

TRAS EL VELO LA POBREZA

Pobreza rural en Colombia
Desafíos para el nuevo milenio

ALCIDES GÓMEZ • MARTHA DUQUE



Misión Rural
Volumen 3

IICA
•
TM EDITORES

La Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad, es un proyecto altamente participativo que se creó con el propósito de definir políticas de largo plazo para el sector rural colombiano.

Al proyecto se vincularon los distintos actores del sector tanto en el nivel nacional como regional; en este sentido, el proceso contó con la participación activa de las asociaciones campesinas, gremios de la producción, centros de investigación, universidades, instituciones oficiales del sector y organismos internacionales.

En el desarrollo del trabajo participativo se conformó la Red Transición con nodos en las regiones liderados por la Universidad del Valle, la Universidad Invalde de Santander, la Universidad del Norte en Barranquilla, y los Corpes de Orinoquia y de la Amazonia.

Podríamos afirmar que esta colección es una renovada forma de ver los problemas del sector rural, colombiano y se constituye en un nuevo paradigma de interpretación de la sociedad rural, en sus aspectos políticos, económicos, ambientales, culturales y sociales.

El lector podrá encontrar elementos que le permitirán conocer de manera global la gran complejidad de los problemas y perspectivas de la sociedad colombiana desde un punto de vista de lo rural.

Misión Rural



Misión Rural

Tras el velo de la pobreza

La pobreza rural en Colombia
y los desafíos para el nuevo milenio

Alcides Gómez Jiménez
Martha Alicia Duque G.

IICA


Misión Rural

T
m
EDITORES

00005868

IICA
ESO
855

Consejo de Dirección Misión Rural

Cecilia López Montaña
Directora de Planeación Nacional

Antonio Gómez Merlano
Ministro de Agricultura

Jesús Antonio Bejarano
Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia

José Martínez
Presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC

Carlos Ancizar Rico
Coordinador del Consejo Nacional Campesino

Jorge Visbal Martelo
Presidente de la Federación de Ganaderos de Colombia

Carlos Ernesto Leño
Asociación Nacional de Industriales, ANDI

Edgardo Moscardi
Representante IICA Colombia

Rafael Echeverri Perico
Presidente de la Misión Rural

Las opiniones de los autores expresadas en la presente publicación
no comprometen a las instituciones.

© Alcides Gómez, Martha Alicia Duque

© IICA en coedición con TM Editores.

Primera edición: septiembre de 1998

ISBN: 958-601-802-4 (obra completa)

ISBN: 958-601-805-9 (volumen)

Diseño de cubierta: Héctor Prado Misas, TM editores

Edición, armada electrónica, impresión

y encuadernación: TM editores, apartado aéreo 4817

Santafé de Bogotá, Colombia

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	viii
QUÉ ES LA MISIÓN RURAL	ix
INTRODUCCIÓN	xi

PRIMERA PARTE: LA POBREZA RURAL Y SU ENTORNO. DIAGNÓSTICO

1. CRECIMIENTO ECONÓMICO, EQUIDAD Y POBREZA	2
1.1 Dos concepciones sobre el crecimiento y la distribución	2
1.2 Enfoques alternativos sobre el bienestar y la pobreza	4
1.3 El modelo de desarrollo y la superación de la pobreza	8
2. POBREZA RURAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	10
2.1 Crecimiento, inequidad y pobreza: una comparación internacional	10
2.2 Población bajo Línea de Pobreza, población con NBI y evolución del Gini	13
2.3 El deterioro del ingreso entre 1978 y 1988 y los signos de recuperación entre 1988-1995	18
2.4 La brecha rural-urbana	20
3. MERCADOS DE TRABAJO RURALES	21
3.1 La oferta de trabajo rural	21
3.2 El empleo rural	23
3.3 El desempleo rural	24
3.4 Fuentes de ingreso rural	25
3.5 La migración a los centros urbanos	26
4. FACTORES DETERMINANTES DEL NIVEL DE LA POBREZA RURAL	27
4.1 Factores socio-demográficos: características de los hogares y migración	28

