Crisis y pobreza rural en Colombia

Noviembre 2009

Juan José Perfetti del Corral

La crisis económica mundial afectará de manera directa, aunque diferenciada, a los países de América Latina. Este estudio intenta descifrar cuáles serán los efectos de esta crisis en la población rural latinoamericana; cómo influirá en la pobreza rural de los 11 países estudiados; y qué acciones deberían tomar los gobiernos y la cooperación internacional para mitigar sus efectos. Las investigaciones que pertenecen a la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" se llevaron a cabo en: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Paraguay y Perú.

- En Colombia, como producto de la crisis, se espera un debilitamiento del comercio exterior, especialmente en los rubros de la confección, agroindustrial, de vehículos y de bienes básicos agropecuarios y no agropecuarios.
- En el sector rural, si bien el rubro de productos agropecuarios exportables puede acusar el efecto más agudo de la crisis (expresado en la reducción de empleos de calidad y en el aumento del nivel de desempleo rural), el grupo de los pequeños productores es el más afectado socialmente.
- Aunque la pobreza no alcanzará los niveles de crisis anteriores (de un 80%), se cree que en esta oportunidad se llegará a niveles de entre un 70% y 75%.
- Se pronostica un crecimiento de entre un 1% y 2% para la economía del país, y una ausencia de alarmas inflacionarias.

Para enfrentar la crisis en el sector rural, se requiere de medidas encaminadas principalmente a asegurar una mayor estabilidad a las familias campesinas, tales como:

- **Modificar con medidas gubernamentales las estructuras que hacen que se mantengan altos los niveles de pobreza rural.**
- **Priorizar la implementación del programa de choque en las zonas rurales, adelantando allí acciones en vivienda y saneamiento básico, entre otras.**
- **Intensificar la implementación de programas sociales existentes como Familias en Acción y Juntos en las zonas rurales, donde hasta ahora estas iniciativas han tenido baja cobertura.**
- **Capacitar a funcionarios públicos para definir programas y proyectos de erradicación de la pobreza.**
- **Impulsar la construcción de vías terciarias, lo que permite reducir el desempleo rural y, a la vez, promueve el desarrollo regional al mejorar las líneas de acceso.**

www.rimisp.org/dtr/documentos

Dimensiones de la crisis en Colombia

Se estima que la crisis económica mundial impactará en el desarrollo de Colombia a través de una fuerte desaceleración económica, la que tendrá consecuencias sociales por el aumento del desempleo, la caída de los salarios en los mercados flexibles y el incremento de la pobreza (especialmente en los sectores urbanos). No obstante, muchos analistas aseguran que en Colombia la crisis no será de gran magnitud. En particular, se enfatiza que será muy diferente a la que debió soportar la economía colombiana a finales de los años noventa, cuando el PIB cayó en -4.2%, y que el país podrá retomar su senda de crecimiento en el año 2010/2011. El principal problema radica en que, aun cuando el crecimiento económico se restablezca, la capacidad de los sectores más vulnerables para recuperarse suele ser mucho más lenta.

Las cifras de 2008 e inicios de 2009 muestran algunas evidencias de la crisis:

- Las mediciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) registraron un incremento en el desempleo, que en enero de 2009 fue de 14.2%, mientras que en enero de 2008 había alcanzado un 13.1%.
- La Asociación de Industriales (ANDI) comunicó a principios de año que el crecimiento de la industria manufacturera durante el año 2008 presentó una contracción de 3.1%, lo que contrasta con el 5% de años anteriores.
- De acuerdo con las encuestas de Fedesarrollo, a diciembre del 2008 la tendencia del índice de confianza industrial permanecía, según los empresarios, en terreno negativo, al igual que las expectativas de empleo, al tiempo que disminuía la intensidad de la actividad productiva.
- Luego de una reevaluación fuerte, la moneda se ha devaluado, fijándose en torno a los 2.100 pesos colombianos por dólar.
- Debido al crecimiento de la economía en los años 2007 y 2008, la Junta del Banco de la República había adoptado una tasa de interés del 10%, pero frente a la reducción en el ritmo de crecimiento de la economía colombiana, el ambiente económico mundial adverso y la presión de diversos sectores, la Junta ha estado reduciendo progresivamente la tasa de interés hasta estabilizarse en un 4.5%.

