental, 2016

Gobernación	Visibilidad	Institucionalidad	Control y Sanción	ITP 2016	Nivel de riesgo
Antioquia	91,3	85,9	79,5	85,6	Moderado
Meta	80,1	77,1	84,0	80,1	Moderado
Santander	86,3	72,9	80,6	79,2	Moderado
Tolima	84,8	70,1	81,2	77,8	Moderado
Cundinamarca	85,5	77,0	70,1	77,5	Moderado
Risaralda	81,4	72,4	78,0	76,8	Moderado
Casanare	84,9	74,5	64,9	74,7	Medio
Valle del Cauca	84,4	67,8	66,8	72,5	Medio

Gobernación	Visibilidad	Institucionalidad	Control y Sanción	ITP 2016	Nivel de riesgo
Caldas	75,7	62,5	75,3	70,3	Medio
Quindío	77,2	64,0	65,3	68,3	Medio
Arauca	82,3	60,7	57,0	66,1	Medio
Huila	80,9	58,9	60,1	65,9	Medio
Norte de Santander	75,2	58,6	63,0	64,9	Medio
Atlántico	67,9	67,9	53,7	63,7	Medio
Cauca	81,1	44,8	70,9	63,5	Medio
Vichada	65,7	65,9	55,9	62,9	Medio
Putumayo	91,5	57,5	41,3	62,8	Medio
Guaviare	79,9	56,0	54,2	62,6	Medio
Boyacá	53,4	73,4	56,7	62,4	Medio
San Andrés	67,1	54,4	43,0	54,8	Alto
Nariño	71,9	42,0	51,9	53,9	Alto
Cesar	59,5	49,8	51,1	53,1	Alto
Bolívar	54,3	54,9	49,3	53,0	Alto
Caquetá	47,2	49,5	61,0	52,2	Alto
Córdoba	60,2	45,9	47,8	50,8	Alto
Sucre	63,4	42,7	48,2	50,6	Alto
Vaupés	64,1	38,4	49,3	49,4	Alto
Magdalena	48,4	53,7	43,9	49,2	Alto
Amazonas	64,2	40,2	43,2	48,3	Muy Alto
Guainía	46,7	40,7	42,4	43,0	Muy Alto
La Guajira	66,4	32,3	29,5	41,7	Muy Alto
Chocó	40,1	18,1	36,4	30,2	Muy Alto

Además del índice de transparencia a nivel departamental, Transparencia por Colombia y la Unión Europea calculan el índice para 28 capitales departamentales. En este ranking, la Alcaldía de Mocoa se ubica en el puesto 22 de 28 con un nivel de riesgo muy alto y una calificación de 43,2.

EITI Transparencia de la industria extractiva

Respecto de la transparencia en la industria extractiva, se creó a nivel global la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) que es un estándar para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. A través de esta, se promueve la divulgación de la información de la industria a lo largo de su cadena de valor, desde la extracción, hasta el seguimiento de los ingresos de recursos al gobierno y el destino final de estos en beneficio de los ciudadanos (EITI, 2017).

Para pertenecer a la Iniciativa, los países deben cumplir una serie de requisitos que muestren la manera cómo se informan las cifras relacionadas con industria extractiva, al público y a los ciudadanos. En 2013, Colombia inicia el proceso de adhesión y se une en 2014 a la iniciativa, cuando cumple con los 7 requisitos establecidos por el estándar (EITI, 2017):

1. La supervisión efectiva por el grupo de multipartícipes.
2. Publicación oportuna de Informes EITI.
3. Informes EITI que incluyan información contextual sobre las industrias extractivas.
4. La producción de Informes EITI exhaustivos que incluyan la divulgación completa por los gobiernos de los ingresos obtenidos de las industrias extractivas, y la divulgación de todos los pagos significativos al gobierno por las empresas petroleras, gasíferas y mineras.
5. Un proceso de auditoría creíble que aplique normas internacionales.
6. Informes EITI que sean comprensibles, cuenten con promoción activa, se encuentren a disposición del público y contribuyan al debate público.

7. El grupo de multipartícipes debe tomar medidas para aplicar las lecciones aprendidas y analizar los resultados y los efectos de la implementación del EITI.

En el reporte para EITI de 2015², que fue el segundo realizado por el país, se profundiza en la contextualización de la industria en el país, se analizan los resultados de la misma para el período 2014-2015 y se coteja la información reportada por el gobierno y por las empresas, hallando una discrepancia de apenas 0,01% entre ambas. Este es un avance importante en términos de transparencia; en 2014, la discrepancia final entre ambas fuentes fue de 0,3%.

Finanzas departamentales

Esta sección presenta un resumen de la evolución de las finanzas públicas del departamento de Putumayo. Particularmente, se desarrolla un análisis de ingresos y gastos de la entidad territorial, con base en información oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la Dirección de Apoyo Fiscal, así como información recopilada por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.

En primer lugar, se examina la estructura y dinámica de los ingresos propios de la entidad territorial, así como los ingresos asociados al Sistema General de Regalías (SGR). Posteriormente, se analizan los gastos así como la inversión pública realizada por la entidad territorial con recursos asociados y no asociados al Sistema General de Regalías.

Ingresos

El primer segmento de esta sección tiene como objetivo analizar la estructura y evolución de los ingresos recaudados por la entidad territorial de Putumayo.

2 Disponible en: https://eiti.org/sites/default/files/documents/colombia_2015_eiti_report.pdf

Los ingresos hacen referencia a los recursos recibidos por la entidad, en este caso la gobernación del departamento, en razón a sus funciones y competencias asignadas por la Constitución y la ley. Los ingresos comprenden: i) Ingresos tributarios, que son contribuciones al departamento fijadas en virtud de la norma legal de carácter obligatorio, que se cobran indiscriminadamente sin contraprestación directa para el contribuyente; ii) Ingresos no tributarios, es decir recursos que se originan por la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes, la participación en los beneficios de bienes o servicios, transferencias y demás ingresos que no correspondan a impuestos; iii) Las Transferencias son recursos que recibe el departamento provenientes del Sistema General de Participaciones³; y iv) Regalías del Sistema General de Regalías y otros recursos de capital que son aquellos ingresos que tienen carácter ocasional o no recurrente, comprenden recursos del balance, recursos de crédito con vencimiento mayor a un año, rendimientos financieros, donaciones, excedentes financieros de empresas industriales, comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta y venta de activos.

Regalías:

El desarrollo normativo del funcionamiento de las regalías se fundamenta en la Constitución Política de Colombia. Particularmente, en el artículo 332⁴ y el artículo 361.⁵

Dentro del marco legal y para efectos del derecho público, las finanzas públicas y el presupuesto público, las regalías se definen en el marco del

3 El Sistema General de Participaciones constituye los recursos que transfiere la nación directamente al municipio y tiene como destinación exclusiva la Inversión pública.

4 : “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (...)”; el artículo 380: “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o contraprestación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales renovables”

5 : “Los departamentos, distritos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos (...)”.

artículo 360 de la constitución, de la siguiente manera: “La contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es del Estado Colombiano”, son ingresos públicos pero carecen de naturaleza tributaria, adicionalmente, se encuentran a cargo de aquellos a quienes se les otorga el derecho a explorar o explotar recursos minerales existentes en el subsuelo en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado. Por tanto, la propiedad de estos recursos es del Estado, incluyendo así la nación y las entidades territoriales.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público uno de los problemas que presentaba el antiguo sistema de regalías era la inequidad y concentración de recursos que limitaba la población beneficiada, cerca del 80% de las regalías en el sistema anterior era apropiada por el 17% de la población. Adicionalmente, las entidades territoriales encargadas de su manejo tenían deficiente planeación y ejecución, se ejecutaban muchos proyectos de forma fragmentada y con bajo impacto social y económico. En razón a estas deficiencias, para el año 2009 ninguna entidad territorial receptora de estos recursos estaba certificada en todas las coberturas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

Con el propósito de hacer más equitativa la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales y de contribuir a la ejecución de proyectos de impacto regional, en los que se promuevan el crecimiento y desarrollo de las regiones a través de la integración de las entidades territoriales, se realiza una reforma al antiguo régimen de Regalías. A través del acto legislativo 005 del 18 de Julio de 2011 se constituye el Sistema General de Regalías (SGR), se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. La distribución de los recursos del SGR se hace a partir de los diversos fondos que conforman el sistema y que se agrupan en dos grandes categorías: inversión y ahorro. En la primera categoría están los fondos destinados a la financiación de proyectos de inversión que impulsen el desarrollo regional y local. Incluye las Asignaciones Directas, que van dirigidas a las regiones productoras, el Fondo de Desarrollo Regional FDR, el Fondo de Compensación Regional FCR, orientado a reducir las brechas sociales y regionales, con énfasis en las re-

giones más pobres del país, y el Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación FCT+I, que busca fomentar las capacidades científicas y tecnológicas en el ámbito regional.

La categoría de ahorro incluye el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, para atender el pasivo pensional de dichas entidades, y el Fondo de Ahorro y Estabilización FAE, cuya finalidad es reducir la volatilidad en los ingresos de regalías mediante el ahorro de excedentes en períodos de bonanza, para ser utilizados cuando los recursos de regalías se reduzcan.

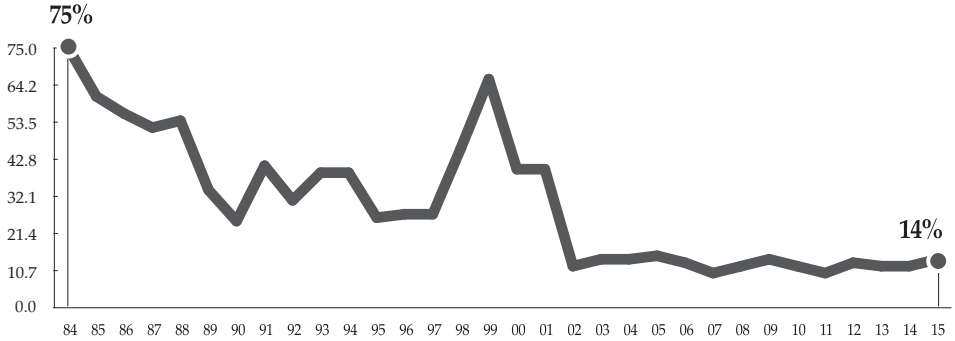
El nuevo sistema de administración de regalías se sustenta en cuatro principios: i) Ahorro para el futuro, el 40% de los recursos del Sistema General de Regalías están destinados al ahorro y el 60% a la inversión; ii) Equidad, las regalías se distribuyen en todos los territorios del país, inclusive en aquellos donde no hay explotación de recursos naturales no renovables; iii) Competitividad regional, desarrollo de proyectos de impacto regional, proyectos que incidan en más de un departamento; iv) Buen Gobierno, esta reforma tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento de la participación ciudadana. El cambio del antiguo régimen de regalías por el SGR busca aumentar el margen de impacto del 17% al 70% de la población del país; la nueva distribución del SGR duplica el número de municipios receptores de estos recursos de acuerdo con sus niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, así como su densidad poblacional.

Análisis de la evolución de los ingresos departamentales

Entre 1984-1997 y 1999-2015, la evolución de los ingresos corrientes como porcentaje de los ingresos totales recaudados por la entidad territorial disminuyó pasando de reportar 60% en 1985 a 8% en 2015. Lo anterior evidencia una disminución de la autonomía en el manejo de los recursos del departamento de Putumayo en el período.

Gráfico 40. Relación entre los ingresos propios y los ingresos totales

En el departamento de Putumayo y el país / Comportamiento 1984 - 2015

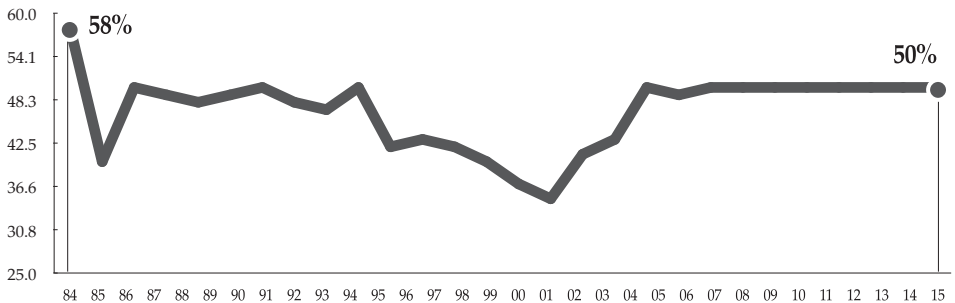


Fuente: DNP, FUT y Ejecuciones Presupuestales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

El indicador que relaciona las transferencias con los ingresos totales recibidos por la entidad territorial se mantiene dentro del rango entre 34% y 60%, lo que evidencia una alta y constante dependencia de la entidad territorial de Putumayo de los recursos recibidos del orden nacional.

Gráfico 41. Relación entre transferencias e ingresos totales

En el departamento de Putumayo y el país / Comportamiento 1984 - 2015

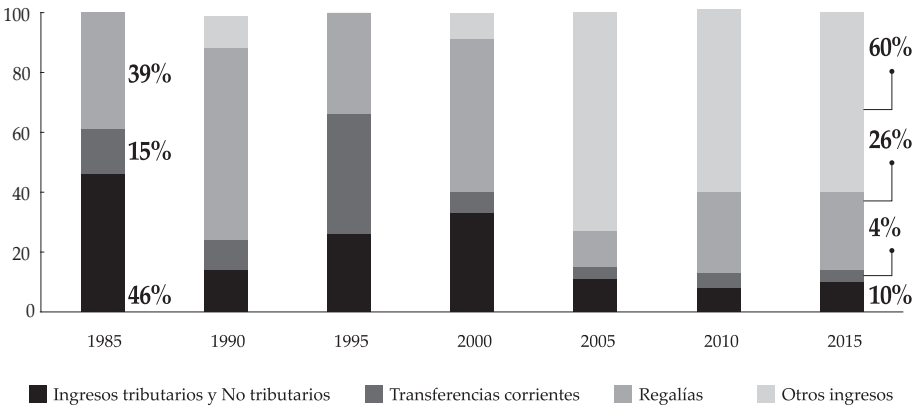


Fuente: DNP, FUT y Ejecuciones Presupuestales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Al analizar la composición de los ingresos entre 1985 y 2015 se evidencia que inicialmente el total del recaudo de la entidad territorial estaba compuesto principalmente por ingresos tributarios y no tributarios y regalías y transferencias. La composición se ha modificado y en la actualidad los ingresos tributarios y no tributarios, las transferencias corrientes y las regalías han mermado su representatividad sobre los ingresos totales mientras que otros ingresos de capital han incrementado su peso.

Gráfico 42. Evolución de la composición de los ingresos

Del departamento de Putumayo, 1985-2015
Distribución porcentual



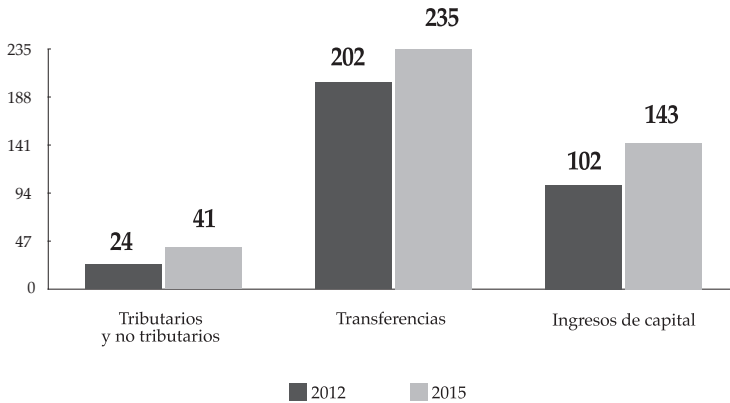
Fuente: DNP, FUT y Ejecuciones Presupuestales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Análisis coyuntural de los ingresos

En el período 2012 - 2015, el recaudo presenta un crecimiento promedio anual del 4%, comportamiento explicado por los incrementos de los ingresos de recaudo propio y los recursos de balance. Durante el mismo período (2012-2015), los ingresos tributarios y no tributarios aumentaron un promedio anual de 25%, debido a un aumento en el recaudo de otros impuestos, estampillas, vehículos automotores, impuestos al consumo de licores, cerveza y cigarrillos y sobretasa a la gasolina que compensaron la caída del impuesto de registro y anotación. Las transferencias e ingresos de capital crecieron un promedio anual de 1% y 8% respectivamente.

Gráfico 43. Recaudo anual según concepto del ingreso

Del departamento de Putumayo, 2012 y 2015

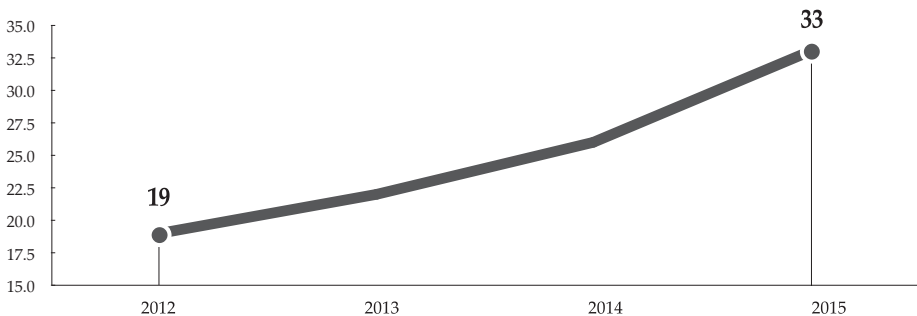
Miles de millones de pesos corrientes

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda, 2017

Los ingresos tributarios y no tributarios representaron el 10% del total de ingresos recaudados en 2015 y las transferencias el 56% (DAF, 2017). En 2015, el recaudo por concepto de ingresos tributarios fue de \$33 mil millones, lo que representa un incremento con respecto al monto recaudado durante 2014 de \$25 mil millones.

