

## **Recomendaciones de Política Pública en Puerto Caicedo, Putumayo (Grupo 26)**

El municipio de Puerto Caicedo, ubicado en el departamento del Putumayo, presenta 14 casos de COVID-19 al día 30 de julio (INS, 2020). Si bien no es uno de los municipios más afectados por la pandemia, la crisis económica desencadenada por la misma sí puede convertirse en un gran reto para el devenir de esta población. Con una estructura productiva rezagada y la inminente amenaza del cambio climático, surge la necesidad de replantear alternativas de desarrollo sostenibles para este municipio, no solo para enfrentar la coyuntura actual sino para garantizar su sostenimiento en el mediano y largo plazo.

Puerto Caicedo se caracteriza por ser una zona ampliamente selvática, por lo que ha sido foco de actividades de deforestación. La agricultura y la ganadería son las principales actividades productivas de este municipio, pero presentan rendimientos mínimos en comparación con otras zonas de la región y del país, especialmente por el alto número de inundaciones. Su lejanía de las grandes urbes reduce la demanda de mano de obra calificada, por lo que su sistema educativo no es el más elaborado. Además, la falta de inversión privada propicia un mercado laboral en el que prima la informalidad, al igual que favorece la emergencia de cultivos ilícitos de difícil erradicación, como la coca. La principal fuente de recursos del municipio son las transferencias estatales del SGP y el SGR (por actividades petroleras), con las cuales se suplen gastos de salud e infraestructura, principalmente. Sin embargo, el municipio presenta un altísimo grado de riesgo y un bajo grado de desempeño municipal.

A partir de este contexto, se sugieren las siguientes soluciones:

- **Pago por Servicios Ambientales (PSA):** aprovechamiento de los recursos naturales para diversificar la fuente de ingresos, al tiempo que se preserva la naturaleza.
- **Legalización del cultivo de coca para uso medicinal:** dentro del municipio ya se intentado erradicar y sustituir cultivos, teniendo un resultado negativo.
- **Reformulación de las actividades productivas:** dada la baja productividad, se deben implementar cultivos y actividades productivas resilientes a las condiciones.
- **Educación pertinente:** además de proveer la educación tradicional, esta debe ir acompañada de educación técnica para el agro y de la enseñanza de oficios.

### **Diagnóstico**

El municipio de Puerto Caicedo se encuentra ubicado a sesenta kilómetros de la capital del departamento de Putumayo, Mocoa. Al no tener una conexión directa con las principales ciudades de Colombia, el nivel de contagio por COVID-19 ha sido poco, ya que, hasta hace menos de 20 días no había caso confirmado. Empero, su ubicación geográfica, su desconexión

con el centro del país, sus características socioeconómicas, entre otras, son las que constituyen el meollo de la actual vulnerabilidad del municipio. Estas son condiciones que, sin dudarlo, pueden agravarse aún más por la actual coyuntura del Covid-19 a la economía.

Para 2020 se contabiliza una población de 16 mil personas, de las cuales solo el 40% vive en la zona urbana del municipio y otro 10% es de etnia indígena conglomerada principalmente en tres resguardos (DNP, 2020). En temas de educación, no se presenta un alto grado de rezago, pues la tasa de repitencia fue 0,7% en el 2018, pero sí se tuvo una tasa de deserción para ese año de 5,6% (DNP, 2020), superior a la media nacional. Esto es resultado de los pocos incentivos laborales que instan a la gente a seguir educándose, como de la poca oferta de educación media y profesional. Esto propicia unas condiciones para un mercado laboral en el que predomina la informalidad, con solo el 3,5% de la población en el 2016 estaba contratada formalmente (DNP, 2020.)

Adicionalmente, el informe catastral desactualizado y desordenado que tiene el municipio, dificulta aún más el recaudo de impuestos, por lo que los ingresos tributarios son muy bajos. Por lo tanto, la mayor parte de los ingresos del municipio provienen de transferencias del gobierno central, a través del Sistema General de Regalías (SGR) y del Sistema General de Participaciones (SGP). Las transferencias de este último tienen la función principal de subsidiar la salud del 92% de la población, ya que de los más de 600.000 millones transferidos el 64,5% son para este sector (DNP, 2020). Actualmente, existe una focalización de los recursos del SGR para atender los municipios PDET a través de los OCAD Paz y la emergencia económica generada por el COVID-19, que puede convertirse en una buena fuente de financiación para futuras políticas públicas en salud, desarrollo rural y suministro de alimentos (SGR, 2020).