4.2	Factores territoriales: municipios pobres	29	
4.3	Factores estructurales: formas precarias de acceso a los recursos productivos	30	
4.4	Factores coyunturales: política macroeconómica	33	
4.5	Factores contextuales: desamparo, inseguridad y violencia	35	
5. ESFUERZOS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA			37
5.1	Política social y gasto social	37	
5.2	Evolución del gasto social	40	
5.3	El gasto sectorial	40	
5.4	El impacto del gasto social sobre la pobreza y la desigualdad	43	
6. ANEXO ESTADÍSTICO			47

SEGUNDA PARTE:
ESFUERZOS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA:
PROGRAMAS RURALES ESPECIALES. DIAGNÓSTICO

1. ANTECEDENTES		56
	Marco institucional y legal	56
2. PROGRAMAS RURALES ESPECIALES PARA REDUCIR LA POBREZA		60
	El contexto de la política social rural. Período 1990-1998	60
2.1	El Programa de Desarrollo Rural Integrado – Fondo DRI	63
2.2	El Programa de Reforma Agraria – Incora	72
2.3	EL Programa de Crédito Agropecuario – Caja Agraria	74
2.4	El Plan Nacional de Rehabilitación – PNR	77
2.5	La Red de Solidaridad Social	78
3. LAS ESTRATEGIAS SOCIALES EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN PARA REDUCIR LA POBREZA		81
	Marco normativo	81
3.1	La focalización del gasto social en las entidades territoriales	81
3.2	La inversión social para el gasto territorial	82
4. ANEXO ESTADÍSTICO		85

**TERCERA PARTE:
HACIA LA BÚSQUEDA DE OPCIONES ALTERNATIVAS PARA COMBATIR LA
POBREZA RURAL.
PROPUESTAS**

1. MARCO DE REFERENCIA	98
1.1 Pobreza, crecimiento económico y distribución del ingreso	98
1.2 Una comparación internacional de la pobreza	100
1.3 Los factores determinantes de la pobreza rural	101
2. PERSPECTIVA	105
2.1 Concepción ética de la justicia social y la igualdad de capacidades básicas	105
2.2 Modelos de crecimiento y reducción de las desigualdades	107
2.3 Una medición alternativa de la pobreza: el Índice de Condiciones de Vida -ICV-	108
2.4 El alcance de las políticas redistributivas	109
3. EL NUEVO CONTEXTO PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL	111
4. EL RECONOCIMIENTO DE LA HETEROGENEIDAD Y LOS DISTINTOS TIPOS DE POBLACIÓN POBRE COMO CONDICIÓN PARA ARMONIZAR LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO (SUPERAR LA POBREZA)	113
5. UNA VISIÓN RENOVADA DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO PARA REDUCIR LA POBREZA	121
5.1 Los objetivos del desarrollo rural integrado	122
5.2 Estrategias de desarrollo rural integrado para la transición	123
6. EL DESARROLLO SOCIAL Y LOS GRUPOS VULNERABLES	126
6.1 Objetivos del desarrollo social para los grupos vulnerables	126
6.2 Estrategias de desarrollo social para los grupos vulnerables	126
7. ESTRATEGIAS PARA CONSOLIDAR EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	128
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132

AGRADECIMIENTOS

La deuda contraída con el equipo de agendistas y asesores de la Misión Rural y en especial con su presidente Rafael Echeverry es grande, pues fuimos beneficiados por la riqueza de las discusiones. Estamos muy agradecidos con los colegas que de tiempo atrás han venido trajinando sobre la temática de la pobreza y áreas conexas a la economía social y que pusieron a nuestra disposición todo un acervo de experiencia acumulada a través de bibliografía especializada y de producción reciente de su propia cosecha, en particular Consuelo Corredor, del Cinep y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional; Jorge Iván González de la misma academia y de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación; Clara Ramírez también de la Misión Social; Óscar Fresneda, consultor de las Naciones Unidas y directivo de la Fundación Social.

Nuestra gratitud para con los colegas que leyeron los materiales en distintos momentos del proceso de elaboración y aportaron su valiosa crítica, particularmente Absalón Machado, Jesús Antonio Bejarano y Guillermo Solarte. Un reconocimiento especial para Raúl Brignol, contraparte de la FAO en la etapa de Diagnóstico y quien aportó valiosos y oportunos comentarios.