Gráfico 44. Recaudo por concepto de ingresos tributarios

Departamento de Putumayo, Comportamiento 2012-2015

Miles de millones de pesos corrientes

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda, 2017

Respecto a la composición del ingreso tributario en 2015, el impuesto al consumo mantuvo mayor representatividad con un 54% del total de ingresos tributarios, seguido del recaudo por estampillas, otros impuestos, registro y anotación, sobretasa a la gasolina y vehículos automotores.

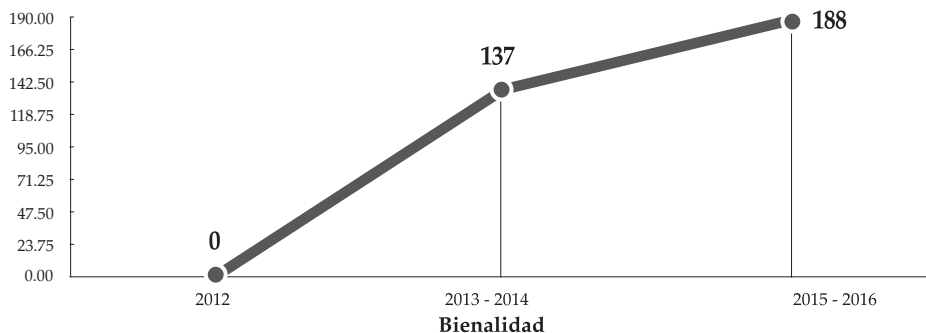
Ingresos relacionados con el Sistema General de Regalías:

Los recursos incorporados al presupuesto de la entidad territorial asociados al Sistema General de Regalías durante el bienio 2015-2016 fueron de \$187 mil millones.

Gráfico 45. Incorporaciones Presupuestales del Sistema General de Regalías

Departamento de Putumayo, Comportamiento 2012-2016

Miles de millones de pesos corrientes



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda, 2017

Al analizar la composición de las incorporaciones presupuestales del Sistema General de Regalías del bienio 2015-2016 se evidencia que el mayor monto incorporado fue por concepto de fondos de Ciencia y Tecnología, Compensación y Desarrollo Regional y el 37% restante correspondió a asignaciones directas.

Gastos

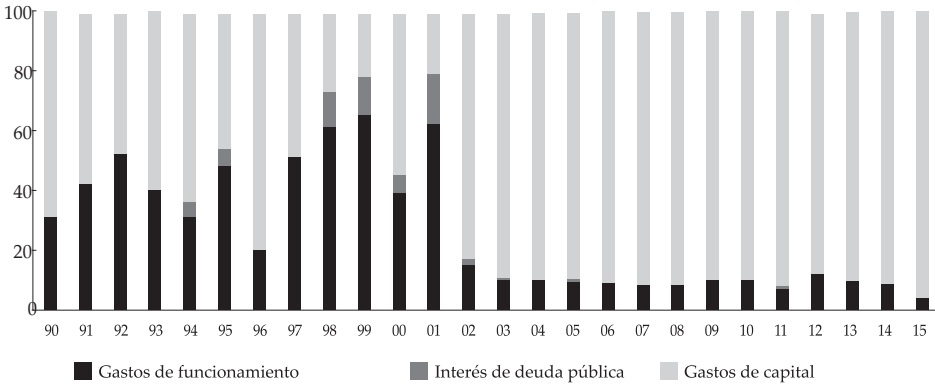
La segunda sección de este capítulo tiene como objetivo analizar la estructura y evolución de los gastos o compromisos de la entidad territorial del Putumayo. Los gastos son los recursos comprometidos por la administración durante la vigencia y se clasifican en: i) Gastos de Funcionamiento que son aquellos gastos en los que incurre la entidad territorial para el desarrollo normal de las actividades administrativas, técnicas y operativas, con el objetivo de dar cumplimiento con las funciones y competencias que le han sido asignadas por la Constitución y la ley; ii) Inversión Pública que son los gastos públicos destinados a mejorar o mantener la calidad de vida de la población mediante la ejecución de proyectos asociados al Plan de Desarrollo establecido por el gobierno, de acuerdo con las funciones y competencias que le han sido asignadas; finalmente, iii) El Servicio de la Deuda que son los gastos destinados a atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales originadas en operaciones de crédito público, cuyos vencimientos ocurran durante la vigencia.

Evolución de los gastos

La evolución de la composición de los compromisos de la entidad territorial evidencia un incremento de los gastos de funcionamiento y el pago de interés de deuda pública entre 1990 y 2001. A partir de 2001 los gastos de funcionamiento y el pago de interés de deuda disminuyeron su representatividad mientras los gastos de capital aumentaron su participación sobre el total de los compromisos de la entidad territorial.

Gráfico 46. Composición de los compromisos

Del Departamento de Putumayo, Comportamiento 1990-2015
Distribución porcentual

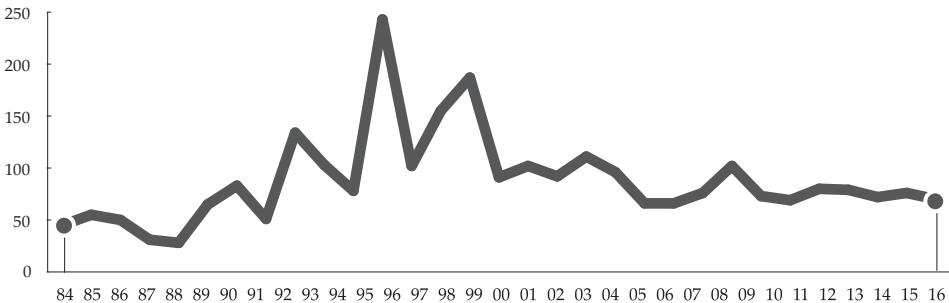


Fuente: DNP, FUT y Ejecuciones Presupuestales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Respecto de la capacidad de autofinanciación de los gastos de funcionamiento de la entidad territorial se evidencia que a partir de 1997, la razón entre los gastos destinados a pagar la nómina y los gastos generales de operación y los ingresos corrientes de libre destinación ha venido disminuyendo con mayor rapidez.

Gráfico 47. Indicador de autofinanciación de los gastos de funcionamiento

Del departamento de Putumayo, Comportamiento 1984 - 2016
Cifras porcentuales



Fuente: DNP, FUT y Ejecuciones Presupuestales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Análisis coyuntural de los gastos

Gastos no relacionados con el Sistema General de Regalías:

La entidad territorial comprometió gastos diferentes al Sistema General de Regalías por valor de \$349 mil millones durante 2015. Estos gastos aumentaron un 15% con respecto a la vigencia 2014 y vienen presentando un crecimiento promedio anual de 8% desde 2012.

Entre 2014 y 2015, los gastos de funcionamiento, la inversión y el servicio de la deuda presentaron un crecimiento de 9%, 14% y 287% respectivamente. El promedio anual de crecimiento de estos conceptos entre 2012 y 2015 también ha sido positivo, siendo el servicio de la deuda el concepto con mayor crecimiento promedio anual (51%), seguido de la inversión (8%) y los gastos de funcionamiento (4%).

Tabla 19. Compromisos no relacionados con el Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2015

Cifras en miles de millones corrientes

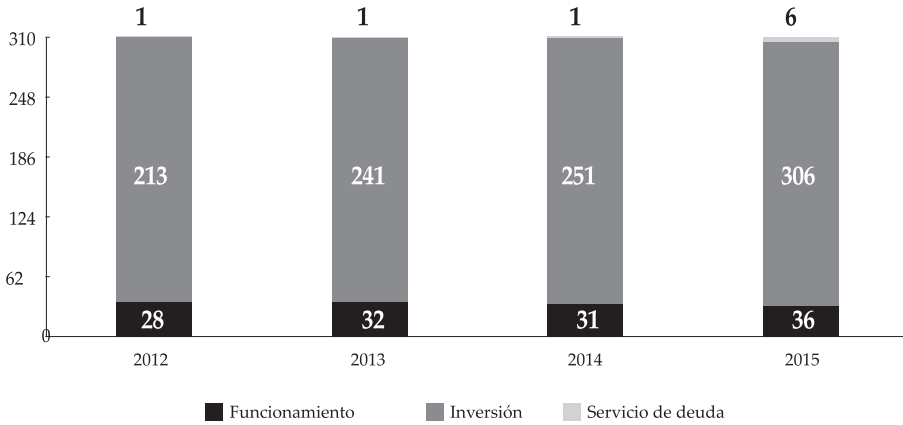
Concepto	Vigencia				Variación Real*	
	2012	2013	2014	2015	2015-2014	Promedio año 2015-2012
Funcionamiento	\$28	\$32	\$31	\$36	9%	4%
Inversión	\$213	\$241	\$251	\$306	14%	8%
Servicio de la deuda	\$1	\$0,9	\$1	\$6	287%	51%
Total	\$243	\$275,2	\$283,8	\$349,5	15%	8%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda, 2017.

* Variación nominal menos inflación 2015.

En 2015, el total de gastos estuvo compuesto por gastos destinados a inversión (88%), funcionamiento (10%) y servicio de deuda, (2%). La composición del gasto se ha mantenido ligeramente constante entre 2012 y 2015, con un leve incremento en la representatividad del servicio de la deuda en los últimos años.

Gráfico 48. Composición de los gastos no relacionados con el Sistema General de Regalías
 Del departamento de Putumayo, 2012 - 2015
 Cifras en miles de millones de 2005

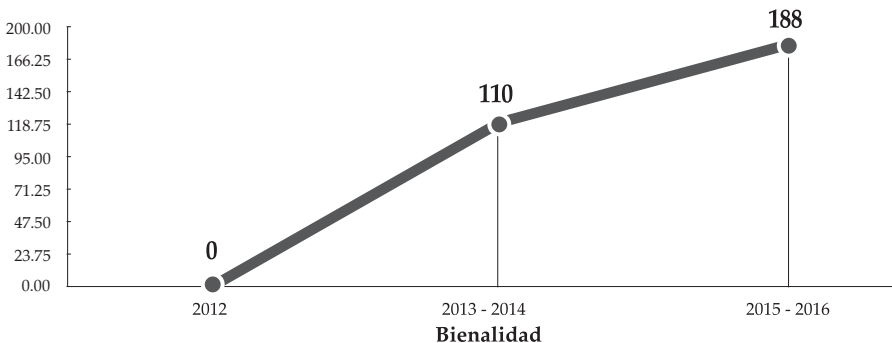


Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gastos relacionados con el Sistema General de Regalías:

Con respecto de los compromisos a cargo del Sistema General de Regalías, la entidad reportó para el bienio 2015-2016 gastos por \$167 mil millones.

Gráfico 49. Compromisos anuales relacionados con el Sistema General de Regalías
 Departamento de Putumayo, Comportamiento 2012-2016
 Miles de millones de pesos corrientes



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda, 2017

Entre 2014 y 2015 el crecimiento promedio anual del gasto relacionado con el Sistema General de Regalías fue de 100%, lo que evidencia avances de la entidad territorial en cuanto a aprobación y contratación de proyectos. De los compromisos del bienio 2015-2016, la entidad destinó el 94% para gasto en proyectos de inversión y el 6% restante para gastos operativos.

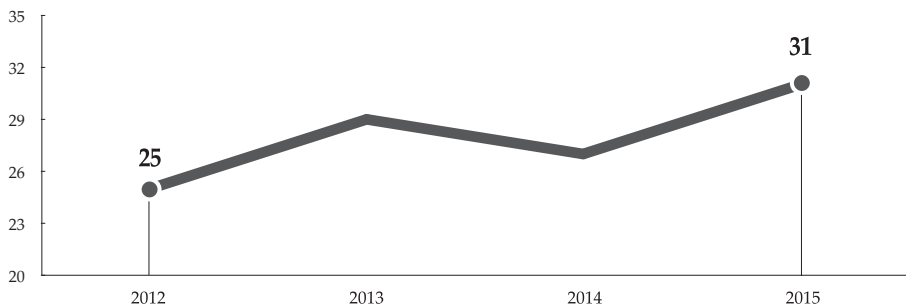
Gastos de funcionamiento:

En 2015, los gastos de funcionamiento del departamento de Putumayo excluyendo los sectores de educación y salud, fueron de \$31 mil millones este concepto tuvo un crecimiento promedio anual de 3% desde 2012. En 2015, los gastos de funcionamiento estaban representados en su mayoría por las transferencias corrientes (49%), seguido de los gastos de personal (9%) y gastos generales con un (1%).

Gráfico 50. Evolución de los gastos de funcionamiento

Departamento de Putumayo, Comportamiento 2012-2015

Miles de millones de pesos corrientes



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda, 2017

Inversión:

La inversión realizada con fuentes diferentes a las del Sistema General de Regalías tuvo un aumento de 14% entre 2014 y 2015, los sectores que crecieron con mayor rapidez fueron otros sectores, déficit fiscal de vigencias ante-

riores, salud y agua potable y saneamiento básico, por otra parte las inversiones destinadas a infraestructura vial cayeron durante el mismo período.

Tabla 20. Gastos de inversión diferentes al Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2015

Cifras en miles de millones corrientes

Concepto	Vigencia				Variación Real**	
	2012	2013	2014	2015	2015-2014	Promedio año 2015-2012
Educación	\$148	\$169	\$175	\$188	0%	4%
Salud	\$27	\$22	\$25	\$35	33%	4%
Agua Potable	\$5	\$20	\$9	\$11	9%	20%
Vivienda	\$0,4	\$0	\$0	\$0	N/A	-100%
Vías	\$4	\$6	\$5	\$4	-24%	-1%
Otros Sectores	\$19	\$14	\$32	\$63	82%	43%
Déficit fiscal de vigencias anteriores*	\$7	\$7	\$2	\$3	47%	-27%
Total	\$213	\$241	\$251,1	\$306,7	14%	8%

* Programas de saneamiento fiscal o reestructuración de pasivos ley 550/99

** Variación nominal menos inflación 2015.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda, 2017.

Respecto a la inversión financiada a través de recursos del SGR la mayor participación la tienen sectores como otros sectores, infraestructura vial, educación, agua potable y salud. Sectores de inversión como vivienda y educación presentaron una caída entre 2014 y 2015.

Tabla 21. Gastos de inversión relacionados al Sistema General de Regalías del departamento de Putumayo, 2012-2015

Cifras en miles de millones corrientes

Concepto	Bienalidad			Variación Real**
	2012	2013-2014	2015-2016	2015-2014
Educación	\$0	\$37	\$32	-19%
Salud	\$0	\$8	\$17	100%
Agua Potable	\$0	\$12	\$25	83%
Vivienda	\$0	\$0,2	\$0,1	-53%
Vías	\$0	\$13	\$32	126%
Otros Sectores	\$0	\$33	\$50	40%
Déficit fiscal de vigencias anteriores*	\$0	\$0	\$0	N/A
Total	\$0	\$105,6	\$157,7	40%

* Programas de saneamiento fiscal o reestructuración de pasivos ley 550/99

** Variación nominal menos inflación 2015.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda, 2017.

Conflictividad

Antecedentes del conflicto armado

La presencia de grupos insurgentes, particularmente las FARC, autodefensas, y estructuras delincuenciales en el departamento de Putumayo, ha estado relacionada con la explotación de recursos naturales como el petróleo y la coca. Durante la década de los años ochenta, incursionaron al departamento el Movimiento 19 de Abril (M-19), que decidió conformar fuerzas

rurales al sur del país, y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Durante la séptima conferencia guerrillera, en 1982, la región Caquetá-Putumayo fue declarada como lugares estratégicos para la expansión de las FARC-EP, debido a las condiciones que presentaba este territorio para la consecución de finanzas que permitieran afianzar su poderío militar ligado a la economía del narcotráfico. Desde 1983, luego de la desmovilización del M-19, las FARC-EP hicieron presencia en la zona norte del departamento, para 1984 este grupo guerrillero ya contaba con un frente ubicado en el municipio de Valle del Guamuez. Durante la década de los años noventa, estos frentes desarrollaron acciones contra la industria petrolera. Durante la primera década del siglo XXI el incremento de los operativos de las fuerzas armadas disminuyeron el número de miembros del Bloque Sur, que agrupaba los frentes que operaban en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Nariño, el suroriente del departamento del Cauca y el sur del Huila. Esto derivó en un debilitamiento militar que obligó a este grupo guerrillero a reestructurar su fuerza militar. Acorde con esto, en 2013 fortaleció los frentes que hacían presencia en la región Caquetá-Putumayo. (Fundación Ideas para la Paz, USAID, OIM, 2014).