Los potenciales efectos y proyecciones de la crisis incluyen:

- El Banco de la República prevé un crecimiento de entre un 1% y 2% para la economía del país.
- Pese a que la mayor seguridad ofrecida en los últimos años por el país atrajo la inversión extranjera, se estima que con la crisis habrá una fuga de recursos.
- Asimismo, se espera un debilitamiento del comercio exterior colombiano, especialmente de algunos rubros como confecciones, agroindustrial, vehículos y bienes básicos agropecuarios y no agropecuarios. Esto hace pensar en una reducción de las exportaciones, en volumen y valor. De hecho, algunos sectores industriales han anunciado despidos de personal, como las ensambladoras de vehículos y las confecciones.

Algunos aspectos positivos

- A raíz de la crisis mundial y de los vaivenes de algunas entidades financieras, muchos colombianos con inversiones en el exterior han trasladado sus ahorros a bancos nacionales, los que se encuentran en un "boom" de depósitos y, por ende, tienen recursos para la inversión. Esto constituye un fenómeno no esperado y favorable en la actual coyuntura, pues puede ayudar a atenuar la situación de bajo crecimiento y el aumento del desempleo.
- Luego de dos años en que la inflación desbordó con creces las metas acordadas entre el gobierno nacional y la Junta del Banco de la República, los niveles de inflación muestran menores crecimientos que en el año 2008. La inflación acumulada a febrero de 2009 fue de 1.43%, esto es un 1.15% menos que el 2.58% de igual período de 2008. De no ocurrir fenómenos extraordinarios, como los derivados del comportamiento del clima, no debieran presentarse alarmas inflacionarias provenientes de choques en la oferta de alimentos.

- Simultáneamente, el incremento en la tasa de cambio y la reducción de la demanda interna producto de la desaceleración de la economía colombiana podría llevar a una caída en las importaciones, lo que podrá hacer que el déficit comercial se mantenga y aumente.

- Las remesas del exterior provienen en su mayoría de connacionales residentes en Estados Unidos y España. Un empeoramiento de la situación en esos países puede significar no solo una disminución de las remesas, sino también el retorno de muchos emigrantes a Colombia.

Crisis y pobreza rural

En Colombia, el fenómeno de la pobreza tiene un marcado carácter rural. Según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del DANE, en 2006 la pobreza nacional se ubicaba en torno al 45%, mientras que la rural alcanzaba el 62.1%. La brecha total en el ámbito nacional era de 20.2%, mientras que en el ámbito rural alcanzaba los 29.6%.

En materia de acceso a servicios sociales y públicos, tradicionalmente las brechas urbano-rurales han sido significativas, si bien en las últimas décadas se han reducido (ver recuadro).

Hoy en día, en las áreas rurales del país viven 11.838.032 personas, que constituyen el 26% de la población total.

Algunos expertos señalan que en Colombia las crisis afectan más a la pobreza urbana que la rural. Esto ocurriría porque los mercados laborales urbanos son más sensibles al ciclo económico, en tanto que los mercados laborales rurales no se ven tan afectados por él. En esta crisis, se destaca que los efectos se manifestarán, principalmente, en los hogares que padecen la pobreza extrema o la indigencia, además de aquellos hogares vulnerables que se encuentran justo por encima de la línea de la pobreza. La gran preocupación es la vulnerabilidad en la que puedan caer estos hogares en términos de nutrición. Con respecto a la pobreza rural, se destaca su carácter estructural y la presencia de "trampas de pobreza" que impiden la acumulación y el mejoramiento continuo de los ingresos de los hogares.

Entre las proyecciones de la crisis en lo que se refiere al sector rural, y en particular a la pobreza rural, destacamos:

▶ Los niveles de pobreza en el mundo rural colombiano se han mantenido altos por décadas, pero se espera que no alcancen en esta crisis los índices de décadas anteriores.

La pobreza rural en Colombia disminuye lentamente y la crisis afecta principalmente a los pequeños productores. Y aunque la pobreza no alcanzará los niveles de crisis anteriores, de un 80%, se cree que en esta oportunidad se tengan niveles de entre un 70% y 75%, aumentando el número de hogares por debajo de la línea de la indigencia.

▶ El aumento del desempleo rural generará un cambio hacia el trabajo por cuenta propia.

Los bienes rurales destinados a la exportación tales como café, carnes y productos agrícolas son demandantes de mano de obra y ofrecen empleos de calidad. La disminución internacional de la demanda generaría bajas en el empleo rural, afectando también a los pequeños productores. Cabe esperar, por lo mismo, un aumento de personas que trabajen por cuenta propia entre los trabajadores familiares que pierden el trabajo, y una reducción del número de jornaleros o peones.