En el equipo de la Misión Rural fue muy estimulante la labor del Seminario Permanente cuyos esfuerzos, mediante la invitación de especialistas, cristalizaron en la Colección de Documentos y en nuestro caso, el No. 10 sobre "Pobreza". Otro tanto ocurrió con la Red Transitar también de la Misión y los esfuerzos de los coordinadores de los Nodos Regionales en los Corpes y las universidades del Norte, Industrial de Santander y del Valle para transmitirnos la importancia de la heterogeneidad regional. Supieron estimularnos Luz Amparo Fonseca, Carlos Felipe Jaramillo y Carlos Federico Espinal, asesores de la Misión Rural, Aníbal Llano del IICA-Fondo DRI, y Jorge Bernal y su equipo de Viva la Ciudadanía-Corporación S.O.S. Colombia, así como Ernesto Parra E. y Libardo Sarmiento de la Fundación Social al facilitarnos su reciente y monumental trabajo "Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil".

Al personal directivo y técnico del Departamento Nacional de Planeación, en particular a la Unidad de Estudios Agrarios y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, principalmente la División de Políticas Sectoriales, por sus aportes en las discusiones en los eventos nacionales y al IICA en cabeza de Edgardo Moscardi no sólo por sus orientaciones, sino por hacernos sentir en casa bajo este alero institucional.

LOS AUTORES

QUÉ ES LA MISIÓN RURAL

La Misión Rural fue un ejercicio de prospectiva para el campo colombiano, liderado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Red de Solidaridad Social, Colciencias, Fonade, el Corpes de Orinoquia, el BID, el Banco Mundial, la AID del gobierno de los Estados Unidos, la agencia cooperación alemana GTZ, el PNUD y la FAO.

Se conformó un Consejo de Dirección integrado por la Directora del DNP, el Ministerio de Agricultura, el presidente de la SAC, el presidente de Fedegan, el presidente de la ANUC, el presidente del Consejo Nacional Campesino, el presidente de la Cámara de Alimentos Balanceados de la Asociación Nacional de Industriales y el Representante Residente del IICA en Colombia.

El trabajo técnico contó con un conjunto de expertos que lideraron la investigación y el análisis técnico en las áreas de dinamización productiva, economía campesina, sostenibilidad, pobreza rural, educación, ciencia y tecnología, convivencia, institucionalidad y género. Igualmente se desarrollaron trabajos de investigación complementarios en las áreas de legislación, empleo rural, condiciones macroeconómicas, transición comercial agrícola, crédito rural, arrendamiento de tierra y eficiencia de pequeños productores. En términos regionales se realizaron diagnósticos y propuestas de política para las regiones atlántica, occidental, centro oriental, amazónica y orinoqués.

Además del IICA, se vincularon directamente en el trabajo otras entidades como la FAO, el CEGA, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, CEDE, las universidades del Valle, Industrial de Santander, del Norte, la de Maryland, de Wisconsin y los Corpes de la Orinoquia y de la Amazonia.

Para asegurar un trabajo colectivo y ampliar la discusión de los diagnósticos y construcción de las propuestas se creó la Red Transitar con la participación de organizaciones de productores, campesinos, sindicatos, académicos y funcionarios del sector rural. Se realizaron 64 mesas de trabajo departamentales (dos por departamento), 15 encuentros regionales (tres por región), dos reuniones nacionales, un encuentro colombo-venezolano para la Orinoquia y una conferencia latinoamericana, convocada conjuntamente con México y Chile, con la participación de diez países y de los organismos internacionales del hemisferio. Durante el año de trabajo se realizó un Foro Permanente que se reunió en 15 oportunidades para trabajar los temas más importantes que surgieron de las discusiones de los diagnósticos y propuestas.

La Misión Rural pone sus publicaciones a disposición de la opinión pública, de las organizaciones del sector rural, las autoridades gubernamentales y la academia nacional e internacional, para su escrutinio y con la intención de contribuir al análisis y a la definición de líneas de acción de política que permitan que este esfuerzo se materialice en acciones reales, mediante la apropiación de sus resultados y el debate, particularmente como un instrumento que nos acerque a acuerdos inteligentes y viables para alcanzar la paz en Colombia.

