

LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA

Santiago Perry



Documento preparado para ser distribuido en la reunión de conformación del Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural

Diciembre 2010





TABLA DE CONTENIDO

I.	Introducción	1
II.	El problema de la pobreza rural en Colombia	2
III.	El acceso a la tierra y a otros factores productivos	3
IV.	El desarrollo socioeconómico y la generación de ingresos	4
V.	La infraestructura	7
VI.	Servicios sociales y públicos	9
VII.	El tema institucional	11
	Bibliografía	13





LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA¹

Documento preparado para ser distribuido en la reunión de conformación del Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural y Desarrollo en Colombia

I. INTRODUCCIÓN

El proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por RIMISP, Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural, y financiado por el Fondo internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC de Canadá).

La estrategia principal para cumplir con este propósito es la conformación en cada país de un Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural y Desarrollo, conformado por personalidades empresariales, sociales y académicas, con capacidad de acceso y diálogo con actores públicos y privados al más alto nivel, que puedan organizar y conducir procesos de diálogo político y dar recomendaciones a los tomadores de decisiones.

Con el fin de contribuir a la construcción de la agenda de trabajo del Grupo, este documento presenta una breve descripción del problema de la pobreza rural en Colombia y analiza someramente algunos de los temas relevantes relacionados con ella. Teniendo en cuenta el mencionado objetivo, el documento no pretende hacer un análisis exhaustivo de los temas que aborda, ni tratar ninguno a profundidad, sino presentar una corta radiografía de estos tópicos, basándose en información secundaria existente.

Asimismo, los cinco temas que se abordan – acceso a la tierra y a otros factores productivos, desarrollo socioeconómico y generación de ingresos, infraestructura, servicios sociales y públicos e institucional – no constituyen un listado exhaustivo, ni son los únicos tópicos que el Grupo puede decidir abocar, pero son sin lugar a dudas temas fundamentales para la lucha contra la pobreza y para el desarrollo sostenible de las comunidades rurales.

1) Documento preparado por Santiago Perry, Director Ejecutivo Corporación PBA y Secretario Técnico Grupo de Trabajo en Colombia

II. EL PROBLEMA DE LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA

En las áreas rurales colombianas viven 11.838.032 de personas, el 26% de la población nacional. El 62,1% de ellos, es decir, 7.351.418 de personas, vive en la pobreza, y el 21,5% de la población rural – 2.545.177 personas – vive en pobreza extrema, o indigencia. De manera que cerca de las dos terceras partes de los moradores rurales son pobres y más de la tercera parte de los pobres rurales se halla en la indigencia.

Si bien es cierto que en las áreas urbanas vive un número mayor de pobres que en las rurales – 13.137.484 vs. 7.351.418 -, como porcentaje de la población el problema de pobreza se concentra en las zonas rurales: el 65% son pobres en estas últimas contra el 39% en las primeras, el 21,5% son indigentes en las rurales frente al 8,7% en las urbanas. Incluso, a pesar de que la población urbana prácticamente triplica a la rural, el número absoluto de indigentes es casi igual (2.918.530 personas en las urbanas vs. 2.545.177 personas en las rurales). Adicionalmente, la cobertura de servicios públicos y sociales es muy inferior en las zonas rurales, como se ilustra más adelante. Más aún, como lo señala Planeación Nacional “La brecha urbano-rural ha crecido o se ha mantenido en todos los indicadores de pobreza, en particular en aquellos por carencia de ingreso autónomo”².

Por las razones mencionadas, los distintos estudios sobre el tema concluyen que en Colombia, como en el resto de Latinoamérica, “la pobreza tiene un marcado carácter rural”³. Pero en Colombia, además, la mayoría de las tensiones sociales se expresan de forma más aguda en las áreas rurales. Ellas son el escenario principal del conflicto que sufre el país y la cantera fundamental de la que provienen los millones de desplazados con que cuenta Colombia.

A pesar de los relativos avances que en crecimiento y modernización se han presentado en el agro colombiano, los niveles de pobreza y de miseria han disminuido muy lentamente⁴. No sobra mencionar que la mayoría de la población rural en Colombia depende directamente del sector agropecuario para su subsistencia⁵, y que la mayoría de ella tiene ingresos muy bajos: el 70% de los ocupados en el sector agropecuario devenga menos de un salario mínimo⁶. Este porcentaje en el conjunto del sector rural es de 68%, mientras que en el urbano este porcentaje es menos de la mitad (31%)⁷.

Según Planeación Nacional: “La incidencia de pobreza en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas, y esto tiende a profundizarse más en la periferia. Lo anterior se debe a que existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población pobre rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes y sostenibles. Estos factores se relacionan con: i) el bajo acceso a activos productivos (tierras, recursos hídricos y financiamiento) en cantidades adecuadas para desarrollar sistemas productivos eficientes; y ii) las restricciones en el desarrollo de capacidades para gestionar dichos activos. Esta situación se refuerza por cuenta del despojo de tierras y la presencia de los cultivos

2) DNP (2010), pág. 319

3) Perfetti, Juan José (2009), pág. 2, y CRECE (2007) pág 13.

4) CRECE (2007), Perfetti (2009) y FAO y CAF (2007). Según DNP (2010) “la pobreza rural medida por ingresos pasó de 69,2% a 64,3% entre 2002 y 2009 mientras la brecha urbano-rural aumentó de 1,43 a 1,62 en el mismo período”, Pág. 174.

5) “El sector agropecuario continúa siendo el principal empleador del sector rural, con más del 60% de los ocupados, siguiendo en importancia el comercio (12%), los servicios (9%) y la industria (7%)”, Leibovich, Nigrinis, Ramos (2006), pág 15. Según Perfetti (2009) “a finales del 2008, el 64,5% de los ocupados en el sector rural estaban dedicados a las actividades agropecuarias”, pág. 9.