▶ La disminución del salario rural conllevará a un deterioro de la situación.

El hecho de que se mantenga o aumente la mano de obra en el campo llevará a una probable disminución del salario rural. El deterioro de las condiciones del mercado laboral rural derivará en condiciones de informalidad y precariedad. Las familias experimentarán una caída en el ingreso y un efecto además en la pobreza e indigencia rural. Los grupos no pobres podrían caer en la vulnerabilidad.

▶ La incidencia de la crisis en el sector rural puede ser reducida por la capacidad de este sector para amortiguar los vaivenes económicos.

A diferencia del sector urbano, en el sector rural existen fórmulas que le son propias y que le permiten a su gente volver a la unidad agropecuaria y, a partir de la misma, iniciar algún tipo de ocupación productiva por cuenta propia o como colaborador.

Las brechas de la pobreza rural

- Los años de educación del jefe de familia y del cónyuge son de 5 a 6 años para el promedio nacional, y de 4 años para el rural.
- El porcentaje de jefes de hogar con seguro de salud es de 62.3% en el ámbito nacional y de 63.7% en el rural. Cuando se consideran los hogares con seguro de salud, las diferencias se amplían levemente en contra del sector rural: 85.8% en el total nacional versus 79.5% en el sector rural.
- En el sector rural, el 59.8% de los hogares cuenta con agua potable, mientras que en el nacional la cifra es de 88%. En desagüe, es de 17.9% en el sector rural y de 71.9% en el ámbito nacional.
- En el acceso a la electricidad, todavía subsisten algunas diferencias entre la cobertura en el ámbito nacional (96%) y la del sector rural (85.4%).
- En comunicaciones, la cobertura de telefonía fija es de 5.8% en el sector rural (versus 46.4% nacional), si bien la telefonía móvil alcanza a un 85%.