Se han organizado en dos series: Documentos de la Misión Rural, que cuenta con 14 volúmenes: *La Misión Rural. Red Transitar - Transición - Convivencia - Sostenibilidad - ¿Puede el sector rural colombiano ser un jalonador del desarrollo económico? Institucionalidad - Reforma Agraria - Educación - Pobreza - Temas forestales y faunísticos - Estrategias ambientales para el manejo del agua y el transporte en la Orinoquia - Arrendamientos de tierra - Desarrollo Rural de la Orinoquia colombiano-venezolana*. Editados y publicados directamente por el IICA - Misión Rural.

La segunda corresponde a los volúmenes Misión Rural, publicados en coedición con Tercer Mundo Editores: *Colombia en transición, de la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural - Del proteccionismo a la apertura - Desarrollo y equidad con campesinos - Tras el velo de la pobreza - Sostenibilidad y medio ambiente - Expedición a la diversidad - Poder y crisis institucional - La convivencia en Colombia - Para empoderar a las mujeres rurales*.

INTRODUCCIÓN

Si hay un camino empedrado de buenas intenciones, es el de la lucha contra la pobreza; las seis últimas administraciones agotaron sin éxito toda suerte de políticas, ora para erradicarla, ora para reducirla, según se dijo en su momento. Entre 1978-1995 según los expertos, la población rural bajo Línea de Pobreza disminuyó de 70.3% a 68.9% (Misión Social-DNP, 1998), permaneció sin ningún cambio, en 76% en ese mismo período (Fresneda, 1997) y en aumento de 61.8% a 65% (Ocampo y otros, 1998). La conclusión es obvia: han fracasado las políticas de lucha contra la pobreza, entre 1978 y 1995 el número de pobres en el campo aumentó en un millón.

Sin embargo, vale la pena indagar por la evolución de la pobreza en los años recientes, en los años noventa, con el nuevo modelo de inserción en la economía internacional. Cuando se revisa en la década de los noventa el desempeño de los indicadores que tienen que ver con la pobreza rural, casi todo se habría movido en la dirección correcta para reducirla: crecimiento del PIB global al 5% anual entre 1991-1995, con una demanda interna en expansión, modesto crecimiento del PIB sectorial, próximo al 2% anual entre 1991-1995, pero en cambio con una tendencia sostenida al alza en los precios al productor agrícola, con aumento moderado del salario agrícola, disminución del coeficiente de desigualdad, del Gini rural en esos mismos años. Mencionar estos factores unidos a la proverbial estabilidad macroeconómica colombiana, calificada como sobresaliente en América Latina, sugeriría estar muy cerca de logros importantes en la reducción de la pobreza por insuficiencia de ingresos -L.P.-. Con relación a la reducción de las necesidades básicas insatisfechas, pobreza por NBI, los logros han sido sostenidos en esta segunda mitad del siglo XX, más pronunciados entre 1973 y 1985.

No obstante puede hacerse otra lectura de los datos. Colombia tiene una de las distribuciones del ingreso más regresivas del continente y del mundo, tiene una de las proporciones más altas de desigualdad, el 10% más rico de la población tiene 30 veces el ingreso del 10% más pobre. Este último subgrupo apenas recibe el 1.3% del ingreso. La pobreza rural en cuanto a proporción por insuficiencia de ingresos con relación a una línea estándar de pobreza -Línea de Pobreza-, abarca entre 2/3 y 3/4 de la población rural, según las diversas fuentes, realidad apabullante. Entre 1991 y 1995 la población bajo L.P. rural disminuyó 1.4% (Misión Social-DNP, 1998), ni avanzó ni retrocedió (Fresneda, 1997), aumentó 3.2% (Ocampo y otros, 1998).