6) Leibovich, Nigrinis, Ramos (2006), pág 21.

7) Ibid, pág. 20.

ilícitos y sus consecuencias en materia social. Adicionalmente, la política social ha presentado un sesgo urbano, lo que ha limitado aun más atender de manera integral y con una visión de desarrollo rural esta problemática⁸.

Por regiones⁹, las costas Pacífica y Caribe, las regiones Sur y Nororiental y la Amazorinoquía concentran un mayor porcentaje de pobreza que la región Central¹⁰. Del total de pobres extremos por NBI, la Costa Caribe tiene el 49%, la región Central el 25%, la Sur el 12%, la Pacífica el 7%, la Nororiental el 6% y la Amazorinoquía el 1%. No obstante, si se analizan los pobres extremos como porcentaje de la población de cada región la situación cambia radicalmente: en la Pacífica el 24% de la población son pobres extremos, en la Atlántica el 23%, en la Amazorinoquía el 19%, en la Sur el 16%, en la Nororiental el 14% y en la Central tan solo el 4%¹¹.

III. EL ACCESO A LA TIERRA Y A OTROS FACTORES PRODUCTIVOS

El problema de la concentración de la propiedad territorial y del escaso acceso de la mayoría de los habitantes rurales a este y otros factores productivos continúa vigente en la Colombia del siglo XXI. Los diferentes estudios muestran que la mayoría de las mejores tierras del país se encuentran en relativamente pocas manos, y que el acceso de la mayoría de los moradores rurales a tierras de buena calidad¹², con disponibilidad de agua y buena ubicación frente a los mercados es muy limitado. Más aún, todavía una significativa cantidad de las mejores tierras del país – planas, con agua y con infraestructura – continúan utilizadas en una ganadería poco tecnificada y poco productiva, mientras que millares de minifundistas se ubican en tierras de ladera a las que deben sobre-explotar¹³. De forma que la concentración de la tierra tiene repercusiones considerables en su ineficiente aprovechamiento.

Según el estudio más reciente adelantado por el IGAC con las universidades de los Andes y de Antioquia¹⁴, en 2009 los propietarios mayores de 200 hectáreas eran el 3,8% de los propietarios y usufructuaban el 41,1% del área catastral del país, mientras el 39,3% de los propietarios, menores de 3 hectáreas, poseían

8) DNP (2010) pág. 321.

9) El DNP (2010) identificó seis zonas homogéneas: Central que incluye grosso modo a Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquia (excepto Urabá), Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, el norte del Huila, el Valle (excepto su litoral Pacífico) y el occidente del Meta; la Nororiental con Norte de Santander, Arauca, Casanare, Vichada y el oriente del Meta; la Caribe que incluye Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre, San Andrés y Providencia y Urabá; la Pacífica que cobija a Chocó y el litoral Pacífico de Valle, Cauca y Nariño; la Sur con Cauca y Nariño (excepto el litoral), el sur del Huila y el occidente de Putumayo y Caquetá, y la Amazorinoquía con el resto de territorios del centro-sur y suroriental del país. Figura II-1, pág. 19.

10) "El análisis por áreas homogéneas muestra fuertes desequilibrios. Cerca del 60% de los pobres (por NBI) se concentran en las áreas de la periferia (Pacífica, Caribe, Sur, Amazorinoquía y Nororiental) y 40% en el área Central", que es de lejos la más poblada. DNP (2010) pág. 320.

11) Ibid, tabla IV.5, pág. 323.

12) Véase, entre otros, FAO y CAF (2007), pág. 8.

13) FAO y CAF (2007) pág. 16 e IGAC y corpoica (2002).

14) Los estudios y análisis sobre la concentración de la propiedad territorial en Colombia deben basarse en la información catastral, a pesar de las limitaciones de ella para este tipo de análisis, debido a que no existe una información estadística actualizada más apropiada en esta materia (censos o encuestas con niveles adecuados de confiabilidad).

únicamente el 3,7% de la misma. Los grandes propietarios aumentaron ligeramente su participación en la posesión de la tierra en la última década: en el 2000 eran el 3,7% de los propietarios y poseían el 40,7% de la superficie catastral y en 2009 eran el 3,8% y tenían el 41,1%.

Según datos de la FAO, presentados en el mencionado trabajo, en una muestra de 70 países Colombia tenía el onceavo GINI más alto en esta materia. Además, en los últimos veinte años la concentración de la propiedad territorial se ha incrementado en el país: el GINI de tierras (o predios) aumentó de 0,79 en 1988, a 0,8 en 2001 y a 0,86 en 2010.

De manera que el problema de la concentración de la tierra parece haberse agudizado en años recientes, en razón del conflicto que asola a las zonas rurales colombianas. Diversos estudios coinciden en señalar el vínculo entre el conflicto, el desplazamiento y la concentración de la propiedad territorial¹⁵. Si bien es cierto que existen diferentes estimaciones del número de desplazados que hay en el país y de la cantidad de tierra que han perdido, la más reciente y completa encuesta que se ha hecho sobre la materia¹⁶ confirma que nos enfrentamos a un drama de enorme magnitud: entre 1980 y julio de 2010 434.100 familias desplazadas se vieron obligadas a abandonar, vender o entregar a terceros forzosamente 6.638.195 hectáreas. De ellas, a la fecha de realización de la encuesta solo se habían recuperado 495.493 hectáreas, de manera que 6.142.702 hectáreas continuaban abandonadas o despojadas.