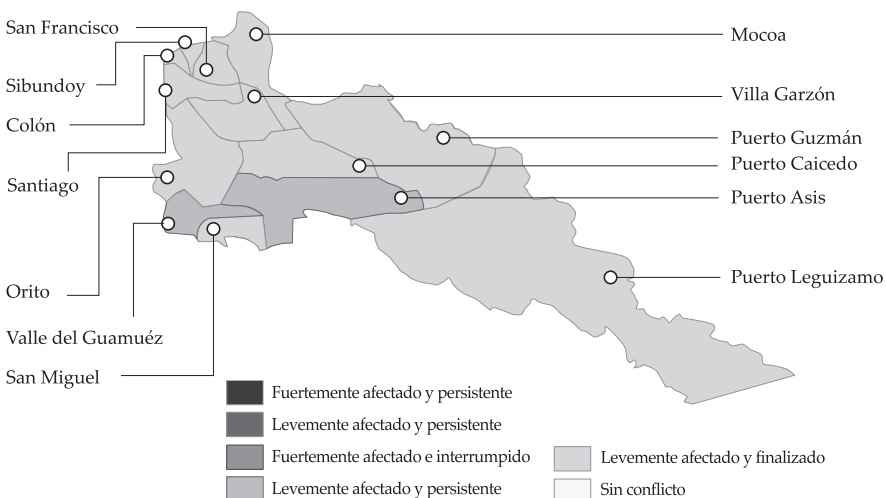
Por otra parte, desde 1987, tras la conformación del predio La Azulita, ubicado en la zona sur del departamento, desde el cual se controlaban los cultivos y laboratorios de transformación de coca del cartel de Medellín, llegaron al departamento grupos de justicia privada encargados de garantizar la seguridad de estas instalaciones. Durante los primeros años del siglo XXI, el control territorial y del negocio del narcotráfico incrementó la confrontación militar entre las FARC-EP y las AUC. En 2006 se realiza la desmovilización de 504 paramilitares del Bloque Sur Putumayo de las AUC. Sin embargo, desde 2006 se reporta un reagrupamiento de paramilitares desmovilizados que empezaron a ejercer acciones de control social que, de acuerdo con la Fundación Seguridad y Democracia, buscaban mantener y garantizar su participación sobre el negocio ilícito del narcotráfico. En este sentido, el departamento surgieron bandas criminales como Los Rastrojos y las Águilas Negras, grupos que persisten en la actualidad en el departamento de Putumayo. (Fundación Ideas para la Paz, USAID, OIM, 2014)

Dada la estrecha relación entre el narcotráfico y el conflicto armado en el departamento, el Estado Colombiano ha implementado programas

como el Plan Colombia, al que se le dio continuidad a través de los Planes Patriota y Consolidación. En 2008, se puso en marcha el Plan Colombia, que en buena parte estuvo orientado a la construcción de infraestructura, con un enfoque de acción cívica militar. A partir del año 2012, este Plan fue reorientado y se creó una Unidad Administrativa Especial; sin embargo, y de acuerdo con la opinión de Indepaz, este Plan mantuvo su orientación en la lucha contrainsurgente, y en departamentos como Putumayo tuvo poco impacto sobre el negocio ilícito del narcotráfico, principal raíz de la conflictividad de esta región (PNUD, 2016).

La presencia histórica de grupos al margen de la ley en el departamento ha tenido una influencia diferencial a nivel local. CERAC establece la tipología del conflicto armado a nivel municipal, a partir de dos parámetros: i) la presencia de grupos al margen de la ley en el municipio y ii) la intensidad del conflicto, medida como la desviación del promedio de eventos de conflicto armado con respecto a la media nacional. Se observa que entre 2002 y 2012 los municipios del departamento categorizados como fuertemente afectados por un conflicto interrumpido son Valle del Guamuez y Puerto Asís.

Mapa 8. Tipología del conflicto armado municipios del departamento de Putumayo, 2002-2012



La necesidad de construir paz, como medida para garantizar el bienestar de los colombianos y el crecimiento económico de la nación, particularmente en las regiones más afectadas por el conflicto, ha llevado al Estado colombiano a buscar la paz por medio del diálogo. Acorde con esta búsqueda se dio inicio al proceso de Acuerdo para la Terminación del conflicto armado entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), cuyo principal objetivo fue la terminación del conflicto con ese grupo guerrillero.

El proceso entre el Estado y las FARC inició con una fase exploratoria y secreta, desarrollada entre febrero y agosto de 2012 en la que se estableció el propósito del proceso, así como las condiciones y las reglas de juego. En una segunda fase, desarrollada entre octubre de 2012 y agosto de 2016 se instaló la Mesa de Conversaciones de Oslo, Noruega y posteriormente los diálogos en la Habana, Cuba. La segunda fase se desarrolló sin despejes de territorio ni cese de operaciones militares, y las conversaciones se realizaron bajo el principios de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, con Noruega y Cuba como países garantes y Chile y Venezuela como países acompañantes. El producto final de esta segunda fase fue un Acuerdo Final. Luego de la firma del Acuerdo Final de paz entre el Estado y las FARC inicia una tercera fase cuyo objetivo es la construcción de paz territorial, la implementación territorial del Acuerdo Final (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Uno de los principales objetivos que tiene el Acuerdo Final para la terminación del conflicto con las FARC es erradicar la pobreza rural extrema y disminuir en un 50% la pobreza en las zonas rurales del país en un plazo de diez (10) años e iniciar y consolidar un proceso que facilite el cierre de brechas existentes entre el campo y las áreas urbanas. Bajo la figura de Reforma Rural Integral, se busca reactivar el campo y fomentar el desarrollo de la agricultura campesina familiar y comunitaria, garantizar la tenencia de tierra, los medios para una producción adecuada y la participación de los campesinos en la planeación regional. La Reforma Rural Integral se ejecutará de forma priorizada en los territorios más afectados por el conflicto armado, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados en el marco del Decreto 893 de 2017.

En este sentido, nueve (9) municipios del departamento de Putumayo han sido priorizados: Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuéz y Villagarzón.

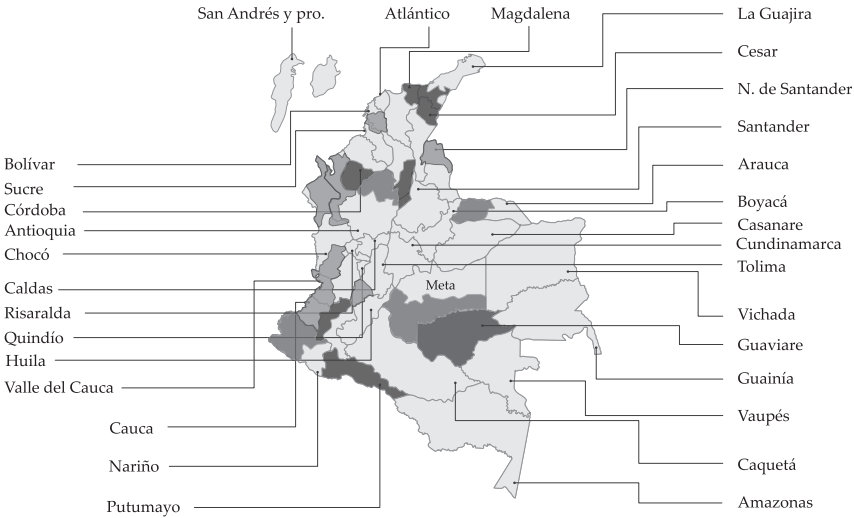
Mapa 9. Municipios del departamento de Putumayo priorizados en el marco del pos-acuerdo con las FARC



Fuente: Ministerio de Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017. Elaboración Fedesarrollo.

La participación política y ampliación democrática como mecanismo para romper el vínculo entre las armas y la política, es el segundo punto que compone el Acuerdo Final. Es responsabilidad del Estado garantizar la facilidad para la creación de nuevos partidos políticos, el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de la transparencia en los procesos electorales, así como una mayor participación electoral. En el marco de este punto se crean las circunscripciones transitorias especiales de paz en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Los habitantes de estas regiones tendrán la posibilidad de elegir temporalmente Representantes a la Cámara adicionales a los existentes. Este punto también contempla el fortalecimiento de los medios de comunicación comunitarios institucionales y regionales así como la creación de un Consejo Nacional para la Reconciliación.

Mapa 10. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz



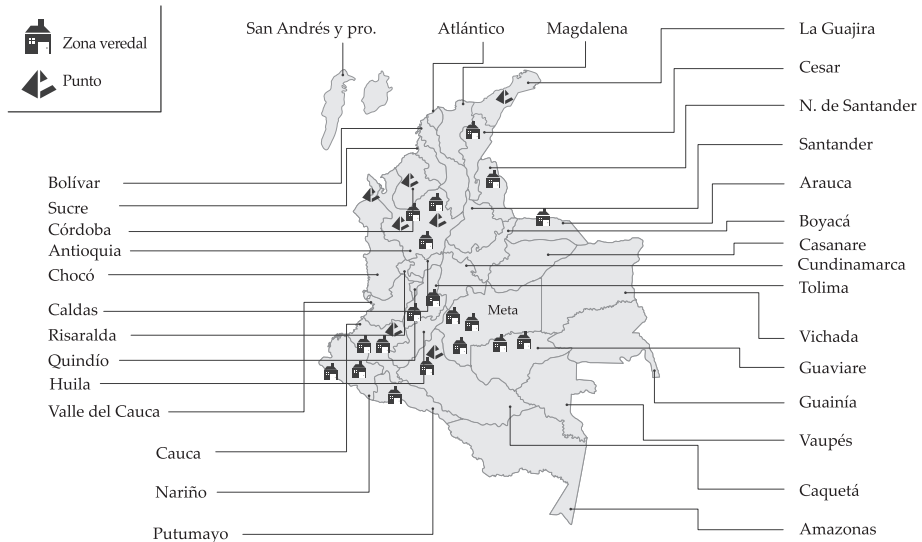
Fuente: Ministerio de Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017. Elaboración Fedesarrollo.

Con el objetivo de garantizar el fin de conflicto, el Acuerdo Final con las FARC-EP establece los términos en que se dará el fin de las confrontaciones con las FARC y el fin de las hostilidades de este grupo guerrillero contra la población civil. En el marco del tercer punto del Acuerdo Final se contempla también un cronograma para la dejación de armas así como el inicio de la reincorporación a la vida civil. El 29 de agosto de 2016 se decretó el cese al fuego y hostilidades bilateral que favoreció una reducción de los eventos de violencia directa relacionada con el conflicto con las FARC-EP a nivel nacional.

Luego de cuatro años de iniciado el proceso de diálogo, el martes 27 de junio de 2017, en el municipio de Mesetas, Meta, se llevó a cabo el último episodio de dejación de armas. La misión de la ONU fue la encargada de identificar y extraer el armamento existente de las 26 Zonas Veredales, almacenarlo en contenedores y certificar la dejación de armas de cada uno de los integrantes de las FARC-EP. La Misión de las Naciones Unidas en Colombia certificó la entrega de las 7.132 armas individuales de las FARC-EP que ingresaron a las 26 Zonas y Puntos Veredales. En las Zonas Vere-

dales se mantienen 700 armas que servirán para dar seguridad a las 26 Zonas hasta que finalicen estas mismas el 1 de agosto de 2017, día en el cuál la Misión deberá haber extraído los contenedores de las Zonas Veredales, armas que posteriormente serán fundidas y utilizadas para elaborar tres monumentos que serán ubicados en Colombia, Cuba y la sede de la ONU en Nueva York.

Mapa 11. Ubicación de las Zonas y Puntos Veredales a nivel nacional



Fuente: Ministerio de Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, 2017. Elaboración Fedesarrollo.

Con el objeto de reparar a las víctimas, el Acuerdo Final contempla la puesta en marcha de un Sistema integral compuesto por diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales que buscan alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición y la transición del conflicto armado con las FARC-EP a la paz. En este punto, será la Comisión de la Verdad, órgano temporal, la encargada de reconocer los derechos de las víctimas y la Ju-

jurisdicción Especial para la Paz el componente judicial que administraría la justicia e investigaría, esclarecería, perseguiría y sancionaría las violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

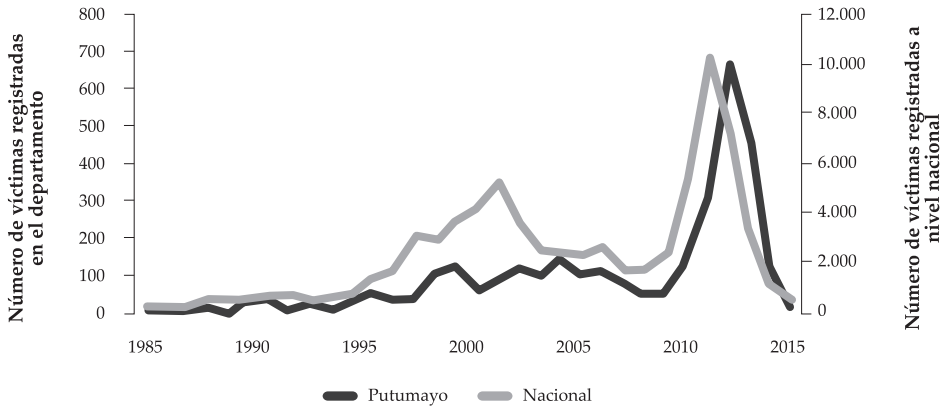
Finalmente, con el objetivo de generar una solución al problema de las drogas ilícitas, el Acuerdo final contempla el diseño e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo, en el marco del cual los cultivadores pasen a una actividad legal. Lo anterior bajo un esquema de sustitución voluntaria de cultivos, en el cual los consumidores sean tratados y rehabilitados y se combata toda la cadena del narcotráfico a través de una estrategia integral para desarticular y judicializar las redes de narcotráfico y el fortalecimiento de la lucha contra el lavado de activos.

Es fundamental resaltar que la construcción de paz en el departamento de Putumayo enfrenta grandes retos como lo son la superación de la desigualdad en su estructura social agraria, la pobreza y baja competitividad del sector rural, la debilidad institucional, el bajo control de las autoridades nacionales en una zona de trifrontera con una fuerte tradición de cultivos de coca y negocio ilegal del narcotráfico, al que está ligada la aparición y permanencia de grupos ilegales en la región (PNUD, 2016).

Impacto humanitario del conflicto armado

Al analizar la evolución de los actos terroristas, combates, hostigamientos y enfrentamientos relacionados con el conflicto armado interno en el departamento de Putumayo se observa una escalada en el período entre 1996 y 2007. El siguiente período de crecimiento de los ataques y combates se presenta en 2011 con un pico en 2012 y posterior descenso que se mantiene hasta 2016.

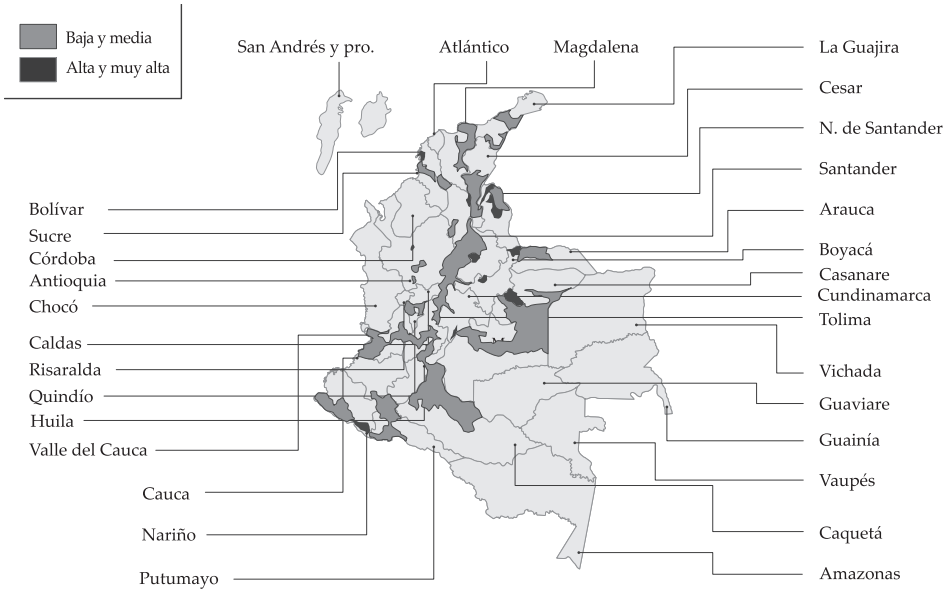
Gráfico 51. Actos terroristas, combates, hostigamientos, y enfrentamientos relacionados con el conflicto armado interno en el departamento de putumayo y el país, 1985-2015



Fuente: Registro Único de Víctimas, 2017

La industria de hidrocarburos se ha visto particularmente afectada por los ataques de los grupos al margen de la ley tanto a nivel nacional como en el departamento de Putumayo. En 2015, el departamento de Putumayo concentró el mayor número de atentados contra la industria de hidrocarburos, cerca del 43% del total de atentados ocurridos en el país se concentraron en este departamento, y la mayoría de estos atentados fueron ejecutados por el entonces grupo guerrillero FARC-EP. Durante este mismo año las FARC-EP obligaron a diecinueve tracto mulas que transitaban el corredor Puerto Vega-Teteyé a derramar cerca de 200 mil galones de crudo lo que afectó a más de doscientas familias, nueve humedales, tres tanques piscícolas y nacimientos de agua (PNUD, 2016). En los últimos 35 años se han derramado cerca de 4,1 millones de barriles de petróleo que han afectado tanto el agua como el suelo de los municipios petroleros afectados.