La claridad que se tenga sobre el complejo y multifacético problema de la pobreza resulta clave para el éxito de políticas en la mira de su superación. El punto de vista más convencional siempre ha sostenido que la reducción de la pobreza ha de

ser la consecuencia necesaria del crecimiento económico, por tanto resulta novedoso invertir la causalidad y plantear que “En primer lugar, la superación de la pobreza es una condición necesaria para un crecimiento rápido, equilibrado y sostenible; y en segundo lugar la superación de la pobreza no se logra sin la participación activa de los pobres”¹.

Si no contamos con un proyecto de sociedad sin pobreza en un contexto de desarrollo, con credibilidad en sus instituciones para el mediano y el largo plazo que haga realidad la elemental utopía de justicia social, equidad, oportunidades, movilidad social, libertades y derechos humanos, no nos hemos de sorprender desde la transgresión cotidiana de las más elementales normas de convivencia hasta las formas más violentas de protesta alimentadas una y otras en las tribulaciones diarias que experimentan más de la mitad de los colombianos y que urgen soluciones de fondo aquí y desde ahora.

Por tanto, el éxito en la lucha contra la pobreza, parte del reconocimiento de los pobres no como individuos amputados de sus relaciones sociales –habitantes–, que sólo satisfacen carencias materiales, sino de su condición de sujetos sociales, ciudadanos que además de demandar bienes y servicios básicos, invocan libertades y derechos para acceder a capacidades básicas mínimas que les abran las posibilidades de realización personal mediante la promoción de la movilidad política por el proceso de construcción de ciudadanía, por movilidad social con reconocimiento por el status y movilidad económica mediante el acceso a activos productivos y a mejores empleos e ingresos.

Por tanto, tras el velo de la pobreza no está solamente el drama humano de quienes la padecen, sino sobre todo el drama de la sociedad que la genera, la cual si quiere condiciones de reproducción estable en el largo plazo, debe replantear asuntos claves, estratégicos, como la justicia social y la otra, el bienestar colectivo con las condiciones de disponibilidad y uso de bienes públicos como la salud y la educación, la redistribución de activos productivos, en pocas palabras, la sostenibilidad de la sociedad colombiana pasa por el replanteamiento de su modelo de desarrollo. Una definición de la pobreza que retoma estos elementos ha sido planteada recientemente en nuestro medio en los siguientes términos: “La pobreza es una situación en la cual la persona no está en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales no sólo en términos de sobrevivencia física (alimentación, salud y vivienda) sino también en términos de su desarrollo como persona: inserción social, política, identidad, sentido de pertenencia, acceso a la formación y a la información, etc. La incomprensión de esta complejidad del problema explica el predominio de políticas asistenciales en materia social que han prevalecido de tiempo atrás en las estrategias de combate contra la pobreza. La mayor parte de estas políticas se concretan en forma importante en transferencias que apuntan a resolver transitoriamente condiciones de supervivencia física, pero no llegan a remover los obstáculos que impiden el desarrollo personal integral”².

Este estudio tuvo como propósito hacer una revisión de la literatura reciente sobre el problema de la pobreza rural en Colombia y hacer también una exploración

¹ Sarmiento Alfredo y Ramírez Clara L., “Tipología municipal con base en las condiciones de vida”, en: *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Fundación Social, Santafé de Bogotá, DC, mayo de 1998, p. 249.

² Corredor Consuelo, *El problema de la pobreza: una reflexión conceptual*, Cinep, Santafé de Bogotá, 1997, p. 26.

sobre aportes teóricos relevantes para la superación de la pobreza desde distintas disciplinas en las ciencias sociales y económicas. Se parte de la premisa de que si bien la pobreza rural ha sido un fenómeno poco investigado, sin embargo pesan sobre ella múltiples determinaciones originadas fuera del sector rural. Por tal razón la primera parte del estudio se ocupa de la pobreza rural y su entorno. Si bien se presentan los datos de pobreza con relación a tres fuentes, optamos por el manejo de los datos demográficos y de pobreza procesados por la Misión Social del DNP, por razones institucionales y de ubicarse en el punto medio con relación a las otras dos fuentes utilizadas. Con relación a la distribución del ingreso y al coeficiente de desigualdad (Gini), se privilegió la información originada por Ocampo y otros por su alto grado de elaboración.

