



CONSULTA NACIONAL SOBRE PRIORIDADES EN POBREZA RURAL EN COLOMBIA

Santiago Perry

Este documento forma parte del proyecto “Conocimiento y Cambios en Pobreza Rural y Desarrollo”, que 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 el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ANTECEDENTES DE CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL	3
3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS	5
3.1 Características y evolución de la pobreza rural	5
3.2 Regiones y grupos poblacionales prioritarios	6
3.3 Temas para el debate público sobre pobreza rural	7
3.4 Condiciones para mejorar las acciones para superar la pobreza rural	9
ANEXO	11

CONSULTA NACIONAL SOBRE PRIORIDADES EN POBREZA RURAL EN COLOMBIA

Santiago Perry¹

1. INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta el informe de avance de la consultoría “Consulta Nacional sobre prioridades en materia de pobreza rural en Colombia”. Este informe corresponde fundamentalmente al componente de la consulta nacional, por cuanto la consulta regional se realizará una vez se elijan las nuevas autoridades departamentales y municipales en las elecciones de octubre de 2011.

El informe consta de tres capítulos. El primero es esta breve introducción. El segundo analiza someramente los antecedentes del contexto político colombiano, y en particular lo ocurrido a partir del cambio de gobierno nacional. El tercero hace una descripción y análisis de las respuestas obtenidas, organizadas en cuatro grandes temas: Características y evolución de la pobreza rural, regiones y grupos poblacionales prioritarios, temas para el debate público sobre pobreza rural y condiciones para mejorar las acciones para superar la pobreza rural.

En un anexo se describe la entrevista aplicada y se listan las personas entrevistadas.

2. ANTECEDENTES DE CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL

En agosto de 2010 asumió un nuevo gobierno en Colombia. Tras ocho años de permanencia del presidente Uribe, lo sucedió un dirigente de su partido político (el partido de la U) y miembro destacado de su gabinete como Ministro de Defensa Nacional: Juan Manuel Santos. Su programa de campaña insistió en que daría continuidad a las políticas y estrategias de los ocho años de gobierno Uribe, por lo que no se vislumbraban cambios de fondo.

No obstante, en la conformación misma de su gabinete ministerial se presentaron claras señales de que no todo seguiría igual: en la cartera de Agricultura designó a un connotado crítico de la política sectorial reciente, Juan Camilo Restrepo, y en la del Interior a un político que se había distanciado crecientemente del gobierno y que había competido en la justa presidencial, Germán Vargas Lleras.

¹ Director ejecutivo de Corporación PBA y Secretario Técnico de GDR en Colombia.

En el primer caso, el recién posesionado ministro destacó dos temas que serían fundamentales en su labor: restituir las tierras y los demás activos perdidos por las víctimas del conflicto interno, que debieron abandonarlas ante la creciente violencia e inseguridad que afectó a sus territorios y comunidades en un masivo proceso de desplazamiento forzado, y devolverle la importancia al desarrollo rural, olvidado en los últimos años o, cuando menos, subordinado a la política agropecuaria.

En estos propósitos el ministro Restrepo parece contar con un decidido respaldo del Presidente Santos, quien no solo en repetidas declaraciones lo ha manifestado, sino que ha hecho actos simbólicos de demostración de su interés en el tema, como radicar personalmente en el Congreso la Ley de Víctimas – que incluye el tópico de la restitución de tierras –, asistir a los primeros eventos de devolución de tierras a comunidades desplazadas y firmar la ley en un importante acto con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas.

Si bien es cierto que aún no se pueden analizar las magnitudes y los efectos potenciales de estos cambios, pues muchos de ellos están en curso y no pocos han contado con una fuerte oposición del Uribismo, tanto en el Congreso como por boca del propio ex presidente, lo que ha dificultado su trámite y desarrollo, no cabe duda que en el país soplan nuevos vientos.

La Ley de Víctimas, aunque tiene serias limitaciones y vacíos, constituye un paso histórico en el reconocimiento de las víctimas y sus derechos, y marca un cambio sustancial en el rumbo que el tema de la reparación de las víctimas y la restitución de las tierras tenía en años recientes. La inversión de la carga de la prueba (no son las víctimas las que tienen que demostrar que eran los propietarios, sino los actuales poseedores los que debe demostrar su propiedad), la definición que se reparará a las víctimas independientemente de quién fue el agresor (paramilitar, guerrillero o agente del Estado), la decisión de indemnizar por la vía administrativa, y no tras un largo proceso judicial, las disposiciones específicas en materia de género, la ampliación de las medidas de asistencia en salud y educación, y algunos otros, son aspectos positivos de la Ley. No obstante, aún falta ver los resultados de su aplicación, el acompañamiento y apoyo que se dará a las víctimas para que puedan quedarse en el campo con proyectos viables y con seguridad, las medidas que se tomarán para apoyar al resto de los habitantes rurales pobres que lograron permanecer en estas zonas a pesar del conflicto y las amenazas, etc.