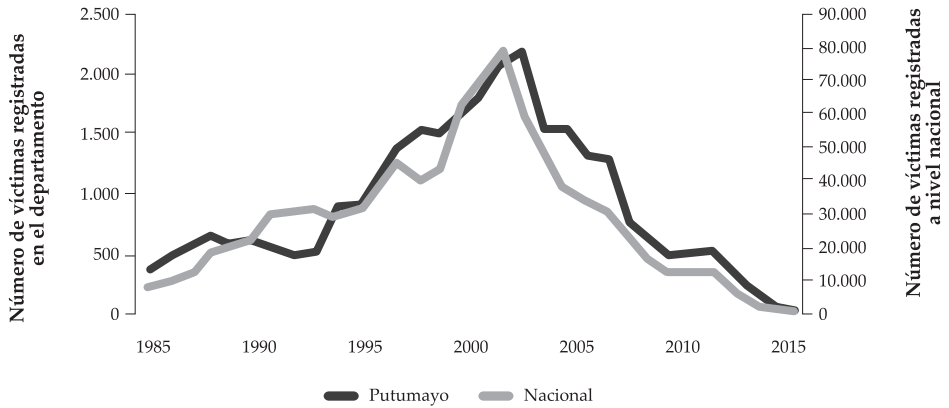
Mapa 12. Clasificación municipal de acuerdo con el nivel de derrames de crudo asociados a actos terroristas



Fuente: DNP, 2016. Elaboración Fedesarrollo.

El conflicto armado interno ha tenido un fuerte impacto humanitario en el departamento. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), entre el año 2000 y 2016, en el departamento de Putumayo se presentaron un total de 16.411 homicidios relacionados con el conflicto armado interno, lo que representa un 3,3% del total de víctimas de homicidio registradas en el país durante el mismo período. Entre 1996 y 2006, se concentra el mayor número de víctimas de homicidio en el departamento. A partir de 2003, el número de víctimas disminuye hasta 2012 cuando se presenta un leve incremento y posterior descenso que se mantiene hasta 2015, tendencia de crecimiento que coincide con la nacional.

Gráfico 52. Homicidios relacionados con el conflicto armado interno en el departamento de Putumayo y el país, 1985-2015



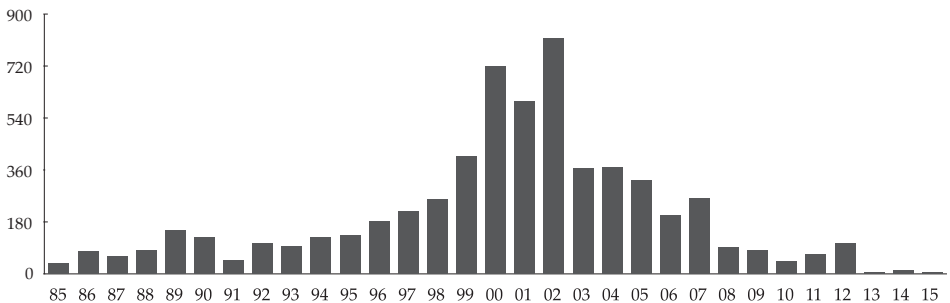
Fuente: Registro Único de Víctimas, 2017

Respecto a las víctimas de desaparición forzada, el departamento registra un total de 4.069 víctimas relacionadas con este hecho, entre los años 2000 y 2016. Durante el período 2000 a 2007 se presentó la mayor concentración de víctimas de desaparición forzada del departamento.

Gráfico 53. Víctimas de desaparición forzada

En el departamento de Putumayo, Comportamiento 1985 - 2015

Número de víctimas registradas



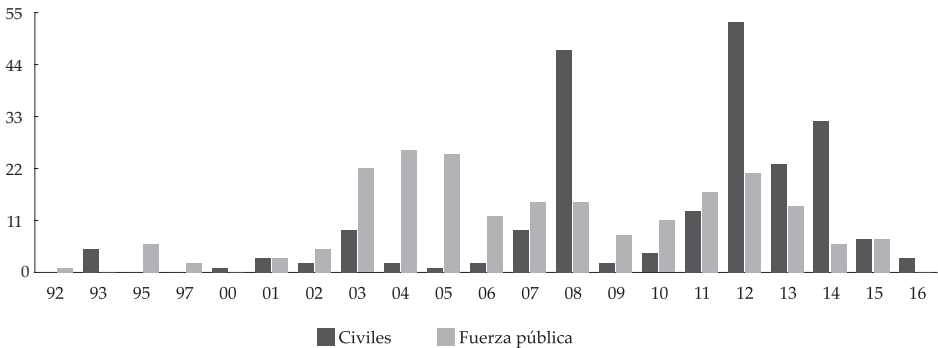
Fuente: Registro Único de Víctimas, 2017

De acuerdo con información del Programa de Acción Integral Contra Minas Antipersona (PAICMA), entre el año 2000 y 2015, se registraron 420 víctimas por minas antipersonas en el departamento de Putumayo, de las cuales el 51% era población civil y el restante, fuerza pública. A partir del año 2002, el número de víctimas se incrementó. En 2015, el departamento registró 3 víctimas, todas pertenecientes a la población civil.

Gráfico 54. Número de víctimas de minas antipersonal

En el departamento de Putumayo, Comportamiento 1992 - 2016

Número de víctimas registradas



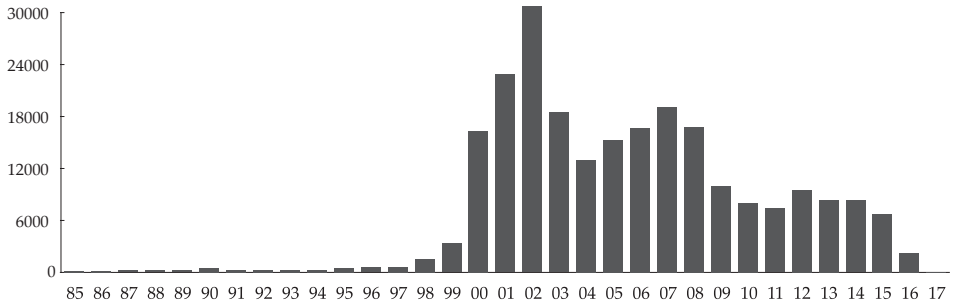
Fuente: PAICMA, 2017

El desplazamiento forzado ha sido otro de los fenómenos que han afectado fuertemente el departamento de Putumayo. Según datos del Registro Único de Víctimas, entre 2000 y 2016 se registraron 229.614 desplazados por el conflicto armado interno en el departamento. El desplazamiento tuvo un repunte, a partir del año 2000, a partir del año 2009 los eventos de desplazamiento empezaron a disminuir, una tendencia que se mantiene hasta la actualidad.

Gráfico 55. Número de víctimas de desplazamiento forzado

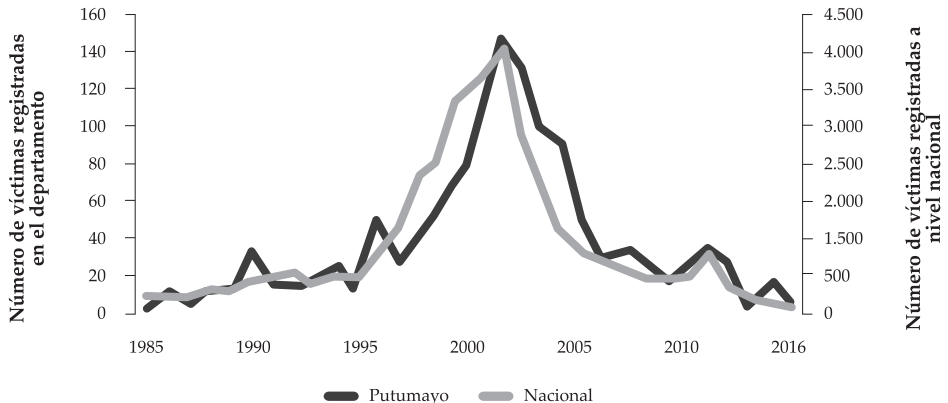
En el departamento de Putumayo, Comportamiento 1985 - 2017

Número de víctimas registradas



Fuente: Registro Único de Víctimas, 2017

Por otra parte, entre 2000 y 2016, el departamento de Putumayo registró un total de 914 secuestros, lo que representa el 4,1% del total de secuestros que se presentaron en el país durante el mismo período de tiempo. La tendencia de crecimiento del este hecho en el departamento, coincide con la tendencia nacional. El mayor crecimiento del número de secuestros se produjo a partir de 1995 y en 2004 comenzó un pronunciado descenso, el cual se mantiene hasta la actualidad.

Gráfico 56. Evolución del número de personas víctimas de secuestro en el departamento de Putumayo y el país, 1985-2016

Fuente: Registro Único de Víctimas, 2017

Cultivos ilícitos

Desde la década de los años setenta se tienen registros de cultivos ilícitos en el departamento de Putumayo. Durante esta época los altos niveles de desempleo de la población, así como el superior margen de ganancia que generaba estos cultivos frente a otros, incentivaron la siembra de estos cultivos en la región (ANH, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Ecopetrol, PNUD, 2016).

En 2016, la región Putumayo-Caquetá fue la tercera región más afectada por los cultivos de coca en el país, el área sembrada en esta región representó el 24% del área sembrada a nivel nacional. Esta región pasó de tener 13.961 hectáreas de cultivos ilícitos de coca sembradas en el año 2008 a 34.505 hectáreas sembradas en 2016, un incremento del 147%. El crecimiento de los cultivos ilícitos en las regiones Putumayo-Caquetá y Meta-Guaviare ha venido acompañado de expansiones que están propiciando incrementos en los cultivos tanto de Amazonas como Vaupés.

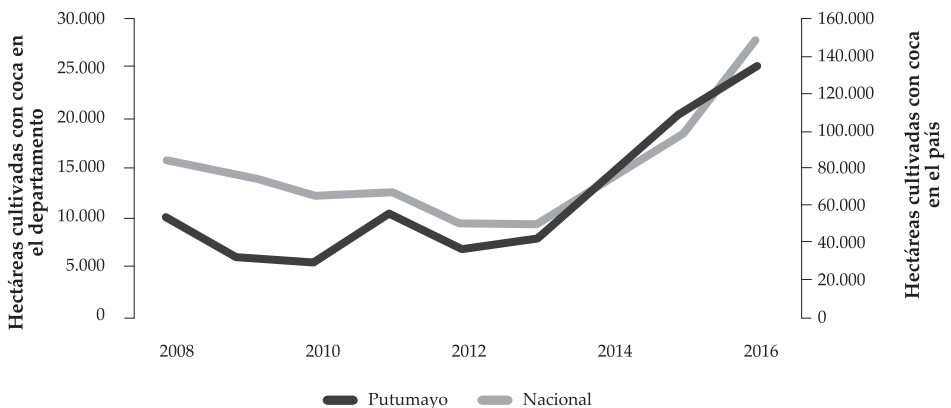
A partir del año 2008, el área sembrada de coca, tanto en el país como en el departamento de Putumayo tuvo una disminución considerable. Sin embargo, a partir de 2015 la coyuntura económica nacional tuvo un efecto negativo a nivel local. Particularmente, la caída del precio de los hidrocarburos tuvo como una de sus consecuencias el cierre de varios proyectos, recorte de costos y disminución del empleo en zonas con influencia de cultivos de coca como Catatumbo, Meta-Guaviare, Pacífico y Putumayo-Caquetá por lo que la población de estas zonas reincidió en la siembra de este cultivo ilícito (UNODC, 2016). Las regiones con mayor porcentaje de resiembra a nivel nacional son Putumayo-Caquetá (50%) y Meta-Guaviare (35%).

El incremento del área sembrada tanto en el país como en el departamento coincidió con el proceso de diseño del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Este programa inició durante 2017 y tiene como meta sustituir cerca de 50 mil hectáreas de cultivos ilícitos, en cerca de 40 de los municipios más afectados del país, durante el primer año de implementación. Tras más de treinta años de lucha contra las drogas en el país, basada principalmente sobre una estrategia policial y

punitiva, el PNIS contempla un modelo de sustitución voluntaria con incentivos para que las organizaciones campesinas y las familias que tomen la iniciativa de sustituir sus cultivos ilícitos, la no resiembra o involucrarse en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito ni la de participar en la comercialización ilegal de las materias primas, para que accedan a recursos monetarios, asistencia técnica y facilidad de acceso a crédito para la sustitución de cultivos ilícitos. Para algunos analistas, la expectativa de los beneficios por sustitución de cultivos pudo motivar la resiembra en los departamentos productores de coca.

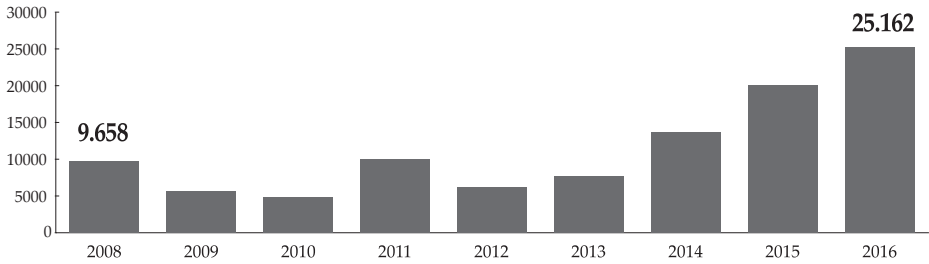
En 2016, los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander siguen siendo los más afectados por los cultivos de coca, estos departamentos concentran el 63% de la coca cultivada en el nivel nacional. De acuerdo con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (UNODC, 2016) los cultivos de coca en el departamento de Putumayo pasaron de 9.658 hectáreas cultivadas durante 2008 a 25.162 hectáreas cultivadas durante 2016, un incremento de 160%. Los municipios más afectados por cultivos ilícitos de coca en el departamento de Putumayo son Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez.

Gráfico 57. Evolución del área cultivada con coca en el departamento de Putumayo y el país, 2008-2016



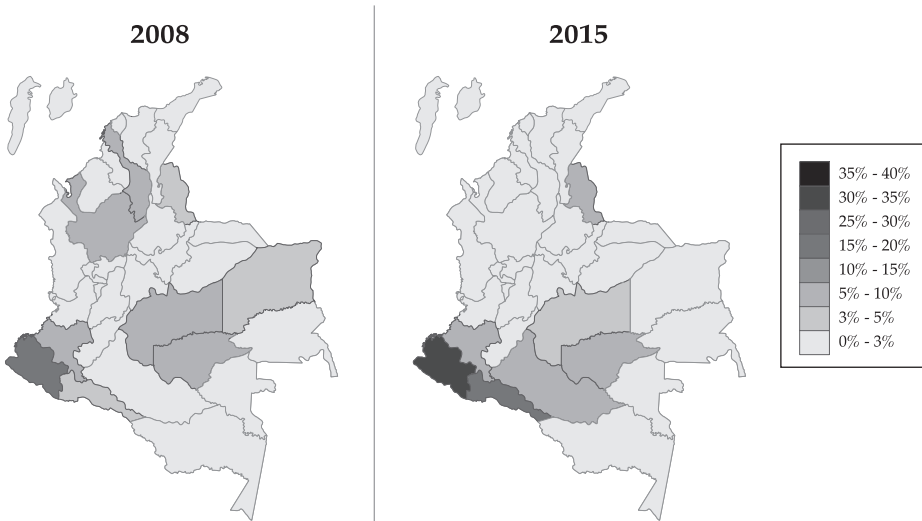
Fuente: UNODC, 2017

Gráfico 58. Área cultivada con coca
En el departamento de Putumayo, 2008-2016
Datos en hectáreas



Fuente: UNODC, 2017

Mapa 13. PARTICIPACIÓN DEPARTAMENTAL SOBRE EL ÁREA NACIONAL DE CULTIVO DE COCA



Fuente: UNODC, elaboración Fedesarrollo.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2016), entre 1990 y 2013 el 58% de la deforestación ocurrió en municipios de conflicto, 3 millones de hectáreas deforestadas se encontraban ubicadas en estos municipios, en los cuales la tasa de deforestación anual es tres veces mayor

a la del resto del país. Uno de los motores que influyen en mayor medida la deforestación en las zonas de conflicto es la implementación de cultivos ilícitos. Los cultivos ilícitos afectan ecosistemas estratégicos conservados en las áreas protegidas del país. Durante 2015, el 42% de los Parques nacionales Naturales (PNN) se vieron afectados por estos cultivos, lo que pone en riesgo el abastecimiento de agua de cerca del 50% de la población colombiana (Departamento Nacional de Planeación, 2016). En 2016, el 10% del área de cultivos ilícitos establecida en los PNN se concentró en aquellos PNN ubicados en la región Putumayo-Caquetá.