Aunque la encuesta no pretendía estimar la cantidad de estas tierras que pasaron a formar parte de grandes fundos, el 51,6% de las familias encuestadas que perdieron tierras informaron que sus parcelas y las de sus vecinos se han agrupado en manos de unos pocos grandes propietarios. El desplazamiento forzado, en consecuencia, ha conllevado a una mayor concentración de la propiedad territorial en Colombia y a incrementar dramáticamente la población desposeída en el país y en sus zonas rurales.

No es sorprendente, por lo tanto, que el tema de la propiedad territorial en Colombia, del acceso a ella de la población pobre y vulnerable y de la restitución de sus predios a los desplazados se haya convertido en uno de los tópicos centrales de debate nacional y en uno de los ejes fundamentales de la política gubernamental.

IV. EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y LA GENERACIÓN DE INGRESOS

Sin lugar a dudas el acceso a la tierra no basta para que los pobres rurales puedan superar su actual condición y se enruten por caminos de progreso y mejoramiento de su calidad de vida. Se requiere, asimismo, que cuenten con actividades económicas factibles y rentables que les permitan aprovechar el potencial de sus factores de producción y su capacidad de trabajo y de generar riqueza.

Empero, esta no es una tarea fácil. Los casos de proyectos productivos y/o de generación de ingresos de comunidades rurales pobres y de emprendimientos empresariales exitosos son relativamente escasos. La política gubernamental en esta materia ha tenido numerosos fracasos. Si bien es cierto algunos

15 Véanse, por ejemplo Reyes y Bejarano (1998), Fajardo (1999), Kirchoff e Ibáñez (2001), Ibáñez y Querubín (2004), FAO y CAF (2007) y Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010).

16 Se trata de la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, efectuada entre los meses de julio y agosto de 2010, que entrevistó a 10.433 hogares de personas desplazadas en 68 municipios y 26 departamentos.

programas pueden haber contribuido a potenciar las capacidades productivas de productores medianos y de algunos pequeños que ya contaban con una capacidad productiva básica, ellos no parecen haber llegado de manera significativa a la población pobre y pobre extrema¹⁷.

Uno de los ejemplos más palpables de los mencionados fracasos lo constituye la política pública de generación de ingresos rurales para la población desplazada, la cual ha sido duramente cuestionada en los documentos de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado¹⁸ y en las diferentes evaluaciones que se le han hecho¹⁹, lo que ha llevado a la Corte Constitucional a considerar que este es uno de los componentes de la política que “deben ser replanteados en su totalidad”²⁰.

Otro tanto puede decirse de las políticas y estrategias dirigidas a otros sectores rurales vulnerables. Las evaluaciones efectuadas en 2008, por ejemplo, a las estrategias de generación de ingresos promovidas por el gobierno de Estados Unidos evidenciaron muchas de las fallas existentes en esta materia²¹.

En términos generales, estas políticas se han basado en subsidios puntuales y apoyos de corto plazo a proyectos productivos, los cuales no son adecuados para poblaciones vulnerables²² y/o en condiciones de pobreza e indigencia, y desconocen, cuando menos, los siguientes aspectos:

- i. La complejidad de los procesos de desarrollo productivo y socioeconómico de las comunidades rurales, en los que intervienen e influyen múltiples factores biológicos, sociales, culturales y económicos, los cuales interactúan entre sí y se influyen mutuamente, lo que exige atención integral a sus distintos componentes.
- ii. La imposibilidad de lograr el desarrollo de las comunidades rurales, y la consolidación de sus emprendimientos, en el corto plazo.
- iii. La necesidad de planificar cuidadosamente estos procesos, desde la selección misma de los terrenos y de los “beneficiarios”, hasta la comercialización de los bienes y servicios que se obtendrán, pasando por la estrategia de acompañamiento y asesoría que deben recibir en los distintos campos del desarrollo socioeconómico.

17) Estos parecen haber sido los casos, por ejemplo, de Alianza Productivas y de Oportunidades Rurales.

18) Véanse, por ejemplo, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Proceso Nacional de Verificación (2009), Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2009a) y Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2010).

19) Véanse, por ejemplo, Econometría (2008), Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2008) y Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos (2007).

20) De acuerdo con información del gobierno, apenas un 24% de los hogares incluidos en el RUPR se ha vinculado a proyectos de generación de ingresos. Véase Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2009).

21) Véase a este respecto Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2008) y USAID (2009).

22) Como lo señala la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009a), al referirse a las razones para el fracaso de los programas en la materia: “las dificultades de adaptación de metodologías propias y programas dirigidos a personas y empresas no vulnerables, a una población que por sus condiciones requiere tanto más que una evaluación de viabilidad comercial y técnica de un plan de negocio, como es una sobre la viabilidad social y de plan de vida”. En sentido similar la FAO y la CAF (2007) señalaron: “Al respecto cabe subrayar que, al igual que muchos países de la región, el país adoptó tanto políticas de carácter sectorial orientadas a mejorar la competitividad de la agricultura, y en particular de los segmentos agro exportadores, como medidas de tipo compensatorio cuyo objetivo ha sido atender situaciones puntuales de las poblaciones más vulnerables, pero sin resolver los problemas de fondo asociados al mejoramiento de capacidades, el desarrollo de capital social y el acceso a los factores productivos”.