Según datos del Observatorio de Drogas de Colombia, el Putumayo es uno de los departamentos con más hectáreas sembradas de coca en el país. Puerto Caicedo, se ha caracterizado por la presencia de grupos armados, los cuales han encontrado en la región un punto fuerte para la producción de cocaína (Observatorio de drogas de Colombia, 2019). Dentro de las políticas para la lucha contra el narcotráfico está el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). A pesar de este programa, en los últimos tres años las hectáreas cultivadas de coca han aumentado drásticamente llegando a 2.905 Ha en 2016 (Observatorio de Drogas de Colombia, 2019). Sin embargo, el PNIS solamente ha realizado acuerdos de sustitución para 712 ha en el municipio desde que se instauró el programa (UNODC, 2019).

El municipio tiene un área territorial de 864 km<sup>2</sup>, de los cuales el 57,8% corresponden a zona de bosques con fines conservacionistas de la zona amazónica del país (Portal de turismo del Putumayo, s.f.). Sin embargo, en los últimos 30 años se han deforestado un poco más de 10.000 Ha de bosque en el municipio (DNP, 2020). Aunque la deforestación se ha desacelerado en los últimos cinco años, es un tema que no deja de ser urgente en la agenda pública.

Según el Censo Nacional Agropecuario realizado en el 2014 las principales actividades pecuarias son la cría de aves, con un inventario de 27.408, y la ganadería bovina, que constaba de 11.932 cabezas de ganado (DANE, 2016). Mientras que la actividad agrícola se centra en los cultivos de plátano, yuca y maíz con más de 3.000 hectáreas sembradas (DANE, 2016). Sin embargo, en cultivos como la yuca se cosechan apenas 5 Tn/Ha, rendimientos bastante inferiores a los de la media nacional (10,65 Tn/Ha), mientras que el maíz tiene un rendimiento de 1,12 Tn/Ha cultivadas, siendo la media nacional de 2,56 Tn/Ha (MinAgricultura, 2016). Si bien el porcentaje de unidades productivas agropecuarias (UPAs) con acceso a maquinaria y a infraestructura es mayor que la media nacional, no sucede lo mismo con el acceso a crédito y la asistencia técnica, a los cuales solo tienen acceso el 7,45% y 11,97% de las UPAs respectivamente (DANE, 2014).

Las inundaciones constituyen la principal amenaza a las actividades agrícolas y son el desastre natural que ocurre con más frecuencia en la zona, pues comprenden el 97% de los desastres acontecidos en el municipio entre 2010 y 2017. Además, no existe la inversión destinada a la reducción de riesgos, ni a su conocimiento o al fortalecimiento institucional, sino que toda la inversión que se hace es para manejar los desastres (DNP, 2020). Aunque generalmente se puede llegar a pensar en la implementación de un jarillón como forma de prevención, esta incurriría en una modificación del cauce natural del río y, además resulta en una obra extremadamente costosa.

## **Propuestas**

**Pago por Servicios Ambientales (PSA):** Para el municipio, es necesario buscar nuevas formas de conseguir recursos sin perjudicar los medios naturales que posee. Aprovechar el área de bosque para vender servicios ambientales por captura de carbono, conservación de fuentes hídricas y preservación de biodiversidad puede ser una fuente adicional de ingreso interesante. Así, el Pago por Servicios Ambientales (PSA) es una herramienta que ayuda a preservar los medios de vida de la población, al tiempo que se conserva el ambiente. Involucrar al municipio en este mercado resulta interesante tanto para los recursos de la Alcaldía, como para los de sus habitantes.