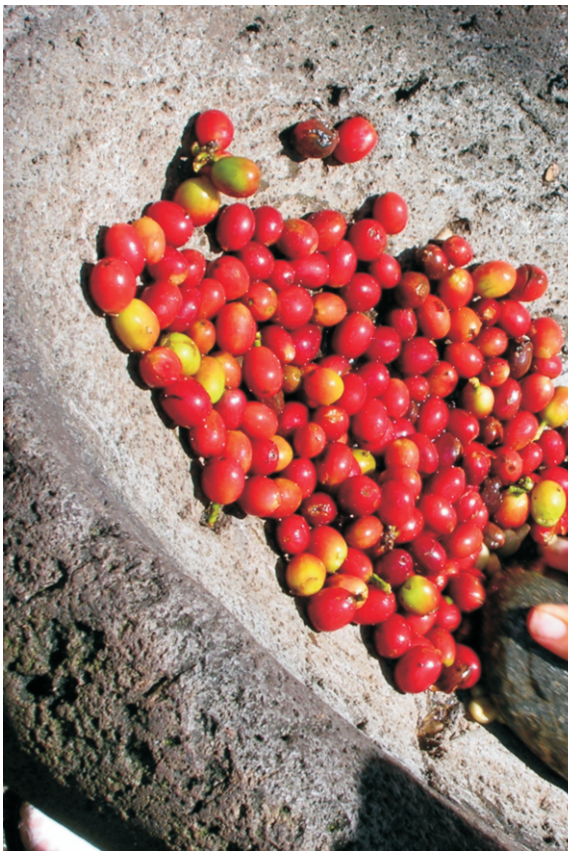


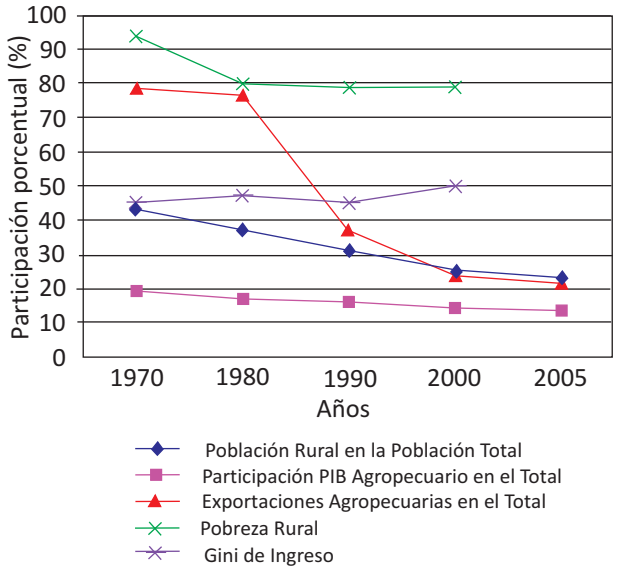
Foto: Nicole Saffie

Impacto sobre la actividad agropecuaria

En Colombia, el sector rural ha sufrido importantes transformaciones económicas y sociales en las últimas décadas. A principios de los años setenta, casi la mitad de la población vivía en el campo, la agricultura representaba algo más del 20% del PIB total, las exportaciones de origen agropecuario constituían el 75% de las exportaciones del país, y un solo producto agrícola el café desempeñaba un papel determinante en el comportamiento macroeconómico de la nación. En las siguientes décadas, tras un acelerado y traumático proceso de transformación de su agricultura, el sector decayó (ver gráfico). De manera paradójica, el sector rural se ha transformado en el centro de atención por ser el escenario de grandes tensiones sociales. En el campo operan grupos violentistas, paramilitares armados y guerrillas, y se mantienen importantes cultivos ilícitos vinculados al narcotráfico.

Hoy, la actividad agropecuaria representa alrededor del 10% del PIB total del país, sus exportaciones corresponden al 19% de las exportaciones totales, y el café constituye el 5.7% de las exportaciones totales.

El estancamiento en la generación de empleo en el campo, el exceso de oferta de mano de obra rural, la estabilidad en los jornales rurales, el ahorro de mano de obra a través de la transformación tecnológica, la discriminación a los cultivos que son capaces de generar empleo y la falta de apoyo a estos, han llevado a que se mantengan las condiciones de pobreza e inequidad en el campo.



Aun así, la vida del campo colombiano está determinada esencialmente por la actividad agropecuaria, aunque también las actividades terciarias han adquirido importancia (ver recuadro).

Cabe señalar que si bien el grupo de productos agropecuarios exportables puede acusar el efecto más agudo de la crisis (expresado en la reducción de empleos de calidad y por ende en el aumento del nivel de desempleo rural), el grupo de los pequeños productores es el más afectado socialmente. Esto se explica por el gran número de personas que se desempeña en este rubro y que se vería perjudicado, lo que aumentaría la pobreza rural y la vulnerabilidad.

Actividades primordiales

En Colombia, la población rural en edad de trabajar es de 8.542.811 habitantes y la económicamente activa es de 5.206.084. La población adecuadamente ocupada es de 56.2%. El nivel de desempleo rural es bajo (6.8%), pero el de subempleo es alto (49.9%). El sector rural colombiano se puede dividir de acuerdo a las actividades primordiales de su población.

- **Actividad agropecuaria**. A finales del año 2008, el 64.5% de los ocupados del sector rural se dedicaban a este rubro.
- **Actividades terciarias**. El comercio, los hoteles y restaurantes emplean al 12.1% de la población rural, en tanto los servicios varios emplean el 12% de la fuerza laboral rural.
- **Actividad manufacturera y otras ocupaciones**. La industria manufacturera alberga solo al 5.6% de los ocupados rurales, mientras que la construcción y la explotación de minas y canteras ocupan juntas un poco menos de lo que emplea la industria.

El empleo cafetero se mantendrá si se conservan las condiciones del mercado mundial.

La producción de café incorpora a una gran cantidad de pequeños productores, a la vez que es la actividad agrícola que genera más empleo. No se esperan cambios importantes en el mercado mundial del café. De mantenerse los precios del grano en el ámbito internacional, no deberían producirse caídas en los niveles de producción ni exportaciones. Muy probablemente, el empleo cafetero y los ingresos de los caficultores se mantendrán. Esta situación es muy diferente a la crisis cafetera en la década pasada, que tuvo nefastos resultados sobre la situación general del empleo agrícola y rural.

El cultivo de flores puede ser afectado por la demanda externa.

Colombia es un país productor de flores para el mercado exportador. Se trata de un bien no básico con altas elasticidades de ingreso y precio. Al caer el volumen y los precios de venta, habrá una contracción en la oferta de exportación y, por ende, una reducción del empleo, que en el año 2007 representaba 154 mil puestos de trabajo.

Cultivos de banano, caña de azúcar y palma africana.