El controvertido programa Agro Ingreso Seguro (AIS), que desencadenó varios escándalos de corrupción que ya han llevado a unos cuantos ex funcionarios a la cárcel, fue modificado y reemplazado por el nuevo Desarrollo Rural con Equidad (DRE). En particular, se buscó concentrar el programa en los pequeños y medianos productores y limitar de diversas maneras el acceso de los grandes a los apoyos que se ofrecen, especialmente en riego y drenaje que fue



donde se presentaron las mayores desviaciones. Asimismo, se priorizaron cultivos transitorios fundamentales en la alimentación de los colombianos, en lugar de los de plantación que benefició de preferencia el AIS.

Existen algunas otras manifestaciones significativas de ese cambio de rumbo en los temas de desarrollo rural y equidad, tanto en declaraciones oficiales, como en los esfuerzos que se están haciendo para modificar la política y varios de sus principales programas. La próxima presentación de la ley general de desarrollo agropecuario y rural será una nueva oportunidad para analizar que tan lejos se piensa llegar en esa rectificación del rumbo de la política en esta materia.

3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

A continuación se sintetizan las principales opiniones de los entrevistados.

3.1 Características y evolución de la pobreza rural

La pobreza rural es uno de los principales problemas del país, y contribuye a generar o agudizar otros problemas de gran importancia para la sociedad colombiana: la falta de oportunidades lleva a muchos de los pobres a vincularse a los grupos armados ilegales, o a ir a trabajar como cultivadores o raspachines a las zonas productoras de cultivos ilícitos, o a colonizar tierras en la frontera agrícola en las que tumban el bosque nativo, o a migrar a las ciudades a engrosar los cinturones de miseria urbanos. A las carencias estructurales de la población rural se han sumado las consecuencias del conflicto armado, expresadas en desplazamiento, despojo y concentración de la propiedad territorial. La pobreza rural es parte de las causas del conflicto, y a su vez el conflicto agudiza la pobreza rural.

Uno de los entrevistados destacó que la pobreza no es únicamente la falta de recursos materiales, sino que es fundamentalmente la falta de perspectivas y expectativas sobre la vida. La falta de oportunidades, la violencia, el desplazamiento generan la percepción de que no hay posibilidades de salir de la pobreza, genera desesperanza y frustración.

La pobreza rural ha disminuido muy lentamente y la brecha rural – urbana ha aumentado. Esta tendencia puede agudizarse ante los problemas de inundaciones que ha sufrido recientemente el país – y que con casi seguridad volverá a vivir ante las situaciones extremas que se repetirán con mayor frecuencia debido al cambio climático –, los cuales han afectado principalmente a pobladores pobres de las áreas rurales y de pequeños poblados. Muchos campesinos se han pauperizado porque han perdido sus pocos activos: casas, ganado, cultivos, infraestructura, etc.

La grave situación que se vive en las zonas rurales, agudizada por el desplazamiento forzado y por las condiciones climáticas, puede llevar a que se incremente significativamente la migración de los más pobres rurales a las ciudades, dando la ilusión de que la pobreza rural esté disminuyendo.

No obstante, la pobreza rural no disminuirá de manera sustancial mientras se mantenga el actual modelo de desarrollo, en el que se ha venido concentrando cada vez más la tierra y los activos productivos y los apoyos y subsidios gubernamentales han beneficiado en especial a los productores grandes y medianos, y en el que la tierra se acumula con fines especulativos, de consecución de recursos públicos, de lavado de actividades ilícitas o de prestigio social. Se requiere de una estrategia de desarrollo en la que tenga cabida preferencial la pequeña producción, en la que se privilegie la dotación de activos productivos y el desarrollo de capacidades de los pequeños productores, en la que se les apoye para que se vuelvan pequeños empresarios rurales con activos y tecnología de calidad y en la que se deje de lado el asistencialismo. Esta política debe partir del convencimiento de que la tierra es un factor con un gran potencial para generar riqueza y que se debe propiciar su uso productivo, y que los pequeños productores pueden darle un uso eficiente y ser generadores de riqueza si cuentan con acceso a ella y con un decidido apoyo gubernamental y no gubernamental.