Diversos estudios y documentos han intentado identificar los factores de éxito subyacentes en las experiencias nacionales e internacionales que han reportado resultados satisfactorios en procesos de desarrollo productivo y de emprendimientos empresariales de comunidades rurales²³. En estos documentos, y en algunas evaluaciones de los programas que se han ejecutado en esta materia²⁴, se destacan varios lineamientos importantes para estrategias y políticas de generación de ingresos rurales. Dentro de ellos vale la pena mencionar:

- a. El otorgamiento de plazos más adecuados para la maduración de los proyectos, es decir, la necesidad de pasar de los apoyos puntuales y de corto plazo a un acompañamiento de mediano plazo que contemple el desarrollo gradual de los procesos;
- b. La necesidad que las comunidades cuenten con acompañamiento integral, que tenga en cuenta las distintas aristas de su desarrollo y que se oriente a crear capacidades en las comunidades en todas ellas;
- c. La importancia que se debe otorgar al tema de la asociatividad y de la construcción de capital social;
- d. El énfasis que se debe poner en la participación activa de las comunidades, su empoderamiento y los aprendizajes que realicen en el proceso.

Estas experiencias y documentos han comenzado a permear la política gubernamental. En efecto, el año pasado se aprobó un documento Conpes (el No. 3616 de 2009) dedicado a la generación de ingresos para población pobre extrema y población desplazada, en el cual se reconoce la falta de integralidad en la política actual de generación de ingresos para esta población y se destacan algunos aspectos novedosos en la materia. Dentro del objetivo principal de la política se reconoce la necesidad de desarrollar las capacidades de la población desplazada, y se recomienda diseñar un programa orientado al fortalecimiento y a la creación de formas asociativas de los pequeños productores en torno a encadenamientos productivos. Asimismo, se habla de impulsar un sistema de asistencia técnica y acompañamiento integral para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles. Finalmente, se propone la creación de un programa de giras de aprendizaje y pasantías entre productores pares basados en experiencias exitosas de proyectos productivos en el marco del Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento.

No obstante, aún no se cuenta con una estrategia clara, coherente y completa que promueva la generación de ingresos de las comunidades rurales pobres y pobres extremos con una visión de mediano y largo plazos, que apunte a que superen los principales problemas que los sumen en la pobreza y que contribuya a que las tierras que poseen, reciban o les restituyan se puedan aprovechar plenamente para su desarrollo y para el mejoramiento de su nivel y de su calidad de vida.

23) Entre ellos vale la pena mencionar el de Julio Berdegué (2000), el de Ruralter (2005), el de Dirven y Perry (2004), el de Arias, Olórtegui y Salas (2007), el de Perry (2009) y el de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2010).

24) Por ejemplo en Econometría (2008), Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2008) y USAID (2009).

V. LA INFRAESTRUCTURA

La precaria infraestructura existente en las áreas rurales del país dificulta el desarrollo socioeconómico de las comunidades que las habitan y atenta contra la competitividad de sus emprendimientos productivos.

Mención especial merece la infraestructura de transporte: el principal medio de transporte de los productos agropecuarios es el más costoso de todos (el de carreteras²⁵), y el desarrollo de los medios más económicos (el fluvial y el férreo) es muy incipiente en el país²⁶. Pero, incluso en el carretero, las comparaciones internacionales muestran un atraso alarmante²⁷. Colombia cuenta con cerca de 162.000 kms de vías que conforman el total de la red vial nacional. La red primaria - que está a cargo de la Nación - está conformada por algo más de 16.000 kms., la red secundaria (a cargo de los departamentos) por 71.000 kms, y la red terciaria por cerca de 60.000 kms. Si bien en todas ellas hay serias deficiencias de mantenimiento²⁸, la falta de recursos de la mayoría de los entes territoriales del país hace que la situación sea especialmente crítica en la secundaria y en la terciaria, precisamente las más importantes para la salida de los productos de las fincas campesinas a los centros de acopio y consumo. Durante las últimas décadas la mayoría de los recursos de inversión en infraestructura vial se ha concentrado en la construcción y conservación de los principales corredores viales. "Esta priorización ha generado un rezago en el desarrollo relativo de las redes vasculares"²⁹.

Sin lugar a dudas esta situación genera sobrecostos significativos en la comercialización de los bienes agrícolas³⁰, los cuales deben ser mucho mayores en los casos de una parte importante de los pobres rurales que se ubican en regiones lejanas o de difícil acceso. Como ejemplo puede mencionarse un ejercicio de comercialización de aguacate que hicieron pequeños agricultores de Montes de María con Carrefour, con el acompañamiento de la Corporación PBA, en el cual lo recibido por los productores fue un porcentaje bastante bajo del precio de compra (el 46,1% de lo pagado por Carrefour), incluso similar

25) "Con base en información del Ministerio de Transporte y el Banco Mundial, en Colombia el transporte doméstico de carga se desarrolla predominantemente por carretera, con una participación cercana al 80%, seguida por el ferrocarril (15%) y las vías fluviales (6%)". Pérez (2005), pág 16. Véase, igualmente, DNP (2010), pág. 187.

26) DNP (2010), pág 187.

27) Colombia es uno de los países con menor número de kilómetros de carreteras por cada mil habitantes, cerca de 3.5, por debajo de países como Brasil (10), Costa Rica (9), Argentina (5.5), Chile (5.2) y Venezuela (4.1), entre otros. Pérez (2005).

"De acuerdo con un informe de la Cámara Colombiana de Infraestructura, Colombia tiene 9 kilómetros de vías por cada kilómetro cuadrado de área, mientras que Etiopía tiene 11, Senegal 20, Ghana 35 y Bangladesh 48". En www.tlc.gov.co/.

"En el caso del transporte como una de las formas de infraestructura productiva, Colombia presenta uno de los menores indicadores en términos del número de kilómetros de vías pavimentadas por trabajador (menos de 1 km), superado levemente por países como Perú y Guatemala (1.1 kms), por Chile y Brasil (con cerca de 2.5 kms), Venezuela (con 3.6 kms) y Malasia y Argentina (con 5.2 kms y 5.9 kms, respectivamente)". Pérez (2005) pág 20.

28) Menos del 50% de la red vial se encuentra en buen estado (DNP 2010, pág. 188).