En estos casos, el empleo formal y de calidad rural puede verse afectado de manera importante, generando un mayor desempleo y reduciendo el ingreso de estos hogares. La caída en los niveles de actividad y empleo de los cultivos exportables tendrá un efecto directo sobre las actividades rurales no agrícolas de las zonas en donde se encuentren ubicados estos cultivos, afectando las condiciones de empleo y los salarios y aumentando la pobreza de los hogares rurales. En 2007, la producción de palma africana generaba 115 mil empleos, la de caña de azúcar 76,900 y la de banano 35,600.

Los sectores avícola y ganadero pueden sufrir un debilitamiento de la demanda.

El sector avícola está en manos de empresas formales, con altos niveles de tecnificación y modernización de procesos productivos. El ajuste se dará, probablemente, en el debilitamiento de la demanda, reduciendo los ritmos de producción sectorial y con precios a la baja. Esto puede llevar a una reducción de empleos de calidad y formales y afectará, entre otros, a los trabajadores pertenecientes al grupo de hogares rurales no pobres pero vulnerables. Por otra parte, en los últimos años Colombia ha ido incrementando de manera importante las exportaciones de ganado y carne a Venezuela. Se cree que Venezuela no será capaz de mantener la demanda.

¿Qué se ha hecho para responder a la crisis?

- La principal medida específica para enfrentar la actual coyuntura económica corresponde a un abultado plan de choque ante la crisis anunciado por el gobierno, por un valor de 25 mil millones de dólares.

- El plan se centrará en la construcción de obras de infraestructura en el ámbito nacional, destinada a amortiguar el desempleo. De esta forma, el país se recupera del atraso en el que se encuentra en materia de infraestructura, al tiempo que dinamiza el empleo y las economías de varias de sus regiones.

- Algunas grandes ciudades de Colombia como Bogotá y Medellín también están embarcadas en importantes proyectos de infraestructura física (especialmente vial), los cuales se encuentran debidamente financiados. Asimismo, algunos departamentos (como Antioquia y Cundinamarca) han planificado emprender importantes obras de infraestructura en los próximos años. Si bien ninguna de estas iniciativas responde a una estrategia deliberada para enfrentar la crisis mundial, se constituyen en una importante fuente de empleo en estos momentos.

- Aparte de lo anterior, no hay anuncios oficiales de nuevos programas o iniciativas anticrisis o de la profundización de la estrategia denominada Juntos (ver recuadro). Esto permite afirmar que amén del plan de infraestructura, del lanzamiento del crédito para la compra de vehículos de gama baja y de la profundización de Familias en Acción (ver recuadro) como parte de su plan de expansión no hay pronunciamientos especiales ni iniciativas concretas de los entes territoriales y locales en materia de programas anticrisis de apoyo a las poblaciones vulnerables en términos de pobreza.

Programas sociales

Aunque no han sido pensados específicamente para esta crisis, existen algunos programas sociales que pueden cumplir un rol especial en la coyuntura actual y, de ampliarse con más énfasis en el sector rural, podrían servir para canalizar recursos públicos a las poblaciones más vulnerables. Es el caso de:

- **Familias en Acción**. Este es un programa que otorga subsidio a las familias para que mantengan a sus hijos en el sistema formal de educación. Entrega un apoyo económico condicionado a madres cabeza de familias pertenecientes al nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), a familias desplazadas o a familias indígenas. Dicho subsidio se otorga con varios intereses, en particular, asegurar la educación y nutrición de los niños(as) menores de 18 años, mejorar las condiciones de vida de las familias y permitirles participar en transacciones de mercado. Una condición para recibir el subsidio es demostrar que los hijos asisten al menos a un 80% del tiempo académico y que los niños(as) entre los 0 y 6 años asisten a los controles médicos de nutrición y crecimiento.

- **Juntos**. Como una de las principales recomendaciones de la Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), la Presidencia de la República ha implementado una estrategia especial de lucha contra la pobreza, que recibe el nombre de Juntos. Su objetivo es guiar y acompañar a las familias colombianas a alcanzar 45 logros, lo que le permitirá a cada familia en un plazo máximo de cinco años superar la condición de pobreza extrema. El programa reúne a 16 entidades del Estado y los entes territoriales aportan al mismo para su desarrollo.

Propuestas para mitigar los efectos de la crisis

En la población rural.