Asimismo, es indispensable que mejore el conocimiento que tiene el país sobre los problemas de la pobreza rural. Tanto el mejoramiento de la información y de los análisis, como su más amplia difusión, son indispensables para que la sociedad colombiana conozca mejor la gravedad de la situación y se genere la decisión política para combatirla. De forma que se termine con el sesgo urbano que han tenido las políticas sociales y la inversión pública en Colombia.

Y es fundamental mejorar la institucionalidad rural, entendida en un sentido amplio (las normas, las reglas de juego y relacionamiento, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, etc.). Hay que crear una ciudadanía más formada y mejor informada.

3.2 Regiones y grupos poblacionales prioritarios

Para los entrevistados, las regiones consideradas prioritarias para la lucha contra la pobreza rural son la Costa Caribe, la Pacífica y algunas zonas de alto minifundio en la zona andina, en especial en Nariño y Cauca. La Caribe por su alto número de pobres e indigentes, tanto en números absolutos, como relativos, es posiblemente la más prioritaria.

Otras zonas mencionadas fueron las zonas inundables en la cuenca del Magdalena, la Depresión Momposina, La Mojana, el Bajo Cauca, el Chocó-Pacífico (en especial luego de la reciente tragedia invernal que afectó a cientos de miles de familias rurales); las más apartadas del centro del país (todas las de la periferia: el sur de los departamentos y la alta Guajira en el



Caribe, la Pacífica, la Amazonia, norte de Santander, sur del Huila y el Tolima, etc.), en las que la provisión de bienes públicos y la presencia institucional es más deficiente.

No obstante, la lucha contra la pobreza, según algunos entrevistados, no debería focalizarse solamente en las zonas de mayor concentración de pobreza rural, sino también en las que el conflicto ha tenido mayor impacto y ha dejado mayores huellas. Empero, en muchos casos estas zonas coinciden.

Uno de los entrevistados mencionó que la prioridad debe darse a las zonas con vocación productiva, donde los pobres pueden salir de la pobreza, y no necesariamente en las que actualmente habitan los más pobres. En ese sentido, se debe promover que se replantee la ocupación del territorio y que la población se asiente en zonas con vocación productiva y/o de servicios.

Los grupos considerados como prioritarios son los pescadores, los desplazados y los campesinos microfundistas o sin tierra. En relación con las etnias, los más pobres se consideran que son los afrocolombianos y algunas comunidades indígenas. Respecto a estas últimas, algunos entrevistados destacaron sus condiciones de pobreza y desnutrición – como en el caso de los Wayú en la Guajira -, pero más de uno señaló que no todas las comunidades indígenas hacen parte de los sectores más pobres de las áreas rurales (ej.: los Peces en el Cauca).

En cuanto a género, las mujeres, los ancianos y los niños fueron los grupos considerados prioritarios. Entre las primeras, en especial las cabezas de hogar, cuyo número se ha incrementado de manera significativa a raíz del conflicto colombiano. Uno de los entrevistados destacó que la mayor prioridad debe ponerse en primera infancia.

No obstante vale la pena mencionar que algunos entrevistados señalaron que consideraban prioritarias todas las zonas rurales y que no estaban de acuerdo con privilegiar solo a algunas zonas, o solo a algunos grupos de moradores rurales. Que la priorización, o focalización, genera discriminación e incentivos perversos.

3.3 Temas para el debate público sobre pobreza rural

El país debe entender la importancia de superar los problemas de pobreza y exclusión en las áreas rurales, condición indispensable para lograr una sociedad desarrollada, justa, pacífica y estable. Y debe entender que la atención de los pobres rurales es más costosa y requiere mayor esfuerzo que la de los pobres urbanos, por las condiciones de dispersión en que ellos viven. Sin lugar a dudas, es más fácil cumplir metas de atención con comunidades urbanas, lo que ha determinado que no se preste atención a los pobres rurales o que, incluso, se abandonen esfuerzos inicialmente orientados hacia ellos y se trasladen a las áreas urbanas



(e.g., Familias en Acción). Por eso, lo primero que se requiere es que haya una conciencia nacional de que el problema de la pobreza rural es prioritario y es más costoso de resolver, que se deben establecer metas y estrategias diferenciadas para las áreas urbanas y para las rurales y que se debe tener en cuenta la especificidad de lo rural y combatir el sesgo urbano de las políticas y de la inversión pública.