Tabla 22. Cultivos de coca en Parques Nacionales Naturales de la región Putumayo-Caquetá

Cifras en hectáreas

Región	Parque	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Putumayo - Caquetá	Alto Fragua Indi Wasi	6	14	9	32	41	19
	La Paya	500	362	420	503	640	754
	Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande	2	5	4	1	1	1
	Serranía de los Churumbelos	1	3	7	7	9	10
Total área (has) cultivada con coca en PNN en la región		509	384	440	543	691	784
Participación sobre el área cultivada con coca en PNN en el nivel nacional		16%	11%	12%	10%	11%	10%
Total área (has) cultivada con coca en PNN en el nivel nacional		3.207	3.378	3.791	5.480	6.214	7.873

Fuente: UNODC, 2017.

Desde 1996, se inició el proceso de erradicación de cultivos por aspersión aérea, con mayor auge en el marco del Plan Colombia, esto generó conflictividad social y muchos campesinos marcharon en oposición a esta

medida y en algunos casos tomaron medidas de hecho que incluyeron bloqueos a la industria de hidrocarburos. La oposición generalizada a esta medida, hizo que el departamento de Putumayo fuese una de las regiones piloto para los programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. Pese a esto, el incremento de área sembrada con cultivos ilícitos en el departamento es apreciable. Algunos analistas establecen que el margen de éxito de estos programas ha sido limitado debido a la falta de continuidad, la baja capacidad de respuesta del Estado en estas zonas y las precarias condiciones de conectividad que dificultan la competitividad de productos agrícolas alternativos (PNUD, 2016).

Condiciones de seguridad y convivencia

Desde la década de los años ochenta, Colombia ha tenido un incremento de las manifestaciones de violencia, criminalidad y delincuencia, evidente en mayores índices de homicidio y otros delitos de alto impacto social, como lo son la extorsión, el hurto y la violencia intrafamiliar (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

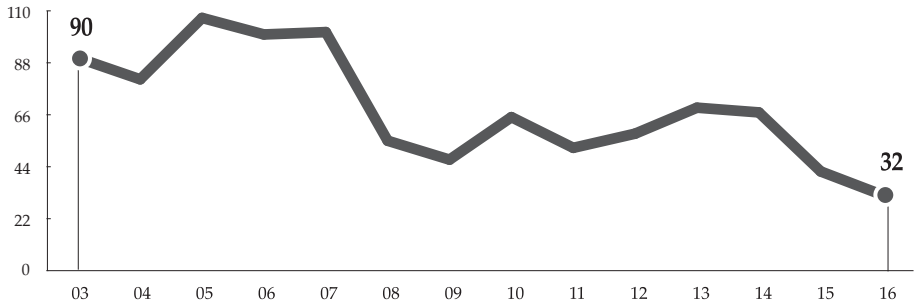
El presente aparte tiene como objetivo realizar un resumen de la evolución de los principales delitos y contravenciones que afectan la dignidad, la seguridad personal y de los bienes de los ciudadanos del departamento de Putumayo; delitos y contravenciones perpetrados, en mayor medida, por la delincuencia común, violencia espontánea y delincuencia organizada. Los delitos considerados para el análisis fueron: homicidio, hurto y violencia intrafamiliar. Los datos analizados tienen como fuente el Centro de Investigación Criminal, Interpol y Medicina Legal.

El homicidio, uno de los delitos de mayor impacto para la sociedad, está entre los principales indicadores de violencia y seguridad a considerar. Entre 2003 y 2016, se registraron 3.032 eventos de homicidio común en el departamento de Putumayo. Desde 2005, se observa una tendencia a la baja en el número de eventos de homicidio común así como en la tasa de homicidio común por cada 100.000 habitantes. Entre 2005 y 2016, el número de eventos de homicidio común registrados cayó un 70%, pasando de 372 eventos registrados en 2003 a 110 eventos registrados durante 2016.

Gráfico 59. Evolución de la tasa de homicidio común por cada 100.000 habitantes

En el departamento de Putumayo, Comportamiento 2003 - 2016

Número de eventos de homicidio por cada 100.000 habitantes



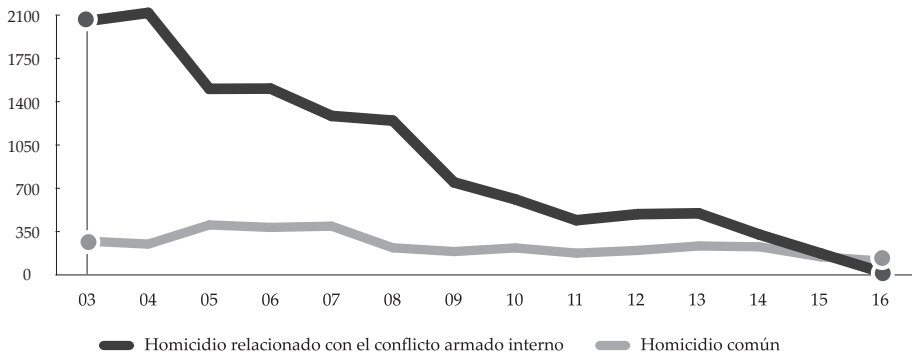
Fuente: DANE, Proyecciones poblacionales, 2016 y Centro de Investigación Criminal e Interpol, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

La tendencia de crecimiento de los eventos de homicidio común registrados coincide con la evolución de los homicidios relacionados con el conflicto armado en Putumayo. A partir de 2014, ante la caída de los homicidios relacionados con el conflicto armado interno, los eventos de homicidio común superaron a los homicidios anteriormente mencionados.

Gráfico 60. Evolución de los homicidios registrados

En el departamento de Putumayo, 2003-2016

Número de eventos registrados

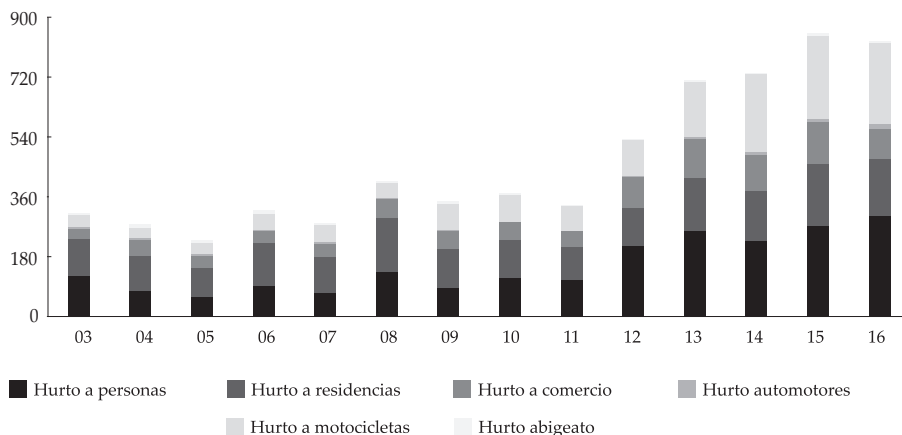


Fuente: Centro de Investigación Criminal e Interpol, RUV, 2017

Entre 2003 y 2016, se registraron 6.510 casos de hurto en el departamento de Putumayo, en este mismo período los hurtos registrados incrementaron un 164%. La tendencia creciente se intensificó a partir de 2012 cuando el número de hurtos se elevó un 59% con respecto al año anterior. De los 827 hurtos registrados durante 2016, la mayor parte se concentró en hurto a personas (37%) seguido por hurto a motocicletas (30%), hurto a residencias (21%), hurto a comercios (11%) y hurto a automotores (1%).

Gráfico 61. Hurto registrados en el departamento de Putumayo, 2003-2016

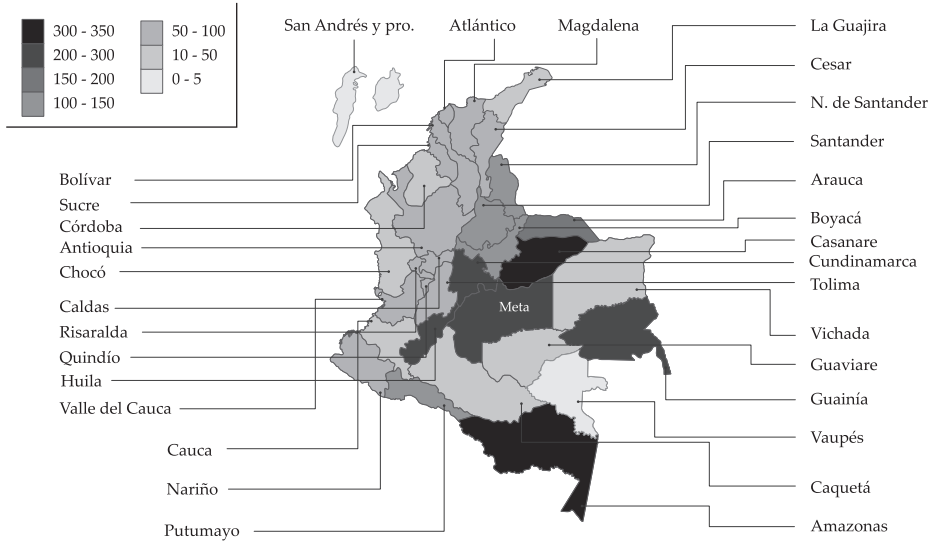
Número de hurtos registrados



Fuente: Centro de Investigación Criminal e Interpol, 2017

Durante 2015, en el departamento se presentaron 391 casos de violencia intrafamiliar, el 80% de las víctimas registradas fueron mujeres. El 74% de los casos registrados correspondió a violencia de pareja, seguido por la violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes (13%), la violencia entre otros familiares (12%) y violencia al adulto mayor (2%). El 85% de los presuntos agresores fueron hombres (Medicina Legal, 2016). En este mismo año, el departamento de Putumayo registró una tasa de 113 eventos de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes, cifra inferior a la media nacional de 149 eventos registrados de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes.

Mapa 14. Tasa de eventos de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes, 2015



Fuente: Medicina Legal, 2016, Elaboración Fedesarrollo.

Mapa Social

Asociaciones

El Ministerio del Interior certifica la existencia de nueve Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, reguladas en el marco del Decreto 1088 de 1993, en el departamento de Putumayo.

Tabla 23. Asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas del departamento de Putumayo, 2016

Nombre de la Asociación	Jurisdicción
Asociación de Autoridades Tradicionales Mesa Permanente de Trabajo por el Pueblo Cofan y Cabildos Indígenas pertenecientes a los pueblos Awa, Nasa, Kichwa, Embera Chami del Municipio del Guamuez y San Miguel	Hormiga
Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los pueblos Indígenas del Municipio de Puerto Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo (ACILAPP)	Puerto Leguízamo
Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Siona Nicani Eja GanteyaHuejobero (ZIO BAIN)	Puerto Asís
Asociación del Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo (KWE 'SX KSAXW)	Mocoa
Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awa del Putumayo (ACIPAP INKAL AWA)	Orito
Asociación de Cabildos Emberas Kipara de Orito Putumayo (ASCEK)	Orito
Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Villagarzón Putumayo (ACIMVIP)	Villagarzón
Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Kichwa de la Amazonía Colombiana (APKAC)	Puerto Leguízamo
Asociación Sugllapi Nukanchipa Iuai (KAUSAI)	Mocoa

Fuente: Ministerio del Interior, 2016.

De acuerdo con las resoluciones aprobadas en 2016 por el Ministerio del Interior, el departamento de Putumayo cuenta con ocho consejos comunitarios y/o organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, localizadas en los municipios de Valle del Guamuez, Puerto Guzmán, Mocoa, Orito, Puerto Leguízamo y Puerto Asís.

Tabla 24. Resoluciones aprobadas de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del departamento de Putumayo, 2016

Nombre de la organización	Municipio	No. Resolución
Fundación para la Promoción y Desarrollo de las Comunidades Afrocolombianas del Valle del Guamuez	Valle del Guamuez	030
Consejo Comunitario las Acacias	Puerto Guzmán	033
Organización de Comunidades de Puerto Limón (ORCONEPUL)	Mocoa	036
Fundación para el Desarrollo y la Promoción de las Comunidades (AFROTRESALIA)	Orito	046
Asociación AFROLEGUÍZAMO de Puerto Leguízamo (AFROLEGUIZAMO)	Puerto Leguízamo	048
Consejo Comunitario Nelson Mandela	Mocoa	152
Consejo Comunitario WILAURALILIA del Municipio de Puerto Asís	Puerto Asís	234
Consejo Comunitario Los Andes	Orito	243

Fuente: Ministerio del Interior, 2016

7. ANÁLISIS MUNICIPAL

El capítulo de análisis municipal hace una caracterización de los municipios seleccionados en cada departamento y realiza una comparación entre los municipios petroleros y no petroleros de cada uno de los departamentos.

Para la selección de los municipios petroleros, se usó el siguiente criterio de clasificación: los municipios que en cada año aportaran más del 5% a la producción de crudo departamental, se catalogaron en ese año como productores. Teniendo en cuenta el período de información de producción en el nivel departamental entre 1990 y 2016, se obtuvo un total de 6 municipios que en algún período se identificaron como productores. Estos municipios que fueron en algún año productores, se caracterizarán en este documento con un resumen de la evolución de indicadores demográficos, sociales, económicos e institucionales.

Enseguida de la caracterización de los 6 municipios del Putumayo, se mostrará el resumen del análisis que compara entre municipios productores y no productores en cada variable. Cabe resaltar que, según la metodología de selección de municipio productor año a año, la categoría de productores tiene en cuenta los municipios que fueron productores en cada uno de los años de manera independiente del resto de períodos. De esta manera, en 2016, por ejemplo, los municipios productores del departamento de Putumayo fueron aquellos que aportaron por lo menos el 5% de la producción departamental en 2016.

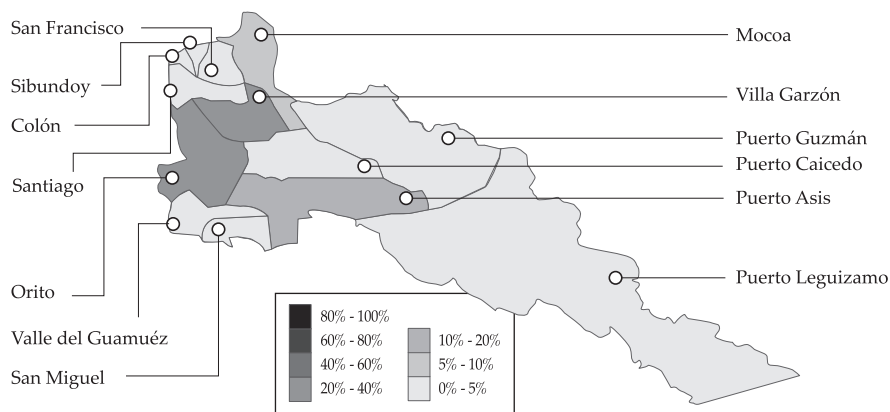
Para el departamento de Putumayo, los 6 municipios a caracterizar son Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel y Villagarzón. El Anexo 1 resume el listado de los municipios y años en los que cada uno de los municipios fue seleccionado como productor.

Petróleo en los municipios de Putumayo

Entre 1990 y 2016, el 94% de la producción de petróleo del departamento de Putumayo estuvo concentrada en los municipios de Villagarzón (33,2%) Orito (24,8%), Puerto Asís (20,6%) y Mocoa (6,9%)¹.

¹ En la siguiente sección se presenta la información de producción de los municipios a caracterizar del municipio de acuerdo con la evolución de los campos de cada municipio. En las tablas se presenta la información completa por cada campo, de modo que en aquellos casos en los que un

Mapa 15. Distribución de la producción de crudo por municipios en el departamento de Putumayo, 1990-2016



Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

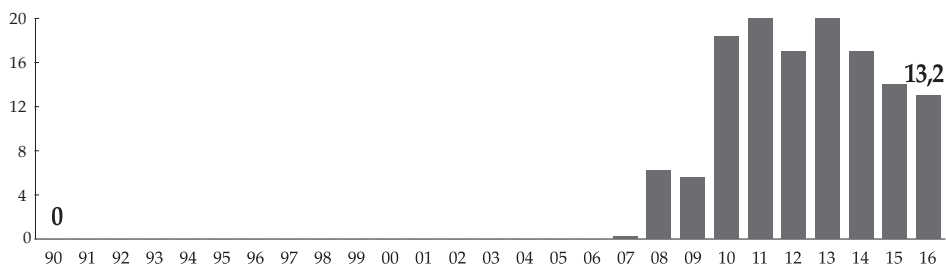
Municipio de Villagarzón

A partir de 2007, el municipio de Villagarzón empezó a registrar producción de crudo. A partir de ese año, la producción de crudo municipal empezó a crecer alcanzando un récord en 2013 con una producción promedio diaria de 20,2 mil barriles. En 2016, tras una caída en producción del 34% respecto a la producción registrada en 2013, la producción del municipio de Villagarzón representa el 35,8% de la producción del departamento de Putumayo.

campo sea compartido por dos municipios, se repite la información. Para el cálculo de la producción a nivel municipal, se distribuye la producción del campo de manera equitativa entre los dos municipios.

Gráfico 62. Producción de crudo en el municipio de Villagarzón, 1990-2016

KBPD



Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo

El campo petrolero más importante del municipio de Villagarzón es el Juanambu. La producción del campo Juanambu inició en 2007 con un registro de 0,3 mil barriles de petróleo producidos diariamente. En el año 2011 este campo registró su mayor nivel de producción con 2,0 mil barriles diarios producidos. En 2016, la producción de ese campo representó el 1,1% de la producción del departamento de Putumayo.