29) FAO y CAF (2007), pág. 30.

30) "En el caso de la incidencia de los costos de transporte en el costo total del producto, Colombia se encuentra un 2% por encima del promedio mundial que es del 6%". Pérez (2005) pág 12. "El mejoramiento de la integración y desarrollo regional, a través de las inversiones en infraestructura de carreteras, se traduce en beneficios económicos y sociales originados en los ahorros en tiempo para los usuarios, en costos de operación de los vehículos y mayor oportunidad y calidad de los productos agrícolas y agroindustriales. De hecho, algunos estudios de competitividad señalan que un aumento de 1% en la densidad de vías genera en promedio un aumento de 0,42% en la productividad de la agricultura de América Latina y el Caribe", FAO y CAF (2007) pág 30.

a los costos de transporte y de alquiler de las canastillas plegables requeridas para el proceso (el 44,7% de lo pagado por Carrefour)³¹.

Pero, adicionalmente, la precariedad de las vías dificulta realizar un proceso de comercialización con las especificaciones que exigen los mercados formales e institucionales, lo que deja a los pequeños productores en manos de los intermediarios que controlan los mercados informales y los someten a vender sus productos en condiciones desfavorables.

Vale la pena destacar, asimismo, el preocupante rezago con que cuenta el país en infraestructura para el control, manejo y aprovechamiento de aguas. Las pocas obras de control de inundaciones, regulación de corrientes y establecimiento de drenajes que se han construido son claramente insuficientes para evitar que año tras año miles de hectáreas de cultivos de pequeños productores pobres se pierdan por efecto del desbordamiento de ríos, quebradas, ciénagas y demás cuerpos de agua. Fenómeno que tiende a agudizarse como producto de la deforestación de las zonas de ladera y de las consecuencias del cambio climático.

Por su parte, a pesar que el potencial de tierras irrigables con que cuenta el país es de 7 millones de hectáreas aproximadamente, sólo cerca de 900 mil hectáreas disponen de infraestructura para riego o drenaje³². De ellas, el sector público ha adecuado cerca de una cuarta parte, a costos significativamente elevados³³ y con una muy baja recuperación de las inversiones públicas. Además, una parte importante de estos distritos presenta serios problemas administrativos, operativos y de mantenimiento³⁴. Para completar, las investigaciones y las realizaciones en estrategias económicas e innovadoras para dotar de agua para riego a comunidades rurales pobres son incipientes y poco difundidas en Colombia.

La carencia de agua determina que los pequeños productores pierdan con frecuencia sus cosechas o vean seriamente disminuidos sus rendimientos, no puedan diversificar su producción hacia cultivos que les generen mayores ingresos (frutas, hortalizas, etc.), ni puedan combatir la estacionalidad de los cultivos que deprime los precios de venta de sus cosechas.

31) Esta venta se realizó en junio de 2010, y sus principales ingresos y costos se resumen en la siguiente tabla:

Valor recibido por los agricultores	3.238.000	46,1%
Transporte de fincas a centro de acopio en Macayepo	500.000	7,1%
Transporte Macayepo-Chinulito	300.000	4,3
Transporte refrigerado de Chinulito a Bogotá	1.560.000	22,2%
Canastillas abatibles (alquiler)	280.000	4,0%
Transporte canastillas Barranquilla- Macayepo-El Tesoro	500.000	7,1%
Valor pagado por Carrefour	7.026.500	

32) FAO y CAF (2007), pág 28.

33) Ramírez (1998) y PBEST Asesores Ltda., Hidroestudios y DHV Consultants (2000).

34) "Las experiencias en materia de distritos de riego y drenaje han evidenciado los altos costos de los proyectos ejecutados por el sector público, la baja recuperación de las inversiones y las deficiencias en la administración y operación de los distritos. Las malas condiciones en que se encuentran muchos de ellos, dificultan gravemente su transferencia a las organizaciones de usuarios, lo cual refuerza la urgencia de proceder a su rehabilitación". FAO y CAF (2007), pág. 28. Véase, asimismo, PBEST Asesores Ltda., Hidroestudios y DHV Consultants (2000).

VI. SERVICIOS SOCIALES Y PÚBLICOS

Como ya se mencionó, la cobertura de servicios sociales y públicos es mucho menor en el sector rural que en el urbano:

- En 2009 la tasa de analfabetismo para las personas mayores de 15 años fue de 6,8% en el ámbito nacional, y del 14,5% en las zonas rurales. El nivel educativo promedio de la población rural mayor de 15 años es de 5,02 años, mientras que el nivel educativo de la población urbana es de 8,85 años³⁵. De la población en edad de trabajar en el sector rural solo el 20,6% tiene primaria completa y únicamente el 9% cuenta con secundaria completa, mientras que en el sector urbano las personas con secundaria (completa e incompleta) y educación superior, representan más del 70% de la población en edad de trabajar³⁶.
- De los 1.066.157 niños, niñas y jóvenes entre 5 y 16 años que están por fuera del sistema escolar de básica y media, el 70% se encuentra en la zona rural³⁷.
- Los hogares con seguro de salud a nivel nacional son el 85,8%, mientras que son el 79,5% en el sector rural.
- La mayoría de los ocupados en el sector rural no están afiliados a la seguridad social³⁸.
- En 1997 los no afiliados a seguridad social en salud era el 42,8% de la población: en la cabeceras el 39,1% y en el resto el 52,5%³⁹.
- La cobertura de todos los servicios públicos es menor en las zonas rurales: los hogares con agua potable son el 88% en total en el país, y solo el 59,8% en las áreas rurales; con desagüe el 71,9% y 17,9%; con electricidad 96% y 85,4%, y con teléfono fijo 46,4% y 5,8%, respectivamente, aunque al parecer la cobertura en celulares es similar⁴⁰.