Pero el país no solo debe volver su mirada a lo rural por los temas de pobreza, sino porque en las áreas rurales es donde están los grandes temas del país y de la actualidad: alimentación, energía, biodiversidad, etc. Y es en ellas donde Colombia tiene enormes riquezas, lo que les otorga un gran potencial para la lucha contra la pobreza.

El tema de la concentración de la propiedad territorial debe jugar un papel central en el debate público. La restitución de las tierras a los desplazados es de la mayor importancia, pero también lo es el acceso a la tierra de los pequeños productores que no tienen o que tienen poca. El primero de estos tópicos se ha vuelto de obligatoria discusión a raíz de la necesidad de reparar a las víctimas, en lo que están de acuerdo cada vez más amplios sectores de la sociedad colombiana. Incluso, la ley de víctimas recientemente aprobada en el Congreso de la República incluye un capítulo sobre el tema de la tierra. No obstante, el segundo tema – la distribución de tierras a los pequeños productores que se quedaron en los campos – no ha adquirido similar protagonismo en el debate público.

El desarrollo de capacidades en los pobres rurales y el fortalecimiento del capital social son otros temas que ameritan una mayor atención en las discusiones nacionales. Los bajos niveles educativos y la poca pertinencia de los programas educativos institucionales, la escasa disponibilidad de programas de formación para adultos rurales, la carencia de estrategias de acompañamiento en las que adquieran conocimientos y desarrollen capacidades, la falta de protección social del capital humano rural, son dramáticos. Asimismo, la necesidad de reconstruir el tejido social, de promover la recuperación de la confianza (en sí mismos, en sus vecinos, en las autoridades, etc.), de fortalecer la asociatividad, fuertemente afectados por el conflicto, son fundamentales para la reducción de la pobreza. Es imprescindible que el problema de la pobreza se aborde de manera integral, teniendo en cuenta sus diversos componentes y aristas y sus características específicas.

La vinculación de los pobres rurales a proyectos productivos y de generación de ingresos rentables, con clara vinculación a los mercados y con visión empresarial, fue otro tema mencionado por los encuestados. Así como la importancia del ordenamiento productivo de los territorios, de manera que se concentren en los renglones que tienen mayor potencial de ser competitivos y de contribuir a la generación de riqueza y a la reducción de la pobreza.

Las desigualdades regionales es otro tema que debe llamar la atención del debate público. Hay enormes desigualdades entre regiones y es necesaria una política orientada a cerrarlas (esto



no lo hace el mercado), como aspecto fundamental de la lucha contra las inequidades existentes.

3.4 Condiciones para mejorar las acciones para superar la pobreza rural

Actualmente existen condiciones apropiadas para mejorar políticas, programas y proyectos de desarrollo rural y de superación de la pobreza. Después de que estos temas estuvieron relegados de las prioridades de política y del debate público, han renacido con fuerza. La necesidad de reparar a las víctimas del conflicto, los escándalos de Agro Ingreso Seguro, el drama de los afectados por la ola invernal, los estudios y trabajos que se han publicado sobre el tema de las tierras, han generado un contexto adecuado para que el tema de la pobreza y el desarrollo rural adquiera nuevamente importancia. El nuevo gobierno así parece que lo ha entendido, y ha puesto en su agenda estos tópicos. El propio Presidente, así como las diferentes entidades relacionadas con el tema, han manifestado la importancia que se les debe otorgar a los temas de pobreza, víctimas del conflicto, despojo de tierras y desarrollo rural. Y han comenzado a llevar leyes al Congreso en estos temas, y han anunciado otras, como la ley de desarrollo agrario y rural que próximamente van a presentar.

No obstante, aún falta ver hasta dónde va a llegar la voluntad política para tomar medidas de fondo al respecto que permitan derrotar la resistencia que existe en amplios sectores del Congreso, en varios partidos políticos y en sectores económicos dominantes. Y hasta donde la negociación de las iniciativas legislativas de origen del Ejecutivo pueda llevar a concesiones que desfiguren la política y acaben privilegiando la fragmentación de la inversión pública a favor de las empresas electorales.

Las medidas que se deben tomar comprenden el establecimiento de una política interinstitucional, ambiciosa y distributiva de desarrollo rural y cambios en la política agropecuaria para hacerla coherente e integral.