Tabla 25. Resumen principales campos petroleros en el municipio de Villagarzón

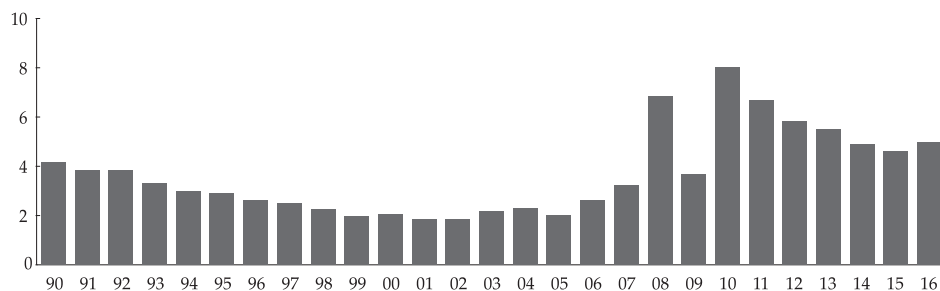
Municipio	Campo petrolero	Producción promedio anual del campo	Récord de mayor producción registrada en el campo	Producción 2016	Participación de la producción del campo en la producción departamental 2016
Villagarzón	Juanambu	Período: 2007-2016 1,0 KBPD	Año: 2011 2,0 KBPD	0,4 KBPD	1,1 %

Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Municipio de Orito

Entre 1990 y 1999, el municipio de Orito registró una caída en sus niveles de producción de crudo con una tasa de crecimiento promedio anual negativa de 7,9%. A partir de 2000, la producción de crudo en el municipio empezó a crecer, registrando su mayor producción en 2010 con un promedio diario 8,0 mil barriles. En 2016, el municipio de Orito registró una producción promedio de 5,0 mil barriles diarios y representa el 13,4% de la producción departamental.

Gráfico 63. Producción de crudo en el municipio de Orito, 1990-2016
KBPd



Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo

El campo petrolero más importante del municipio de Orito ha sido Orito. Este campo concentró el 85,8% de la producción petrolera registrada en el municipio, entre 1990 y 2016. La producción del campo Orito tuvo un récord de producción en el año 1990 al registrar una producción promedio diario de 7,8 mil barriles. En 2016, la producción del campo Orito representa el 8,4% de la producción departamental.

Tabla 26. Resumen principales campos petroleros en el municipio de Orito

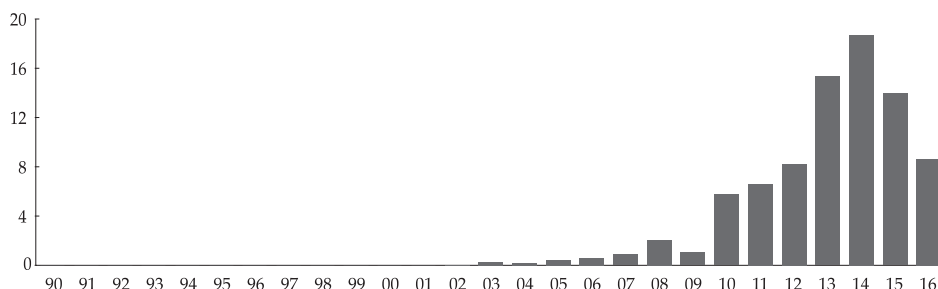
Municipio	Campo petrolero	Producción promedio anual del campo	Récord de mayor producción registrada en el campo	Producción 2016	Participación de la producción del campo en la producción departamental 2016
Orito	Orito	Período: 1990-2016 4,9 KBPD	Año: 1990 7,8 KBPD	3,1 KBPD	8,4 %

Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Municipio de Puerto Asís

A partir de 2003, el municipio de Puerto Asís empezó a registrar producción de crudo, con 0,3 mil barriles producidos en promedio al día. A partir de ese año, la producción de crudo municipal empezó a crecer alcanzando un récord en 2014 con una producción promedio diaria de 18,7 mil barriles. En 2016, tras una caída en producción del 53,7% respecto a la producción registrada en 2014, la producción del municipio de Puerto Asís representa el 23,3% de la producción del departamento de Putumayo.

Gráfico 64. Producción de crudo en el municipio de Puerto Asís, 1990-2016
KBPD



Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Los campos petroleros más importantes del municipio de Puerto Asís han sido: Cohembi y Piñuña. Estos dos campos concentraron el 73,7% de la producción petrolera registrada en el municipio, entre 1990 y 2016. A partir de 2004, el campo Cohembi empezó a registrar producción de crudo; en el año 2013, este campo registró su mayor nivel de producción con un promedio diaria de 8,7 mil barriles. Respecto al campo Piñuña, este campo registra producción de petróleo entre 2007 y 2013 con una producción promedio diaria de 1,7 mil barriles. En 2016, la producción del campo Cohembi representa el 10,2% de la producción departamental.

Tabla 27. Resumen principales campos petroleros en el municipio de Puerto Asís

Municipio	Campo petrolero	Producción promedio anual del campo	Récord de mayor producción registrada en el campo	Producción 2016	Participación de la producción del campo en la producción departamental 2016
Puerto Asís	Cohembi	Período: 2004-2016 KBPD	Año: 2013 8,7 KBPD	3,8 KBPD	10,2 %
	Piñuña	Período: 2007-2013 1,7 KBPD	Año: 2010 3,5 KBPD	0,0 KBPD	0,0 %

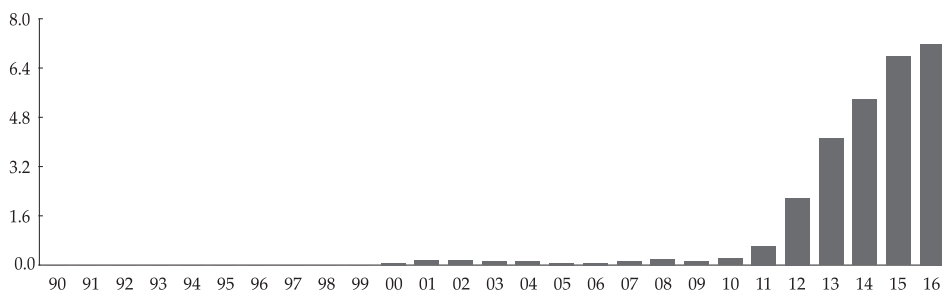
Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Municipio de Mocoa

A partir de 2000, el municipio de Mocoa empezó a registrar producción de crudo, con 0,1 mil barriles producidos en promedio al día. A partir de ese año, la producción de crudo municipal empezó a crecer alcanzando un récord en 2016 con una producción promedio diaria de 7,2 mil barriles, lo que representa el 19,4% de la producción del departamento de Putumayo.

Gráfico 65. Producción de crudo en el municipio de mocoa, 1990-2016

KBPD



Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo

El campo petrolero más importante del municipio de Mocoa ha sido: Toroyaco, campo que comparte con el municipio de Piamonte en el departamento de Cauca. La producción del campo Toroyaco inició en 2000 con un registro de 0,4 mil barriles de petróleo producidos diariamente. En el año 2002 este campo registró su mayor nivel de producción con 0,8 mil barriles diarios producidos. En 2016, la producción de ese campo representó el 1,1% de la producción del departamento de Putumayo.

Tabla 28. Resumen principales campos petroleros en el municipio de Mocoa

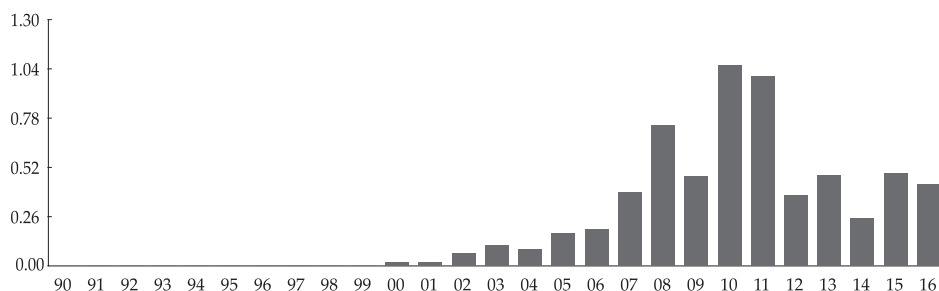
Municipio	Campo petrolero	Producción promedio anual del campo	Récord de mayor producción registrada en el campo	Producción 2016	Participación de la producción del campo en la producción departamental 2016
Mocoa	Toroyaco	Período: 2000-2016 0,4 KBPD	Año: 2002 0,8 KBPD	0,4 KBPD	1,1 %

Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Municipio de Puerto Caicedo

A partir de 2002, la producción de crudo del municipio de Puerto Caicedo empezó a crecer alcanzando un récord en 2010 con una producción promedio diaria de 1,1 mil barriles. En 2016, tras una caída en producción del 59,4% respecto a la producción registrada en 2010, la producción del municipio de Puerto Caicedo representa el 1,2% de la producción del departamento de Putumayo.

Gráfico 66. Producción de crudo en el municipio de puerto caicedo, 1990-2016
KBPD



Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Los campos petroleros más importantes del municipio de Puerto Caicedo han sido: Mansoya y Yurilla. Estos dos campos concentraron el 64,9% de la producción petrolera registrada en el municipio, entre 1990 y 2016. En 1994, el campo Mansoya registró su mayor nivel de producción con 0,4 mil barriles producidos en promedio al día. Por su parte, el campo Yurilla registró su mayor nivel de producción en 1992 con 0,6 mil barriles de petróleo producidos en promedio diariamente. En 2016, la producción del campo Mansoya y el campo Yurilla representa el 1,0% de la producción departamental.

Tabla 29. Resumen principales campos petroleros en el municipio de Puerto Caicedo

Municipio	Campo petrolero	Producción promedio anual del campo	Récord de mayor producción registrada en el campo	Producción 2016	Participación de la producción del campo en la producción departamental 2016
Puerto Caicedo	Mansoya	Período: 1991-2016 0,2 KBPD	Año: 1994 0,4 KBPD	0,2 KBPD	0,5 %
	Yurilla	Período: 1992-2016 0,3 KBPD	Año: 1992 0,6 KBPD	0,2 KBPD	0,5 %

Fuente: ECP, ANH, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Caracterización demográfica

Crecimiento poblacional

La población de los municipios de Putumayo presentó un crecimiento heterogéneo entre 1985 y 2016. Entre 1985 y 1993, el municipio con mayor crecimiento poblacional fue Orito, único municipio de los seleccionados que creció por encima del crecimiento municipal promedio nacional. A partir de 1994, se evidenció un crecimiento acelerado en la mayoría de municipios. Entre 1985 y 2016, los municipios que crecieron por encima del promedio nacional en el mismo período fueron Orito y San Miguel.

Tabla30. Crecimiento poblacional promedio anual municipios del departamento de Putumayo, 1985-2016

Municipio	1985-1993	1994-2005	2006-2016	1985-2016
Mocoa	-3,6%	2,6%	1,7%	0,7%
Orito	4,8%	3,5%	1,9%	3,3%
Puerto Asís	-1,2%	0,7%	0,8%	0,2%
Puerto Caicedo⁴		0,1%	0,3%	0,2%
San Miguel⁵		3,6%	2,0%	2,8%
Villagarzón	1,0%	1,0%	0,2%	0,7%
Promedio Municipal-Colombia	2,1%	1,7%	1,2%	1,6%

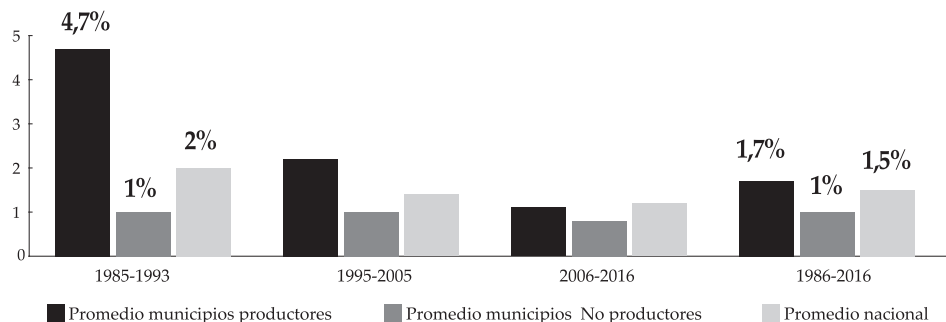
Fuente: DANE, Censos y Proyecciones Poblacionales 2017. Cálculos Fedesarrollo.

A pesar de que el crecimiento poblacional de los municipios de Putumayo fue en general bajo, si se distingue entre municipios productores y no productores para cada período, se observa que los primeros crecieron siempre por encima del segundo grupo y por encima del promedio nacional con excepción del período 2006-2016 cuando el promedio nacional fue superior al crecimiento promedio municipal de productores y no productores.

Gráfico 67. Crecimiento poblacional municipios productores y no productores

Del departamento de Putumayo, 1985-2016

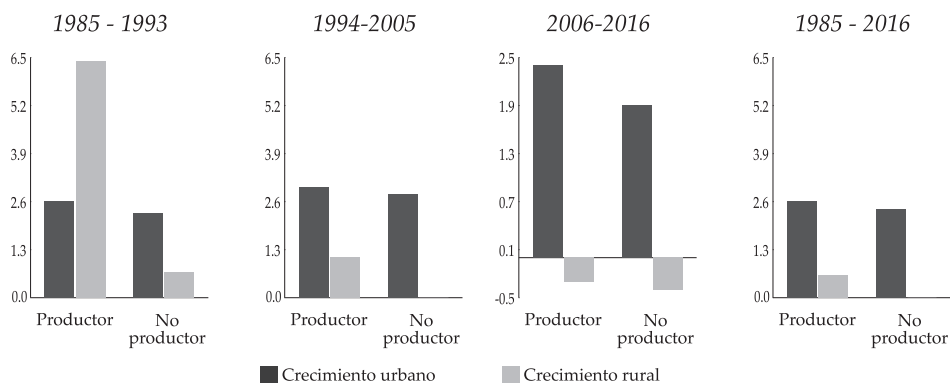
Variación porcentual



Fuente: DANE, Censos y Proyecciones Poblacionales 2017. Cálculos Fedesarrollo

Entre 1985 y 1993, el crecimiento poblacional de los municipios productores estuvo ampliamente explicado por el crecimiento de la población rural. A partir de 1994, el crecimiento de la población tanto de productores como de no productores, fue primordialmente urbano. Este fenómeno de urbanización se presentó también en el país.

Gráfico 68. Crecimiento población urbana y rural municipios productores y no productores del departamento de Putumayo



Fuente: DANE, Censos y Proyecciones Poblacionales 2017. Cálculos Fedesarrollo

Dinámica económica

Producto Interno Bruto Municipal

En 2011, el PIB del departamento de Putumayo fue de 2 billones de pesos. En ese mismo año Villagarzón tuvo un PIB de 548 mil millones de pesos, Orito de 437 mil millones y Puerto Asís de 345 mil millones de pesos. Para 2015, el PIB departamental fue de 2,4 billones de pesos mientras que el PIB de Puerto Asís pasó a ser de 638 mil millones, el de Villagarzón de 426 mil millones, el de Mocoa aumentó a 410 mil millones y el de Orito disminuyó a 319 mil millones de pesos.

Tabla 31. PIB municipal Municipios seleccionados del departamento de Putumayo, 2011-2015*Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2005*

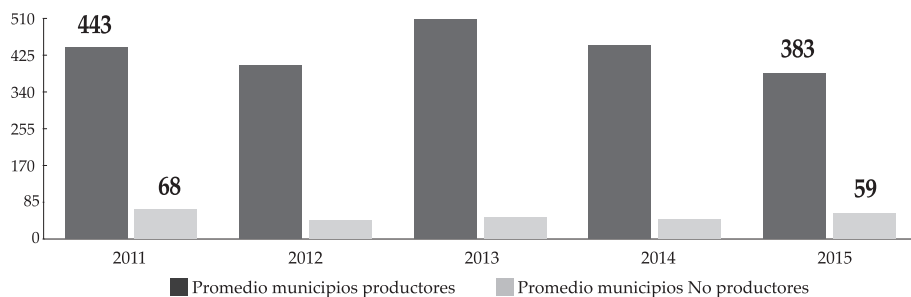
Municipio	2011	2012	2013	2014	2015
Mocoa	165	217	295	350	410
Orito	437	328	328	410	319
Puerto Asís	345	456	704	773	638
Puerto Caicedo	92	39	46	41	56
San Miguel	118	65	114	139	122
Villagarzón	548	607	705	570	426
PIB Departamental	2,013	1,998	2,476	2,600	2,390

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

El PIB de los municipios productores fue 6 veces más alto que el de no productores, para todos los períodos. En 2011 y 2013, ligeramente superior que el PIB promedio de todos los municipios del país. Este análisis sugiere que en ausencia de la actividad petrolera, el PIB de los municipios productores habría sido mucho menor que el promedio nacional y se acercaría a los niveles de los no productores. Si se comparan los PIB municipales del departamento con el PIB nacional ponderado, se observa que en 2015, el PIB Nacional promedio ponderado era de 27,4 billones de pesos. Esta diferencia se debe al peso preponderante de PIB municipales de las grandes ciudades que aumentan el promedio; por tanto, en el siguiente gráfico se realiza la comparación teniendo en cuenta los PIB per cápita municipales.