En lo que respecta al Sistema de Seguridad Social Integral, no cabe duda que la ley 100 de 1993, que lo creó y reglamentó, logró ampliar la cobertura, en especial en lo que respecta a la salud, si bien es cierto que la mayoría de afiliados en el sector rural están en el régimen subsidiado que cubre un menor número de enfermedades y tratamientos que el régimen contributivo⁴¹. No obstante, no se puede decir lo mismo de la eficiencia y la calidad de los servicios, las cuales son seriamente cuestionadas. La débil regulación a las EPS privadas permitió que adquirieran un inmenso poder y que la presunta competencia entre

35) (DNP 2010, pág. 262).

36) Leibovich, Nigrinis y Ramos (2006), pág. 4 y 5., y DNP (2010), pág 172.

37) (DNP 2010, pág. 262).

38) De los ocupados en el sector rural el 42% son asalariados, y de ellos el 17% son empleados y obreros particulares, el 2% trabajadores públicos, el 3% domésticos y el 20% jornaleros. Los de estas dos últimas categoría en su mayoría no tienen seguridad social, como tampoco la tienen la mayoría de los trabajadores por cuenta propia (que son el 44% de los ocupados en el sector rural) y mucho menos los trabajadores familiares sin remuneración (que son el 10%). Leibovich, Nigrinis y Ramos (2006), pág. 16. En el sector rural "el 75% de los ocupados son informales", DNP (2010), pág 172.

39) Crece (2006), pág 91.

40) Perfetti (2009), pág. 9.

41) "... a partir de la Ley 100 se dispara este gasto dirigido a atender la salud de la población rural. Lo anterior se traduce en un aumento de cobertura del 10% en 1994 al 60% en el 2004. Y a partir del 2004 se impulsa nuevamente la afiliación de la población rural al sistema de salud hasta llevar en el 2008 a una cobertura del 84%. El 83% pertenece al régimen subsidiado y el 16.4% al contributivo. Es decir, en síntesis, prácticamente la salud en el campo corre por cuenta del Estado". López et. al. (2010) pág. 36.

ellas no conllevará un mejoramiento de la eficiencia y de la calidad de los servicios. Adicionalmente, los costos se dispararon y los significativos recursos asignados al Sistema no son suficientes⁴². Por estas razones parece haber consenso en el país en la necesidad de hacer una reforma de fondo al sistema⁴³.

Los logros en lo relativo a riesgos profesionales y pensiones han sido incluso más modestos, en especial en las áreas rurales, donde la cobertura sigue siendo muy baja: únicamente el 15,3% de los asalariados hombres del sector rural y el 20,4% de las mujeres estaban afiliadas a riesgos profesionales y el 14,7% y el 24,4%, respectivamente, estaban afiliados a pensiones en 2003.

Porcentaje de asalariados que cumple cada una de las características del empleo según género - 2003

		Afiliado a pensiones	Afiliado a salud	Afiliado a ARP
Urbano	Hombre	50,4	56,9	50,8
	Mujer	47,6	52,1	44,8
Rural	Hombre	14,7	21	15,3
	Mujer	24,4	26,8	20,4

Fuente: López, Cecilia et. al. (2010), pág 38, con base en la Encuesta de Calidad de Vida del DANE de 2003 (cálculos de Planeta Paz)

Sin lugar a dudas la situación descrita en seguridad social, educación y servicios públicos deteriora gravemente la calidad de vida en las zonas rurales, muestra una increíble desatención a su capital humano, estimula la migración y contribuye a mantener los altos índices de pobreza e indigencia prevalentes en los campos colombianos.

42) "Pero el sistema también buscaba mejorar la eficiencia del servicio de salud y disminuir el desperdicio de recursos, y esta fue la parte que no funcionó. El camino que escogió Colombia de hacer este esfuerzo de conseguir recursos destinados a la salud y luego dárselos a empresas privadas resultó muy costoso, porque se esperaba que la competencia entre ellas iba a mejorar la eficiencia del servicio y esto no sucedió. Además se planeó que a medida que se subsidiaba la demanda se iba a bajar el subsidio que recibían los hospitales públicos, y por problemas políticos, esto no sucedió. Los costos entonces se dispararon" Thomas Bossert en entrevista de María Teresa Ronderos (2010). "Es necesaria una regulación estricta de las EPS, pero es muy difícil. Cuando asesoramos al gobierno colombiano, ya la Ley había incluido a las EPS privadas, y no podíamos hacer mucho, pero en otras partes, como en Polonia, hemos recomendado que no se creen. Se vuelve políticamente muy poderosas y consiguen frenar los esfuerzos para regularlas. Por eso es necesario regularlas antes de que se vuelvan tan poderosas. Estados Unidos es un buen ejemplo" William Hsiao en la misma entrevista.

43) La ley 1122 de 2007 introdujo reformas al sistema que no resolvieron los problemas de fondo, y poco ha logrado en materia de mejoramiento de calidad y eficiencia de los servicios y de manejo de los recursos del sistema.