Ahora bien, los servicios ambientales no resultan solo de la protección de bosque. También se promueven prácticas productivas sostenibles. Un ejemplo de practica son los Sistemas Silvopastoriles Intensivos (SSi) <sup>1</sup>. Un estudio hecho en la cuenca media del río La Vieja dejó como resultado que el grupo de campesinos que recibieron PSA disminuyeron en un 2.2% las áreas degradadas, incrementó en un 10% las áreas de mejores pasturas y densidad de árboles y favoreció la implementación de SSi (Zapata, Murgueitio, Mejia, Zuluaga, & Ibrahim, 2007)El país está comprometido con la adaptación y mitigación del cambio climático. Tiene como meta un millón de hectáreas de PSA a 2030, parte de los objetivos que se buscan para cumplir con el Acuerdo de París (DNP, 2017). Ejemplo es esto es el piloto desarrollado en la cuenca del río Cane-Iguaque en Boyacá desde el año 2015 (DNP, 2017). Lo anterior demuestra el apoyo del gobierno central para que esto sea una realidad en varios municipios.

**Legalización del cultivo de coca para uso medicinal:** La rentabilidad de estos cultivos es varias veces superior a cualquier otra actividad productiva. La realidad es que la extensión del cultivo de coca continua en sus máximos históricos y es uno de los cultivos más grandes en el país (Restrepo, 2019). El PNIS no ha mostrado resultados contundentes, en diversas zonas del país los campesinos se quejan por el incumplimiento de los pagos; otras formas de erradicación como la aspersión de glifosato son muy controversiales y no han mostrado ser eficientes (Acpp, 2019). Por otro lado, dadas las inundaciones, la gama de cultivos que se adecuan a las condiciones es baja, por lo que, las áreas que ya tienen sembrada coca o marihuana se recomienda que no migren a otros cultivos.

A nivel mundial se está cambiando la visión respecto a los usos de estos cultivos. Cada vez hay más estudios científicos sobre propiedades medicinales y los efectos que se pueden lograr en términos de salud pública y en el ámbito económico. Por otro lado, las comunidades indígenas de la Amazonia han buscado extraer derivados medicinales de ellos. El país ya recibe una alta inversión extranjera para cultivo de cannabis (Portafolio, 2019) especialmente de empresas canadienses. Luego de más de 20 años de incontables esfuerzos por tratar de erradicar la coca, solo queda cambiar de estrategia. Investigadores de la Universidad de los Andes y el Instituto Leibniz de Alemania han unido voces para sugerir que *“el camino hacia este cambio de estrategia es la investigación e innovación de los usos de la coca en asocio con las mismas*

---

<sup>1</sup> Los Sistemas Silvopastoriles intensivos (SSi) es una forma de ganadería intensiva donde se integra la parte forestal y pecuaria para generar un pastoreo gestionado y mutuamente beneficioso tanto para el bienestar animal como para el cuidado del medio ambiente. Mientras en ganadería extensiva se pueden tener alrededor de 0,7-1,2 UGG (Unidad Gran Ganado, animales de 450 kilos aproximadamente) por hectárea en SSi se pueden llegar a tener más o menos 4 UGG. En caso de querer ampliar la información sobre estos sistemas <http://www.cipav.org.co/emssil/SSPiLeucaena.pdf>

*comunidades cultivadoras e indígenas: las que más han sufrido los flagelos del narcotráfico y la política de drogas”* (Restrepo, 2019).

**Reformulación de las actividades productivas:** Incurrir en un cambio de la lógica productiva e iniciar cambios estructurales en el estilo de desarrollo de la región se convierte en algo fundamental. Por lo que resulta importante considerar el buen manejo de las cuencas hídricas, esto con el fin de mitigar el riesgo de desbordamiento e inundación, además de que la buena gestión de estas disminuye la erosión, la contaminación y la posible pérdida de suelo, además de optimizar el recurso hídrico (UCR, 2018).

Por medio de investigación participativa y acompañamiento de la UMATA<sup>2</sup> se busca llegar a los agricultores, ganaderos, piscicultores, porcicultores, entre otros. A través de asistencia técnica, mejoramiento de las condiciones de sus cultivos, su aprovechamiento con ayuda de tecnologías (semillas mejoradas, mecanización) e implementación de prácticas culturales. Entidades como el ICA brindan un acompañamiento con el fin de seleccionar los mejores materiales (semillas y especies) que se adapten al entorno y así mejorar el rendimiento. De esta manera se lograría garantizar la seguridad alimentaria, además, mejorar los ingresos de los agricultores por medio de una mayor productividad.