Gráfico 69. PIB municipal productores y no productores del departamento de Putumayo, 2011-2015

Variación porcentual



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

PIB per cápita Municipal

Respecto al PIB per cápita, se observa que en 2011 el PIB per cápita de Villagarzón era de 26 millones de pesos por habitante, muy superior al PIB per cápita promedio nacional de 9 millones por habitante, A excepción de Orito, el resto de municipios contaban con un PIB per cápita menor al promedio nacional. En 2015, Villagarzón contó con un PIB per cápita de 20 millones, Puerto Asís de 11 millones y Mocoa de 10 millones encontrándose por encima del PIB per cápita promedio nacional de 9 millones de pesos.

Tabla 32. PIB per cápita municipal Municipios de Putumayo, 2011-2015*Cifras en millones de pesos constantes de 2005*

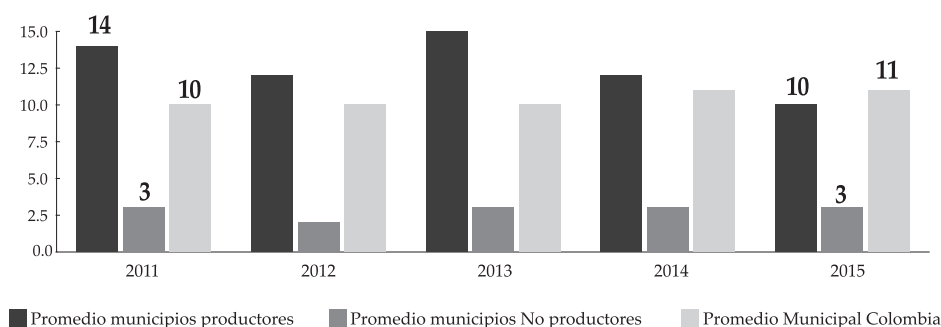
Municipio	2011	2012	2013	2014	2015
Mocoa	4	5	7	8	10
Orito	9	7	7	8	6
Puerto Asís	6	8	12	13	11
Puerto Caicedo	6	3	3	3	4
San Miguel	5	3	4	5	5
Villagarzón	26	29	34	27	20

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales y Proyecciones Poblacionales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Se observan diferencias sustanciales entre el PIB per cápita de los municipios productores y no productores del departamento de Putumayo, para todos los períodos, siendo el de los no productores más bajo que el de los productores y que el resto de municipios del país.

Gráfico 70. PIB per cápita municipal productores y no productores del departamento de Putumayo y promedio municipal nacional ponderado, 2011-2015

Variación porcentual



Fuente: DANE, Cuentas Nacionales y Departamentales y Proyecciones Poblacionales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Empleo

La tasa de formalidad del empleo promedio anual, registrada entre 2008 y 2016, del municipio de Mocoa fue de 25%, lo que indica que por cada 100 personas en edad de trabajar 25 tenían un empleo formal. Entre 2008 y 2016, junto con el municipio de Mocoa, la tasa de formalidad del empleo de los municipios de Puerto Asís (12%), Villagarzón (9%) y Orito (9%) fue superior a la tasa de formalidad del empleo del promedio de los municipios del país (8%). Por su parte, en el mismo período, los municipios de Puerto Caicedo y San Miguel registraron una tasa de formalidad de 4% y 2%, respectivamente.

Tabla 33. Tasa de formalidad en los municipios del departamento de Putumayo, 2008-2016

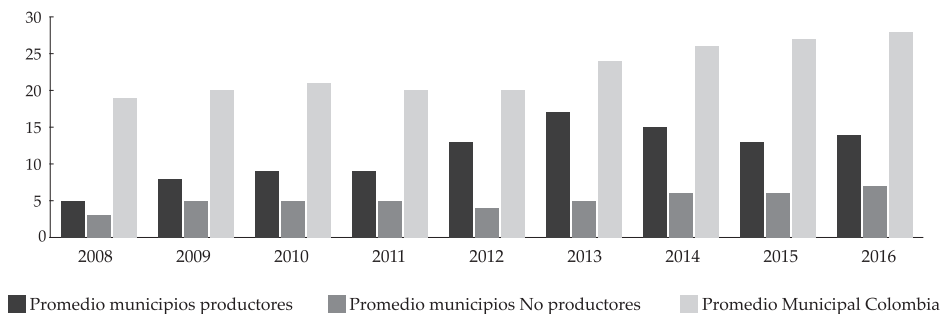
Municipio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mocoa	15%	19%	20%	20%	24%	29%	33%	31%	31%
Orito	4%	8%	9%	9%	8%	12%	11%	9%	8%
Puerto Asís	9%	8%	10%	10%	11%	14%	15%	14%	14%
Puerto Caicedo	2%	3%	3%	3%	4%	4%	5%	5%	5%
San Miguel	0%	2%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	3%
Villagarzón	4%	8%	7%	7%	8%	11%	12%	10%	12%

Fuente: PILA y Ministerio de Salud y Protección Social 2017. DANE, Proyecciones Poblacionales, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

Entre 2008 y 2016, el promedio de los municipios petroleros del departamento de Putumayo presentaron una tasa de formalidad del empleo 2,1 veces superior a la que presentó el promedio de los municipios no petroleros del departamento. A pesar de lo anterior, la tasa de formalidad de los municipios del departamento fue inferior a la tasa de formalidad promedio ponderado de todo el país; esto se debe a que en el promedio nacional tienen un gran peso las ciudades principales en donde la formalidad es mayor.

Gráfico 71. Tasa de formalidad del empleo de los municipios productores y no productores del departamento de Putumayo, 2008-2016

Variación porcentual



Fuente: PILA y Ministerio de Salud y Protección Social 2017. DANE, Proyecciones Poblacionales, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Indicadores sociales

Educación

En 2005, la tasa de cobertura de educación Preescolar, Básica y Media de los municipios de Putumayo era heterogénea. Mocoa tenía una cobertura² del 102% mientras que San Miguel tenía una cobertura de 51%. En 2015, Mocoa y Villagarzón tenían tasas de cobertura superiores a 100% y San Miguel disminuyó su cobertura hasta un 49%.

2 El nivel teórico máximo de la tasa de cobertura neta es 100%; sin embargo, pueden presentarse los siguientes casos que expliquen una tasa de cobertura superior al 100% dado que la tasa calculada compara la matrícula atendida en el municipio contra la población residente en el municipio: los establecimientos educativos del municipio atienden un número mayor de niños que los residentes en la entidad territorial (atención población de municipios vecinos); y/o que las proyecciones de población pueden encontrarse sub-estimadas.

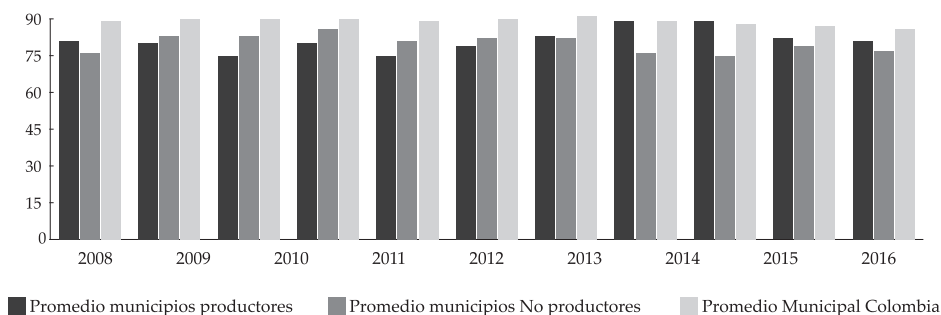
Tabla 34. Tasa de cobertura en educación Preescolar, Básica y Media de los municipios de Putumayo, 2005-2015

Municipio	2005	2010	2015
Mocoa	102	108	108
Orito	70,9	67,5	60,0
Puerto Asís	85,7	85,2	89,7
Puerto Caicedo	65,4	64,6	62,8
San Miguel	51,2	48,5	48,5
Villagarzón	71,0	84,7	100,0

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, 2017. Cálculos Fedesarrollo.

La tasa de cobertura de educación Preescolar, Básica y Media de los municipios productores de Putumayo ha fluctuado. En 2005, los municipios que eran productores tenían una cobertura promedio de 81% mientras que los no productores tenían una de 76%. Esta misma relación se observa en 2015. Sin embargo, en el año 2010, la cobertura de educación de los municipios no productores superó la de los municipios productores. Cabe resaltar que en 2010, los bajos niveles de producción de Mocoa hicieron que en este año no fuera considerado como un municipio productor y de esta manera su alta tasa de cobertura en educación no se vio reflejada en el promedio municipal en ese año y sí en 2005 y 2010.

Gráfico 72. Tasa de cobertura en educación preescolar, básica y media municipios productores y no productores de Putumayo y promedio municipal nacional, 2005-2015
Variación porcentual



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, 2017. Cálculos Fedesarrollo

Pobreza

Para medir la evolución de las condiciones de vida de los municipios, se utilizó el Índice de Pobreza Multidimensional ajustado con el objetivo de poder hacer una comparación para los años 1993 y 2005. El IPM evalúa la situación de los hogares en términos de carencias o privaciones en diferentes dimensiones que están asociadas a su bienestar. En el IPM para Colombia, construido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), un hogar es multidimensionalmente pobre cuando presenta privaciones en una tercera parte o más de las variables que describen cinco dimensiones: educación, niñez y juventud, trabajo, salud y vivienda y servicios públicos. El IPM-C, calculado por Ramírez, Bedoya y Díaz (2016), muestra una mayor incidencia de pobreza multidimensional que el IPM oficial.

El IPM-C en 1993 a nivel nacional era de 0,97, es decir que el 97% de las personas podían considerarse multidimensionalmente pobres; así mismo, el índice para los municipios Putumayo estaba por encima del 0,97. En 2005, la incidencia de la pobreza multidimensional en Colombia disminuyó de manera sustancial y así mismo sucedió en Mocoa; sin embargo, el resto de municipios del departamento de Putumayo permanecieron con una alta incidencia de pobreza multidimensional. En Putumayo, el auge

en producción se dio posterior al año 2005 por lo que en ese año no se capturan aún los efectos del petróleo en la reducción de pobreza municipal.

Tabla 35. Índice De Pobreza Multidimensional Comparable municipios del departamento de Putumayo y promedio municipal nacional, 1993 y 2005

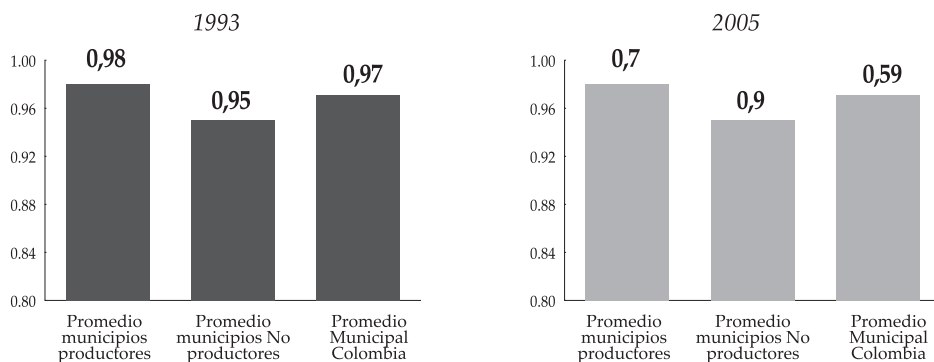
Municipio	1993	2005
Mocoa	0,973	0,599
Orito	0,980	0,842
Puerto Asís	0,992	0,823
Puerto Caicedo	0,987	0,849
San Miguel	-	0,896
Villagarzón	0,987	0,993
Promedio Municipal-Colombia ⁶	0,971	0,594

Fuente: Ramírez, Bedoya y Díaz, 2016.

En 1993, los municipios productores y no productores del departamento de Putumayo tenían un IPM-C mayor que el IPM nacional. Para 2005, el IPM-C de los municipios productores era menor que el de los no productores pero seguía ubicándose por encima del promedio nacional. En 2005, los municipios no productores del departamento mostraban un IPM-C de 0,90, un valor muy alto comparado con los otros grupos de municipios.

Gráfico 73. Índice de Pobreza Multidimensional comparable municipios productores, no productores Putumayo y promedio municipal nacional

IPM - C



Fuente: Ramírez, Bedoya y Díaz (2016), cálculos Fedesarrollo

Institucionalidad

Índice de Desempeño Integral

El Índice de Desempeño Integral es una herramienta elaborada por el DNP y utilizada por las Secretarías de Planeación para cumplir con las exigencias de seguimiento y evaluación establecidas en las Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001. Así mismo, es una herramienta para la evaluación de la gestión pública y la toma de decisiones a nivel municipal, departamental y nacional. Específicamente, la metodología evalúa la gestión municipal en cuatro componentes: i) eficacia, ii) eficiencia, iii) cumplimiento de requisitos legales, y iv) gestión (DNP, 2015)³.

3 El componente de Eficacia está asociado al cumplimiento de los objetivos y las metas establecidos en el Plan de Desarrollo a partir del cálculo del porcentaje de logro de las metas de producto programadas y ejecutadas en cada vigencia; el componente de Eficiencia tiene como objetivo medir la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios básicos en los sectores de educación, salud y agua; el componente de Requisitos Legales busca evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, las Leyes 1122 y 1176 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y los decretos reglamentarios relacionados con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP); el componente de Gestión es el promedio entre el Índice de Capacidad Administrativa y el Índice

En el índice de Desempeño Integral en el nivel de las alcaldías, los municipios putumayenses mostraron unos desempeños muy bajos para 2006. Para 2015, todos los municipios mejoraron en el índice, pero se mantuvieron aún en niveles bajos de calificación, comparados con el resto del país.

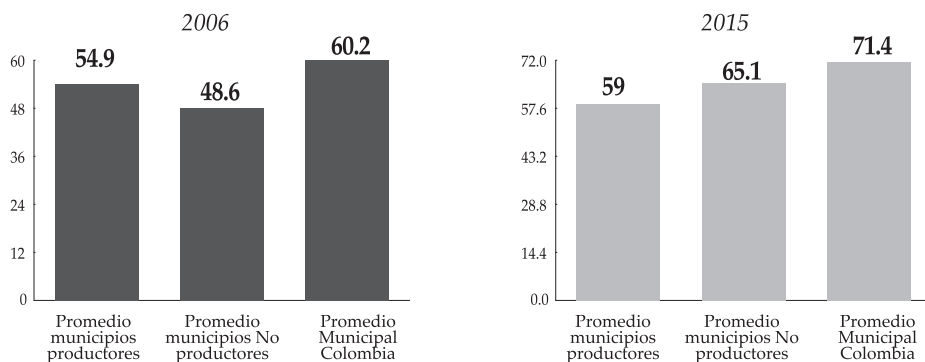
Tabla 36. Índice de Desempeño Integral municipios del departamento de Putumayo, 2005 y 2015

Municipio	2006	2015
Mocoa	39,1	61,6
Orito	55,6	71,1
Puerto Asís	42,3	52,3
Puerto Caicedo	66,7	67,7
San Miguel	54,2	62,4
Villagarzón	29,9	47,3

Fuente: DNP, 2015. Cálculos Fedesarrollo

En 2006, el promedio de los municipios productores tenía un mejor puntaje en el Índice de Desempeño Integral respecto de los municipios no productores. En 2015, los municipios productores mejoraron en promedio en su desempeño con un puntaje de 59 pero se encontraban por debajo de los municipios no productores que, entre 2006 y 2015, tuvieron una mejora de casi 20 puntos en el índice.

de Desempeño Fiscal; el Índice de Capacidad Administrativa mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial; el índice de Desempeño Fiscal tiene en cuenta el balance fiscal del municipio, la suficiencia de recursos para su funcionamiento, el cumplimiento de los límites de gasto, el nivel de recursos propios, niveles de inversión respaldo del servicio de la deuda y generación de ahorro del municipio.

Gráfico 74. Índice De Desempeño Integral Putumayo, municipios productores y No productores

Fuente: DNP, 2015. Cálculos Fedesarrollo

Finanzas municipales

Esta sección presenta un breve resumen de la evolución de las finanzas públicas de los municipios seleccionados del departamento de Putumayo. Particularmente, se desarrolla un análisis de ingresos e inversión de las entidades territoriales, con base en información oficial reportada por las Entidades Territoriales en el FUT y las Ejecuciones Presupuestales conforme a la metodología de Operaciones Efectivas de caja para el período 1996-2015, las cifras presentadas se encuentran en precios constantes de 2005 (DNP,2017).

Entre 1996 y 2015, la alcaldía del municipio Mocoa obtuvo \$0,4 billones de pesos por concepto de ingresos totales (corrientes y de capital) y ejecutó \$0,2 billones de pesos en inversión. Durante ese período, las regalías representaron el 6% de los ingresos totales y el 10% de la inversión ejecutada por esa entidad territorial.