La segunda parte se ocupa de los programas rurales especiales, y su relación con el proceso de descentralización. Estas estrategias focalizadas, se han revelado con un efecto altamente progresivo en la redistribución de subsidios rurales a través del DRI, la Caja Agraria, el Incora y PNR y Red de Solidaridad. La tercera parte en el plano de las propuestas, se asocia a la búsqueda de opciones alternativas para combatir la pobreza rural y en la perspectiva de una ética de la justicia social y la igualdad de capacidades básicas. Los modelos de crecimiento de corte redistributivo jugarían un importante papel en la reducción de las desigualdades. En la lucha por superar la pobreza resulta de gran importancia el reconocimiento de la heterogeneidad estructural (social y regional) y los distintos tipos de pobreza a los que da lugar, se identifican los distintos tipos de población pobre y se presenta una visión renovada del desarrollo rural integrado para reducir la pobreza y otra diferenciada de desarrollo social.

Proyectar las tendencias recientes en materia de reducción de la pobreza, no es muy alentador, además de muy demorado, reducir la proporción de población rural bajo L.P. del 68.9% que se observara en 1995 (Misión Social-DNP) al nivel de la pobreza urbana de ese año, 42.5%, implicaría una reducción del 26.4%, para dejarla en un nivel de pobreza rural equiparable al porcentaje de población urbana en condiciones de indigencia en 1995. Una reducción de la pobreza rural de dicha magnitud corresponde a liberar a 3.1 millones de personas de esa situación. Si la distancia entre la Línea de Indigencia Rural y la Línea de Pobreza Rural era de \$35.452 mensuales en 1995 (Misión Social-DNP, 1998), equivalente a US\$33.50 (a la tasa de cambio de \$1.060/dólar), entonces reducir la pobreza en esos términos tendría un costo de US\$1.250 millones anuales. El tiempo en el cual se lograría la meta anotada sería de 29 años, en caso de replicarse las condiciones favorables que se presentaron entre 1993 y 1995, con reducción de la pobreza en ese par de años del 1.8% (Misión Social-DNP). No se han publicado aún los datos de pobreza de 1996 en adelante, pero es muy probable que con la inusitada alza de la tasa de desempleo, aquélla haya empeorado.

La primera parte del estudio estuvo a cargo de Alcides Gómez J., quien contó con la asistencia de Carlos Eduardo Molano en la elaboración de los capítulos 2 y 5; la segunda parte sobre programas especiales rurales y las estrategias de descentralización, fue asumida por Martha Alicia Duque G. y la tercera parte fue un producto del trabajo conjunto de Alcides y Martha Alicia. El nuevo contexto y la visión renovada sobre el desarrollo rural, social y regional fue trabajada primordialmente por Martha Alicia Duque; la coordinación general del estudio corrió por cuenta de Alcides Gómez.

*A Aída, Iván, Diana, natalia y Catalina
quienes supieron acompañarme en mis ausencias.*

*A Alicia, mi madre,
por su temple y riqueza interior.*

PRIMERA PARTE

**LA POBREZA RURAL Y SU ENTORNO
(DIAGNÓSTICO)**

1. CRECIMIENTO ECONÓMICO, EQUIDAD Y POBREZA

"Los sirvientes, los trabajadores y obreros de diversas clases constituyen la mayor parte de toda gran sociedad política. Pero lo que mejora las circunstancias de la mayor parte nunca puede considerarse como una inconveniencia contra la totalidad. Con seguridad ninguna sociedad puede florecer y ser feliz si la mayor parte de sus miembros son pobres y miserables".