El problema de la pobreza rural en Colombia se acrecentó por la actual crisis, pero hay condiciones que son propias de las estructuras del país, que el gobierno debe cambiar. Por ello, se proponen las siguientes acciones:

- **Modificar el actual modelo de desarrollo agropecuario con un viraje en la línea que sugiere Crece en su estudio de la pobreza rural para MERPD.** El actual modelo de desarrollo agropecuario impone las condiciones para la pobreza rural, que subsistirán y aumentarán con la actual crisis. El país debe implementar un modelo agrícola que, a partir de sus ventajas comparativas naturales y de mano de obra rural, impulse la diversificación de las actividades de exportación y las no transables; ello permitiría la vinculación activa de los pequeños productores a la oferta exportable y la generación masiva de empleo rural. Además de ejecutar acciones que ayuden a los hogares rurales y en especial a los grupos más pobres a enfrentar la situación que se deriva de la actual crisis, el gobierno nacional debe modificar las estructuras que hacen que aún prevalezcan altos niveles de pobreza rural en el país.

- **Elevar la responsabilidad de los entes locales frente a la pobreza rural.** Existe la necesidad de que los entes locales y regionales, municipios y departamentos, asuman el problema de la pobreza rural como una responsabilidad propia y no dejen todos los esfuerzos en manos del gobierno central.

- **Capacitar a los funcionarios públicos para abordar los problemas relacionados con la pobreza.** Se requiere organizar esquemas de capacitación de los funcionarios públicos en la identificación y tratamiento de la pobreza rural, en la definición de programas y proyectos para su erradicación, y en la evaluación y seguimiento de los mismos. Esto debería conducir a la formulación de planes territoriales para superar la pobreza en las zonas rurales.

- **Generar empleos rurales con proyectos de construcción de vías locales.** Aprovechando la coyuntura de mano de obra sin capacitación y desempleada debido a la crisis, se pueden generar empleos rurales a través de la construcción de vías locales, denominadas terciarias, que conectan las zonas de producción con los mercados locales. Este trabajo es intensivo en la utilización de mano de obra de baja calificación y promueve el desarrollo regional al mejorar las líneas de acceso.

- **Intensificar programas como Familias en Acción y Juntos en las zonas rurales.** El actual programa gubernamental Familias en Acción, que está vinculado principalmente a la educación de los hijos, debería entrar con mayor fuerza en las zonas rurales, aumentando su énfasis en áreas como la nutrición y la salud. Por su parte, una prioridad de la estrategia Juntos debería ser su implementación en las zonas rurales, que es donde se presentan los mayores problemas de pobreza en Colombia.

- **Priorizar la implementación del programa de choque en las zonas rurales.** El programa de choque aprobado por el gobierno, que permite adelantar acciones en vivienda y saneamiento básico, debería ser implementado en primer lugar en el sector rural, en donde se necesitan con urgencia trabajos de vivienda y alcantarillado. Además, es allí donde se presentan grandes brechas entre el sector rural y el urbano, y en el sector rural, entre los niveles de ingreso. Para conseguir lo anterior, es necesario que el gobierno nacional priorice, en el gasto público, la situación del campo. Las inversiones públicas tienden a concentrarse en la pobreza urbana, en donde se busca un efecto mayor.

- **Fortalecer la información de la situación socioeconómica del sector rural.** Hay una falta de información específica y pertinente, en algunos casos, de cuál es la situación real del sector rural. Esto, unido a fallas metolodológicas en la captura de la información, incide en que no se tenga un mejor conocimiento de la problemática de la pobreza en las zonas rurales.

- **Recobrar los vínculos entre la unidad productiva y los hogares.** Se deben recuperar los vínculos conceptuales, metodológicos y prácticos entre la unidad productiva y la situación de los hogares, a través de los sistemas de información y los mecanismos de recolección de datos, los cuales deben ser útiles no solo en el ámbito nacional, sino también regional y local, para la formulación y el seguimiento de los planes territoriales de superación de la pobreza.

Foto: Gabriel Vásquez / Flickr

Los contenidos de esta publicación se basan en el documento: Perfetti, J.J. 2009. "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia". Documento de Trabajo No. 43, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile. Forma parte de la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" llevada a cabo en 11 países de la región. Se puede acceder al documento completo y a las citas y referencias bibliográficas en:

www.rimisp.org/dtr/documentos

El Proyecto Crisis y Pobreza Rural en América Latina es una iniciativa conjunta de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El estudio en que se basa esta publicación fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca) a través del programa Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp. La publicación de los documentos de la serie Crisis y Pobreza Rural ha sido posible gracias a una donación del FIDA.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión sin fines de lucro de este informe con la apropiada citación de la fuente.

FIDA
Dar a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza

IDRC CRDI

RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

IEP Instituto de Estudios Peruanos