En el escenario internacional también hay oportunidades importantes: la creciente demanda por bienes agrícolas para alimentación, agrocombustibles, etc., se convierte en una oportunidad importante para promover alternativas de desarrollo agrícola que incluyan a los pobres rurales y a la pequeña producción – en especial en un país como Colombia que es uno de los pocos que tiene amplia disponibilidad de tierras, aguas y demás recursos, y una posición geográfica privilegiada, con acceso a dos océanos. Pero se requiere superar dos obstáculos mentales que están interrelacionados: uno, creer que los pequeños productores no pueden ser eficientes y generadores de riqueza y, dos, pensar que la manera de atacar la pobreza es con asistencialismo.

Es indispensable, asimismo, conocer mejor las particularidades regionales de la pobreza rural para que se formulen estrategias diferenciadas para superarla. Al parecer, en el país hay cada



vez mayor conciencia de la importancia de este tema, tanto en la academia como en los sectores privado y público. En relación con este último vale la pena mencionar que por primera vez se presenta un Plan Nacional de Desarrollo que hace un esfuerzo por regionalizar los análisis y las políticas.



ANEXO.

METODOLOGÍA UTILIZADA Y PERSONALIDADES CONSULTADAS

La metodología que se utilizó fue la de entrevistas semi-estructuradas, en la que se sostuvieron reuniones con los entrevistados, con base en una guía para adelantar el diálogo pero dejando profundizar al entrevistado en los temas de su interés, o motivándolo para que lo hiciera.

La guía utilizada fue la siguiente:

Esta entrevista hace parte de la consulta que se está haciendo a autoridades gubernamentales, especialistas y formadores de opinión sobre la pobreza rural en Colombia, como parte del proyecto *Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo* que adelanta RIMISP en cuatro países latinoamericanos.

1. ¿Cuál es su opinión sobre la Pobreza Rural en Colombia y cuales considera que son sus tendencias y dinámica?
2. ¿Qué regiones de Colombia considera prioritarias en la lucha contra la pobreza rural?
3. ¿Cuáles considera son los grupos poblacionales en los cuales se manifiesta con mayor intensidad la pobreza rural?
4. ¿En qué temas se debe concentrar el debate público sobre la pobreza rural?
5. ¿Con que estrategias y/o proyectos cuenta para combatir la pobreza rural?
6. ¿Cuál es la asignación presupuestal para cada uno de ellos?
7. ¿Considera que en el momento se presentan oportunidades, vacíos o impedimentos para mejorar las políticas, los programas y proyectos para luchar contra la pobreza?
8. ¿Qué más quiere agregar sobre el problema de la pobreza rural en Colombia?

Entre las personas entrevistadas se encuentran un ex Ministro de Agricultura y ex Contralor General de la República que actualmente dirige un observatorio en la región que alberga al mayor número de pobres rurales; un congresista que lleva tres períodos en la comisión encargada de los temas agropecuarios, ambientales y minero-energéticos (Comisión V) y que ha sido ponente de proyectos de ley de fundamental importancia; algunos funcionarios con cargos directivos en cuatro de las entidades públicas más importantes en el tema de pobreza rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación, Acción Social de la Presidencia de la República e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER); la directora de la Red de Programas de Desarrollo y Paz; dos directivos de importantes fundaciones empresariales, uno de los cuales fue Ministro de Salud y director del programa Bogotá sin Hambre, y tres connotados académicos, dos de los cuales dirigen la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

La lista de estas personas, en orden alfabético, se muestra en la siguiente tabla:

	Nombre	Entidad	Cargo
1	Acosta, Olga Lucía	CEPAL	
2	Ampudia, Isabel Cristina	Red de Programas de Desarrollo y Paz	Directora
3	Barberi, Fernando	Comisión seguimiento desplazamiento forzado	
4	Díaz, Eduardo	Fundación Alpina	Director
5	Dussán, Luis Enrique	Cámara de Representantes	Comisión V
6	Garay, Luis Jorge	Comisión seguimiento desplazamiento forzado	Director
7	Hernández, Antonio	Observatorio del Caribe	Director
8	Penagos, Ángela	Departamento Nacional de Planeación	Asesora Dirección Desarrollo Rural Sostenible
9	Pérez, Nicolás	Departamento Nacional de Planeación	Director Desarrollo Rural Sostenible
10	Quintero, Luis Eduardo	Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural	Director Desarrollo Rural con Equidad
11	Quiroga, Germán	Acción Social	Director Red Juntos
12	Robayo, Eduardo	Fundación Cerrejón Progreso	Director
13	Sánchez, Ricardo	Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural	Viceministro
14	Sarmiento, Alfredo	Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural	Director Desarrollo Rural
15	Trujillo, Sergio	INCODER	Subgerente de Gestión y Desarrollo Productivo