VII. EL TEMA INSTITUCIONAL

Un tópico que ha incidido en los escasos resultados de la política pública de reducción de la pobreza rural es el tema institucional. En este campo algunos de los problemas que se pueden mencionar son los siguientes:

- i. La débil coordinación de la política gubernamental en esta materia y de coherencia con la política agropecuaria⁴⁴. No sobra recordar que la mayoría de los pobres rurales vive de la agricultura y que la política que se defina en este campo los afecta. No obstante, buena parte de las acciones orientadas a la población pobre rural se ha concentrado en programas de Acción Social que no cuentan con una adecuada coordinación con la política agrícola, ni tienen necesariamente como fin generar en los pobres rurales las capacidades productivas para que puedan convertirse en pequeños empresarios rurales en el mediano plazo y puedan liderar sus propios procesos de desarrollo⁴⁵. Los programas del Ministerio, por su parte, difícilmente llegan a los pobladores pobres del campo⁴⁶, como se mencionó, cuando han tenido esta intencionalidad.
- ii. La escasa capacidad del Ministerio y del Incodec para diseñar, proponer y liderar programas orientados a promover y financiar estrategias de desarrollo de las comunidades rurales pobres, y en muchas ocasiones la falta de prioridad otorgada a este tema en las acciones del Ministerio y sus entidades.
- iii. El débil relacionamiento de las entidades gubernamentales con programas y procesos promovidos desde la sociedad civil que han mostrado resultados positivos y estrategias más apropiadas para acompañar a población rural pobre en sus procesos de desarrollo económico. Al parecer las entidades del Estado en ocasiones no han encontrado su papel para apoyar adecuadamente los procesos de desarrollo de los pobres rurales y los programas que a este respecto se adelantan en diferentes regiones del país, ni a las organizaciones ya constituidas de pequeños productores rurales para el fortalecimiento de su producción y para la comercialización conjunta de las cosechas.
- iv. Las limitaciones que muestra el proceso de descentralización en el país⁴⁷, entre las cuales vale la pena destacar tres: a) las bajas capacidades de la mayoría de gobiernos territoriales⁴⁸, b) muchos de los programas gubernamentales se continúan diseñando e implementando desde el nivel nacional, sin tener en cuenta las condiciones y opiniones de los pobladores rurales⁴⁹, y c) los que se han descentralizado no han contado con mecanismos eficientes de vincular a los

44) Véase, entre otros, FAO y CAF (2007), pág. 39.

45) "Las coberturas de los programas de promoción y asistencia se han ampliado. Sin embargo, este incremento no ha contado con un acompañamiento técnico que defina condiciones de salida explícitas y de mecanismos de transición que garanticen que los beneficiarios transiten de una condición de privación a la superación de la misma y hacia mecanismos del mercado cuando haya lugar". DNP (2010) pág. 322.

46) Ibid.

47) FAO y CAF (2007), pág. 19.

48) "Los esfuerzos por mejorar la gestión pública mediante la delegación de funciones han sido obstaculizados por las precarias capacidades de los gobiernos territoriales, particularmente manifiestas en los aspectos relacionados con el medio rural". Ibid, pág 31.

49) A pesar de lo establecido en la Constitución de 1991, en la Ley General de Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993) y en la legislación de adecuación de tierras y de reforma agraria (Ley 41 de 1993 y Ley 160 de 1994, respectivamente).

pobladores rurales en la toma de decisiones y en el control social de programas y proyectos⁵⁰. No sobra recordar que la filosofía de la descentralización era acercar la definición y decisión de políticas y programas a las comunidades “beneficiarias”, de manera que ellas tuvieran mayores posibilidades de incidir en su diseño e implementación y de ejercer control sobre la ejecución de los recursos públicos. Sin el cumplimiento de estos dos requisitos es difícil hablar de una democracia participativa, como la que presuntamente consagró la Constitución de 1991.

En síntesis, la pobreza rural en Colombia continúa siendo un problema de considerable magnitud y la acción gubernamental en la materia no ha tenido un significativo impacto para reducirla. Los avances obtenidos han sido escasos, por lo que aún hoy cerca de las dos terceras partes de la población rural vive en la pobreza y más de la quinta parte en pobreza extrema, y cuentan con un precario acceso a servicios sociales y públicos y a infraestructura.

Numerosos son los factores que inciden en la situación descrita y la lucha contra la pobreza y por el desarrollo de las comunidades rurales es un tema complejo. Sin lugar a dudas, el insuficiente y precario acceso a la tierra y a los otros factores productivos es uno de los determinantes claves de esta situación, al igual que la falta de estrategias y de políticas adecuadas para apoyar los esfuerzos de desarrollo socioeconómico y de generación de ingresos de las comunidades rurales pobres. Las singulares carencias de infraestructura que se viven en los campos colombianos, en especial en las zonas periféricas, agravan la situación de los pobres rurales y entorpecen sus esfuerzos de mejoramiento económico. La escasa cobertura y la deficiente calidad de los servicios públicos, educativos y de seguridad social en las zonas rurales refuerzan las dificultades de la población pobre para superar su difícil situación. Y las deficiencias institucionales limitan la efectividad de la acción del Estado en la materia.

Todos estos, y seguramente algunos otros, son temas en que el Grupo podría hacer un aporte importante a los formuladores de política para que su accionar sea más efectivo, y cualquier contribución en estos tópicos seguramente será muy necesaria y bienvenida. No obstante, para evitar dispersarnos y caer en generalidades, es aconsejable que seleccionemos uno o dos donde consideremos que nuestro aporte puede ser más significativo.