**Educación Pertinente:** Partiendo de la importancia de la educación técnico-profesional en el mejoramiento de las capacidades agroindustriales, surge como iniciativa vincular el sector educativo y el productivo. Brindando así la formación necesaria para desarrollar competencias laborales, incluso desde la educación secundaria. Esto no solo dotaría a los estudiantes de diferentes habilidades útiles en el entorno laboral, sino también reduciría los altos índices de deserción escolar ya que en parte esta se debe a la falta de pertinencia que tiene la oferta educativa en las zonas rurales del país, entendiendo que la oferta educativa rural debe diferir en ciertos aspectos de la oferta educativa urbana (El Tiempo, 2020).

Esto se puede lograr por medio de instituciones como el SENA donde se brinda formación gratuita a las personas por medio de programas enfocados en el desarrollo técnico, económico y social del país (SENA, s.f). Resulta importante analizar cómo aumentando los niveles educativos de la población trae como consecuencia gran parte del desarrollo económico de la región, pero, además impacta de manera indirecta otros bandos como lo son el narcotráfico y el embarazo adolescente (El Tiempo, 2020); resultando mucho más oportuno y económico realizar una inversión en educación que en el combate de la criminalidad (Heckman, 2016).

---

<sup>2</sup> UMATA: Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria.

## Bibliografía

- Acpp, R. (29 de enero de 2019). El incumplimiento del (PNIS) se agudiza. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=eGTe9MZsEM>
- DNP Colombia. (8 de julio de 2017). Pago por servicios ambientales. Colombia.
- Portafolio. (11 de junio de 2019). Requisitos para obtener una licencia para cannabis medicinal. Portafolio. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/los-requisitos-para-obtener-una-licencia-para-cultivar-cannabis-530480>
- Restrepo, D. (12 de noviembre de 2019). La hoja de coca: ¿del narcotráfico al "boom" legal? Semana Rural. Obtenido de <https://semanarural.com/web/articulo/la-hoja-de-coca-del-narcotrafico-al-boom-legal/1233>
- Zapata, Á., Murgueitio, E., Mejía, C., Zuluaga, A. F., & Ibrahim, M. (2007). Efecto del pago por servicios ambientales en la adopción de sistemas silvopastoriles en paisajes ganaderos de la cuenca media del río La Vieja, Colombia.
- EL TIEMPO. (18 de Julio de 1992). UMATA: Qué es y para qué sirve. Obtenido de EL TIEMPO: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-158973>
- ON24. (2 de febrero de 2015). Es necesario replantear la actual lógica productiva. Obtenido de ON24: <https://www.on24.com.ar/negocios/agro/es-necesario-replantear-la-actual-lgica-productiva/>
- UCR. (4 de enero de 2018). Los beneficios ocultos de las inundaciones. Obtenido de Universidad de Costa Rica: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/01/04/los-beneficios-ocultos-de-las-inundaciones.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (17 de julio de 2018). Plan Especial de Educación Rural. Obtenido de MINEDUCACIÓN: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385568\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-385568_recurso_1.pdf)
- El Tiempo. (20 de marzo de 2020). La fórmula para combatir la deserción escolar en Colombia. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/como-disminuir-la-desercion-escolar-en-colombia-459204>
- Avila, L. G. (3 de Abril de 2019). La educación: un grave problema de la ruralidad colombiana. Obtenido de Universidad de los Andes: <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2019/04/03/la-educacion-un-grave-problema-de-la-ruralidad-colombiana/>

Heckman, J.

2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312, 1900-1902.

SENA. (n.d.). Quiénes somos. Retrieved from SENA: <https://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/quienesSomos.aspx>

INS (Instituto Nacional de Salud). (2020). Coronavirus Colombia. Obtenido de <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html>

DNP, Terridata. (2020). Terridata, Puerto Caicedo. Obtenido de Terridata: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/86569>

SGR. (2020). Atención de emergencia por Covid-19 con recursos de regalías Minimizar . Obtenido de <https://www.sgr.gov.co/Normativa/AtenciónporCovid19recursosregal%C3%ADas.aspx>

Observatorio de drogas de Colombia. (2019). Informe de Cultivos Ilicitos. Obtenido de <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>

UNODC, Presidencia de la República de Colombia. (2019). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS.

Portal de turismo del Putumayo. (s.f.). Puerto Caicedo, Putumayo. Obtenido de Putumayo Travel: <https://putumayo.travel/es/municipios/putumayo-caicedo>

DANE. (2016). Censo Nacional Agropecuario 2014.