Entre 1996 y 2015, la alcaldía del municipio Orito obtuvo \$0,6 billones de pesos por concepto de ingresos totales (corrientes y de capital) y ejecutó \$0,4 billones de pesos en inversión. Durante ese período, las regalías repre-

sentaron el 28% de los ingresos totales y el 41% de la inversión ejecutada por esa entidad territorial.

Entre 1996 y 2015, la alcaldía del municipio Puerto Asís obtuvo \$0,5 billones de pesos por concepto de ingresos totales (corrientes y de capital) y ejecutó \$0,4 billones de pesos en inversión. Durante ese período, las regalías representaron el 12% de los ingresos totales y el 17% de la inversión ejecutada por esa entidad territorial.

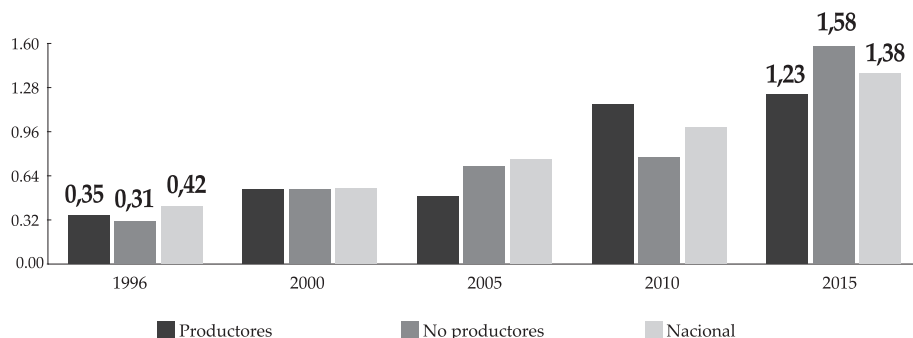
Entre 1996 y 2015, la alcaldía del municipio Puerto Caicedo obtuvo \$0,2 billones de pesos por concepto de ingresos totales (corrientes y de capital) y ejecutó \$0,17 billones de pesos en inversión. Durante ese período, las regalías representaron el 16% de los ingresos totales y el 22% de la inversión ejecutada por esa entidad territorial.

Entre 1996 y 2015, la alcaldía del municipio San Miguel obtuvo \$0,3 billones de pesos por concepto de ingresos totales (corrientes y de capital) y ejecutó \$0,2 billones de pesos en inversión. Durante ese período, las regalías representaron el 28% de los ingresos totales y el 43% de la inversión ejecutada por esa entidad territorial.

Entre 1996 y 2015, la alcaldía del municipio Villagarzón obtuvo \$0,4 billones de pesos por concepto de ingresos totales (corrientes y de capital) y ejecutó \$0,27 billones de pesos en inversión. Durante ese período, las regalías representaron el 27% de los ingresos totales y el 39% de la inversión ejecutada por esa entidad territorial.

Al analizar los municipios productores de petróleo comparados con los municipios no productores del departamento de Putumayo se evidencia que no existe una relación constante entre haber sido productor y contar con ingresos per cápita municipales superiores a los ingresos per cápita de los no productores. En el año 2010, período de auge petrolero, los ingresos tributarios per cápita de los municipios productores era en promedio de 1,2 millones de pesos mientras que los de los no productores eran de 770 mil pesos.

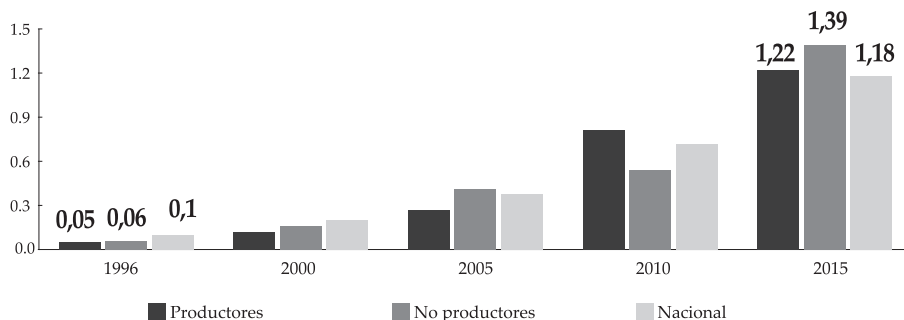
Gráfico 75. Promedio de ingresos per cápita de los municipios productores y no productores del departamento de Putumayo e ingresos per cápita municipal nacional, 1996-2015
Millones de pesos de 2005



Fuente: DNP, FUT y Ejecuciones Presupuestales, 2017. Cálculos, Fedesarrollo

Así mismo, respecto a la inversión ejecutada por las entidades territoriales del departamento de Putumayo la relación tampoco es constante entre 1996 y 2015; in embargo en 2010, año de auge petrolero, la inversión per cápita de los municipios productores era mayor que la de los no productores y el promedio nacional.

Gráfico 76. Promedio inversión per cápita por los municipios productores y no productores del departamento de Putumayo y promedio municipal nacional, 1996 - 2015
Millones de pesos de 2005

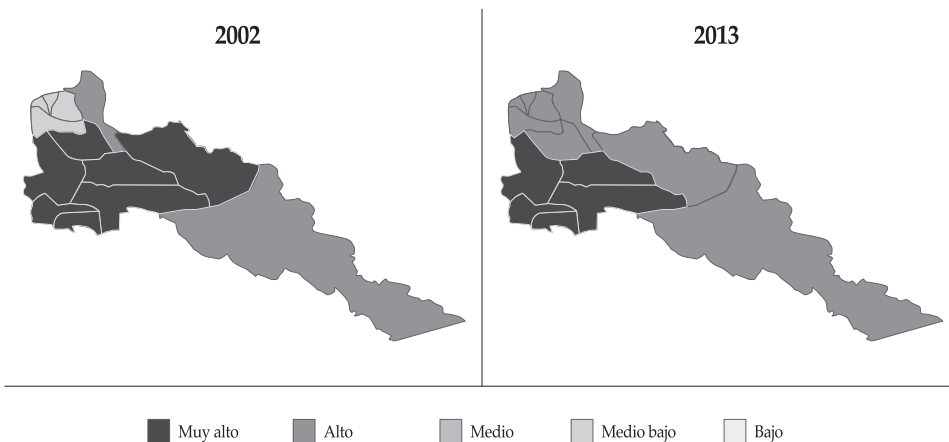


Fuente: DNP, FUT y Ejecuciones Presupuestales, 2017. Cálculos, Fedesarrollo

Conflictividad

El Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) desarrollado por el DNP, cuyo objetivo es brindar insumos para la identificación y caracterización de municipios prioritarios para la construcción de paz, fue construido para el período 2002-2013, recoge las siguientes variables: i) Acciones armadas, combates, bombardeos, emboscadas, ataques a infraestructura (Fuente: Observatorio DDHH, DIH, Comando General de las Fuerzas Militares), ii) Homicidio (Fuente: Policía Nacional), iii) Secuestro (Fuente: Ministerio de Defensa), iv) Minas antipersona (Fuente: DAICMA), v) Desplazamiento forzado (Fuente: UARIN) y vi) Cultivos ilícitos (Fuente: SIMCI). Acorde con este índice, en 2002 los municipios de Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel y Villagarzón registraron una incidencia Muy Alta del conflicto armado y el municipio de Mocoa registró una incidencia Alta del conflicto, ese año. En 2013, la incidencia del conflicto armado en los municipios de Mocoa y Villagarzón disminuyó pasando a registrar un índice Medio-Bajo y Alto, respectivamente. Por otra parte, los municipios de Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo y San Miguel continuaron registrando en 2013 una muy alta incidencia del conflicto armado.

Mapa 16. Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) municipios del departamento de Putumayo, 2002 y 2013



En 2002, todos los municipios productores de petróleo y el 60% de los municipios no productores del departamento de Putumayo registraron una muy alta o alta incidencia del conflicto armado; mientras que en el nivel nacional tan sólo el 32% de los municipios registró ese nivel de incidencia del conflicto. Entre 2002 y 2013, la incidencia del conflicto armado disminuyó tanto en el nivel nacional como en el departamental. En 2013, el 75% de los municipios productores de petróleo del departamento registró un nivel de incidencia del conflicto armado Muy Alto-Alto y el 57% de los municipios no productores y el 8% de los municipios del país registraron este nivel de incidencia. Esto indica que pese a la disminución de la incidencia del conflicto armado en el país, entre 2002 y 2013, el grueso de los municipios del departamento de Putumayo mantuvo en 2013 una alta incidencia del conflicto armado.

Tabla 37. Porcentaje de municipios de acuerdo con el índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA), 2002 Y 2013

	2002			2013		
	Muy Alto - Alto	Medio - Medio Bajo	Bajo	Muy Alto - Alto	Medio - Medio Bajo	Bajo
Municipios productores del departamento de Putumayo	100%	0%	0%	75%	25%	0%
Municipios No productores del departamento de Putumayo	60%	30%	10%	56%	11%	33%
Municipios Nacional	32%	43%	25%	8%	32%	60%

ANEXO 1. MUNICIPIOS PRODUCTORES DE PUTUMAYO

Tabla 38. Municipios de Productores (=1)

Municipio	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Orito	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Villagarzon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puerto Asis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mocoa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Puerto Caicedo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
San Miguel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabla 38. Municipios de Productores (=1) (Continuación)

Municipio	20r	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Orito	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Villagarzon	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Puerto Asis	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mocoa	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Puerto Caicedo	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
San Miguel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, O., Galeano, C., & Pérez, L. (s.f.). *Petróleo y Desarrollo - CORPES Orinoquía*. Recuperado el 2017, de http://www.bdigital.unal.edu.co/7499/1/PETR%C3%93LEO_Y_DESARROLLO.pdf

ANH. (s.f.). *Colombia Energía*. Obtenido de www.colombiaenergia.com/caguan_putumayo

ANH, (2016 a). Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Ecopetrol, PNUD. *Diagnóstico de la conflictividad social*. Bogotá.

ANH, (2016 b). Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Ecopetrol, PNUD. *Diagnóstico de la conflictividad social*. Bogotá.

Benavides, J., Martínez, A., Villar, L. y D. Forero. (2017). *Costo económico de la inestabilidad y debilidad institucional de la gestión socio ambiental de los proyectos de inversión en los sectores de minería, energía e infraestructura en Colombia*. Fedesarrollo.

Campos, P. Q. (2013). *Composición de la economía de la región Centro de Colombia*. *Ensayos Sobre Economía Regional Banco de la República*.

Centro de Investigación y Educación Popular. (1998). *Colombia País de Regiones*. 1998.

Centro de Memoria Histórica. (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*.

Cepal. (2015). *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia*.

Chenery, H., & Watanabe, T. (1958). International Comparison of the Structure of Production. *Econometrica*, 26(4), 487-521.

Comisión regional de competitividad del Putumayo. (2010). *Plan Regional de Competitividad*. Mocoa.

Comisión regional de competitividad del Putumayo. Cámara de Comercio del Putumayo. Ecopetrol. GEAM. (2016). *Actualización Plan Regional de Competitividad del Putumayo. 2016-2032*. Mocoa.

Consejo Privado de Competitividad - Universidad del Rosario. (2016). *Índice Departamental de Competitividad*.

Corporación Transparencia por Colombia. (2017). *Índice de Transparencia Departamental*. Colección de Documentos Observatorio de Integridad N. 18.

DANE. (2005). *Ficha Metodológica Déficit de Vivienda*.

DANE. (2008). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Recuperado el 2017, de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

DANE. (2011). *Necesidades Básicas Insatisfechas*. Recuperado el 2017, de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

DANE. (2017). *DANE*. Obtenido de Medición de Pobreza Monetaria y Desigualdad: www.dane.gov.co

Devia, C. (2004). *Orito y la explotación petrolera. Un caso de colonización en el medio Putumayo 1963-1985*. Tesis Universidad Nacional.

Dietzenbacher, E. (1992). The Measurement of Interindustry Linkages: key sectors in the Netherlands. *Economic Modeling*, 9(4), 419-437. Octubre.

DNP (2015 a). *Diálogo regional para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Centro sur-Putumayo. Presentación

DNP (2015 b). *Encuesta Nacional de Logística. Resultados Nacionales 2015*.

DNP (2015 c). *Evaluación del Desempeño Integral Municipal y Departamental*. Recuperado el mayo de 2013, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Docuemnto%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202013.pdf>

DNP (2015 d). *Tipologías departamentales y municipales. Una propuesta para comprender las entidades territoriales*.

DNP. (2017). *Fichas de Caracterización Territorial*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Characterizacion-Regional.aspx>

Durán, X. (2011). "El petróleo en Colombia 1900-1950. Especuladores y empresas multinacionales". *Ecopetrol, Energía limpia para el futuro. 60 años*.

- EITI. (2017). *Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas*. Recuperado el 2017, de <https://eiti.org/colombia>
- El Espectador (2017). <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/mo-coa-no-tiene-siquiera-indicador-de-pobreza-articulo-688037>
- Fundación Ideas para la Paz, USAID, OIM. (2014). *Conflicto armado en Caquetá y Putumayo y su impacto humanitario*.
- Górska, R. (2015). Backward and forward linkages based on an input-output analysis comparative study of Poland and selected European countries. *Applied Econometrics Papers*.
- Hirschman, A. (1961). *La Estrategia del Desarrollo Económico*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- IGAC. (2014). *Departamento de Putumayo*.
- IGAC, Sociedad Geográfica de Colombia. (s.f.). *Atlas Geográfico*. Obtenido de <http://atlasgeografico.net/departamento-del-meta.html>
- Instituto Sinchi. (2016). *Parques nacionales*.
- Malagón, J. (2016). *La competitividad del sector de hidrocarburos en las diferentes regiones de Colombia*. Cuadernos PNUD.
- Martínez, A., & Aguilar, T. (2013). *Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia*. Cuadernos de Fedesarrollo.
- Martínez, C. (2013). *Descenso de la fecundidad, bono demográfico y crecimiento económico en Colombia 1990-2010*. Profamilia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Colombia: Reforma al Sistema General de Regalías*.
- Ministerio de Trabajo. (2012). *Plan departamental de Empleo Arauca*.
- Ministerio de Salud y Protección Social - Profamilia. (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*.
- Observatorio SENA. (2016). Recuperado el 2017, de <http://observatorio.sena.edu.co/Mercado>

Pineda Camacho, R. (s.f.). *La Casa Arana en el Putumayo*. Recuperado el 2017, de Actividad Cultural: Banco de la República: <http://www.banrepcultural.org/node/73209>

PNUD. (2016). *Diagnóstico de la conflictividad social*.

PNUD. (2010). *Meta: Análisis de la conflictividad* .

PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano - Colombia*.

PNUD. (2016). *Diagnóstico de la conflictividad social*.

PNUD. (2016). *Putumayo: Análisis de conflictividades y construcción de paz*.

Procuraduría. (2016). *Índice De Gobierno Abierto – IGA Resultados 2015 - Análisis Comparativo 2010-2015*.

Ramirez, J. M., Bedoya, J. G., & Díaz, Y. (2016). *Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia*. Cuadernos de Fedesarrollo.

Rasmussen, N. (1957). *Studies in Inter-sectoral Relations*. Amsterdam: North-Holland.

SENA. (2017). *SENA*. Recuperado el 2017, de <http://www.sena.edu.co/es-co/regionales/zonaOrinoquia/Paginas/meta.aspx>

Sinchi. (2016). *Parques Nacionales* . Bogotá.

Soza-Amigo, S. (2013). Semejanzas Estructurales Entre Economías con Distinto Nivel de Desarrollo: Comparativa input-output para Argentina y Chile versus otras economías. *Magallania*.

UNODC. (2016). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*.

Villamil, J., & Hernández, G. (2016). Encadenamientos, clústeres y flujos de trabajo en la economía colombiana. *Ensayos sobre Política Económica*, 34(79), 51-65. Abril.

Zhang, Q., & Felmingham, B. (2002). An Analysis of Input-output Interindustry Linkages in the PRC Economy. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.

(Footnotes)

- 1 Variación nominal menos inflación 2015.
- 2 Variación nominal menos inflación 2015.
- 3 Variación nominal menos inflación 2015.
- 4 Sin información de población en DANE 1985-1992.
- 5 Municipio fundado en 1994.
- 6 Promedio ponderado por la población de cada municipio.

Este estudio elaborado por Fedesarrollo para Ecopetrol analiza con total independencia el impacto del sector petrolero en el desarrollo económico y social del departamento de Putumayo.

Se parte de una caracterización de la demografía y la geografía para presentar luego la historia de la exploración y la producción de petróleo.

El análisis aquí presentado hace una descripción de la evolución de los principales indicadores económicos, sociales e institucionales del departamento del Putumayo. En materia económica, estudia la producción de todos los sectores, la competitividad, los encadenamientos productivos y la generación de empleo.

En materia social, se hace énfasis en salud, pobreza, educación y servicios públicos. Por último, en materia institucional, se analizan las finanzas públicas, la transparencia del gobierno y la conflictividad. El estudio describe estos desempeños tanto para el departamento como para sus municipios petroleros.

Esta información arroja luces sobre la forma como el petróleo puede apoyar el crecimiento y la búsqueda de soluciones para los múltiples los retos del desarrollo putumayense.

ISBN: 978-958-56343-6-7



9 789585 634367