50) “Existe una indudable falla en el mercado de las políticas públicas, que se evidencia, desde el lado de la demanda, por las dificultades para identificar, priorizar, consolidar y transmitir sus necesidades, lo mismo que para dar seguimiento y exigir cumplimiento de los compromisos; y en lo concerniente a la oferta, por la falta de capacidad para asegurar la participación de los diferentes actores e interpretar sus necesidades, diseñar los instrumentos adecuados y asignar los presupuestos correspondientes”. Ibid, pág 31

BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Luis (2009), *Informe Consulta Nacional sobre Pobreza Rural – Colombia*, Bogotá, RIMISP.
- Arias, Olórtegui y Salas (2007), **Lecciones aprendidas sobre políticas de reconversión y modernización de la agricultura en América Latina**, IICA, Lima, diciembre.
- Berdegú, Julio (2000), **Cooperando para Competir. Factores de Éxito de las Empresas Asociativas Campesinas**, Enero, RIMISP.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Proceso Nacional de Verificación (2009), *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes*. Vol. 4. Capítulo: "Política de generación de ingresos para la población desplazada: Diagnóstico y recomendaciones", Torregráfica, Bogotá.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2009a), *Avances en la construcción de lineamientos de política de generación de ingresos para la población desplazada*, Bogotá, junio 30.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2010), *Hacia una política de generación de empleo e ingresos para la población desplazada*, en **El reto ante la tragedia del desplazamiento forzado: aplicar políticas públicas idóneas y eficientes II**, Bogotá, marzo.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), **La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960 – 2010**, Informe del Grupo de Memoria Histórica, Bogotá.
- Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos (2007), *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*, Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009), *Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento*, Documento Conpes No 3616, 28 de septiembre.
- Corporación PBA (2009), *Algunas consideraciones sobre el trabajo de acompañamiento*, mimeo, Bogotá, abril.
- Corte Constitucional, (2009), *Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T- 025 de 2004*. Auto 008. 26 de enero.
- CRECE (2007), **Pobreza rural: evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales**, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2010), **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos**, Bogotá.
- Dirven, Martine y Perry, Santiago (2004), **Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina**, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo No. 159, octubre, Santiago de Chile.
- Econometría S. A. (2008), *Estudio de caracterización y sostenibilidad de los planes empresariales de generación de ingresos apoyados por el Convenio 082/07- ACCIÓN SOCIAL-CHF*, Informe final, Bogotá
- Fajardo, D (1999), "Ordenamiento territorial de los desplazamientos campesinos", *Periódico Universidad Nacional de Colombia*, No 5.
- FAO y CAF (2007), **Colombia, Nota de Análisis Sectorial, Agricultura y Desarrollo Rural**, Roma.
- Forero Edgar (2003). *El desplazamiento forzado en Colombia*. Kellogg – Woodrow Wilson International Center for Scholars Institute. Washington.
- Herrera Wilson (2005). *Tierras incautadas para la Reforma Agraria: Restricciones y posibilidades*. En **Economía Colombiana** Edición No 309.
- Ibáñez, Ana María, y Querubín, Pablo (2004), *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*, Documento CEDE 2004-23, ISSN 1657-5334, Bogotá, Mayo.
- IGAC – Corpoica (2002), *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, Bogotá.

- Instituto Peruano del Espárrago y Hortalizas (2003), *Asociatividad: Clave para el Desarrollo de la Competitividad del Agro, Creatividad Empresarial*, Lima.
- Kirchoff, S. y A.M. Ibáñez (2001), *Displacement Due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at the Household Level*. ZEF – Discussion Papers on Development Policy No. 41. Bonn University.
- Leibovich, Nigrinis, Ramos (2006), *Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*, Revista Banco de la República No. 408, Bogotá, octubre.
- López, Cecilia, Garnica, Juan Ricardo y Campillo, Fabiola (2010), *La inversión pública en agricultura*, Bogotá, octubre.
- Offstein, Hillón y Caballero (2003), *Medición de la inequidad en la distribución de tierra rural y su relación con el recaudo de impuesto predial e indicadores de violencia en Colombia. La estructura de gastos y bienestar en los hogares rurales de Colombia*. Bogotá.
- PBEST Asesores Ltda. (2000), **Mecanismos de financiamiento de pequeños productores vinculados a esquemas de alianzas productivas**, Bogotá, septiembre.
- PBEST Asesores Ltda., Hidroestudios y DHV Consultants (2000), **Estudio para el fortalecimiento institucional de la adecuación de tierras en Colombia**, Bogotá.
- Pérez, Gerson Javier (2005), *La infraestructura del transporte vial y la movilización de carga en Colombia*, **Documentos de trabajo sobre economía regional**, Banco de la República, Cartagena, Octubre.
- Perfetti, Juan José (2009), *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia*, Documento de trabajo No. 43, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, Santiago, Chile.
- Perry, Santiago (2004), "Working with smallholders towards achieving sustainable development: The Foundation for the Participatory and Sustainable Development of the Small Farmers (PBA Foundation)", **Policy Matters**.
- Perry, Santiago (2006), *Reconversión productiva de la agricultura andina*, documento elaborado para la Comunidad Andina de Naciones en el marco del Proyecto "Definición de estrategias de Desarrollo Competitivo apoyadas en las Disciplinas Comerciales", mayo 12, Lima.
- Perry, Santiago (2009), *Propuestas de política para la generación de ingresos rurales para la población desplazada*, elaborado para la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Bogotá, octubre.
- Procuraduría General de la Nación (2008), *Decimoséptimo Informe de Seguimiento a la Corte Constitucional sobre la Sentencia T-025 de 2004*, Octubre.
- Ramírez, Manuel Álvaro (1998), *Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia*, **Planeación & Desarrollo**, Volumen. XXIX / Número 2 abril-junio,
- Reyes, A. y A.M. Bejarano (1998). "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea." *Análisis Político* 5:6-27.
- Ronderos, María Teresa (2010), *Lo mejor y lo más débil del sistema de salud colombiano*, entrevista con los expertos mundiales Norman Daniels, Thomas Bossert y William Hsiao, **Semana.com** diciembre 8.
- RURALTER (2005), **Estudio regional sobre factores de éxito de Empresas Asociativas Rurales**, Julio.
- Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (2008). *Informe final. Evaluación de Programas de Generación de empleo e ingresos*. Presentado a la USAID.
- USAID (2009), *Request for Applications (RFA) Number 514-09-000005*, September 15.