Adam Smith, 1776

1.1 Dos concepciones sobre el crecimiento y la distribución

Que la pobreza aumente en los períodos de recesión económica, se dirá que es apenas obvio, pero cuando a pesar del crecimiento económico la pobreza afecta a más de la mitad de la población del país y su reducción en términos relativos –como porcentaje de la población total– retrocede con dificultad, mientras que aumenta en números absolutos, entonces estamos ante una situación masiva por su número y apabullante por sus implicaciones en todos los órdenes. Entre los censos de 1973 y 1993 la población del país pasó de 22.9 millones de habitantes a 37.7 y con una tasa media anual de crecimiento de la población próxima al 2,5%. En esos 20 años el PIB de la economía creció a una tasa del 4% por año y sin embargo la población pobre o sea aquella que se encontraba por debajo de una "Línea de Pobreza", aumentaba 5 millones pasando de 15 millones de personas en 1973 a 20 millones en 1993. *¿Cómo es posible –parodiando a un dirigente gremial– que a la economía le vaya bien, pero a la gente le vaya mal?*

En el imaginario de los economistas es dominante la concepción neoclásica del crecimiento según la cual éste elimina la pobreza en el largo plazo mediante la "filtración" o "goteo" de los beneficios del crecimiento a todo el cuerpo social. El debate ético en torno a la redistribución de la riqueza (dotación inicial de recursos), pertenecería más al dominio de la política que al de la economía, y no hay lugar para amenazas al equilibrio, pues según la concepción dominante, la dotación inicial de recursos es tratada como variable exógena, la dimensión ética, si la hay, estaría restringida a la justicia en el intercambio. Para esta concepción, mientras mayor sea el ingreso per cápita del país, más igualitaria será en un futuro la distribución del ingreso. Su receta predilecta se resume en: *"hay que ser pacientes y esperar hasta mañana"*¹. En la segunda concepción, minoritaria, e inicialmente desde la otra orilla (keynesiana) se invierte la causalidad: se postula que mientras más igualitaria sea la distribución del ingreso, más alto será el ingreso *per cápita* del país. Esta concepción antepone el debate ético y duda de la neutralidad de los mecanismos de mercado. La argumentación cambia: el ingreso relativo de los pobres tiene que mejorar porque de lo contrario caerá la demanda agregada, la producción, la inversión y el empleo. En esta concepción del crecimiento distributivo la equidad sería la prioridad en la lucha

¹ Jacques Valier, "Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados", en: *Cuadernos de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, No. 21, segundo semestre de 1994. Santafé de Bogotá, p. 42.

contra la pobreza, mientras que el crecimiento económico es la resultante de políticas que afectan la distribución primaria de la riqueza (propiedad y control de activos productivos)².

Hace casi 40 años S. Kuznets interesado por la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso, observaba que en los países de bajo ingreso *per cápita* las desigualdades en los ingresos eran muy grandes, en tanto que en los países de mayor ingreso *per cápita* la distribución del ingreso presentaba menores desigualdades. La pregunta que se hacía Kuznets acerca de la causalidad en el crecimiento sigue siendo válida: "...¿están plenamente justificados los ingresos bajos en el sentido de que su aumento contribuiría a un menor crecimiento, o son injustificados, en el sentido de que su aumento contribuiría a un mayor crecimiento económico...?"³.

Hoy día se elevan voces que cuestionan el modelo neoliberal y estando de acuerdo con la internacionalización de la economía, consideran la pertinencia de políticas públicas y para ello piden mayor espacio de autonomía para los Estados nacionales, con el fin de que los costos y beneficios de la globalización se distribuyan más equitativamente⁴. Por supuesto, la lucha contra la pobreza tendrá más éxito que en el pasado en la medida en que la política económica y la política social tomen más distancia de la concepción ortodoxa del crecimiento económico y por tanto se aborde sin ambages el debate ético sobre el manejo del modelo de crecimiento en un mar de pobreza y violencia como el que nos rodea. La sociedad colombiana parece tener poca aversión a la inequidad, pues la reducción de la pobreza (total) medida por nivel de ingresos no alcanzó al 5% entre 1972 y 1995⁵. Sin embargo la mitad de este avance se logró entre 1991 y 1995 cuando aparecía como central en el discurso del nuevo modelo de desarrollo la búsqueda de la *eficiencia* y contrario a ella toda intervención gubernamental que buscara mejorar la distribución del ingreso por la vía de una política de empleo y salarios. En esta perspectiva la *equidad* resultaba un asunto marginal⁶ y circunscrito a los límites de la política social.

Puede concluirse que:

- El crecimiento económico expresado en mayores niveles de ingreso *per cápita*, no elimina *per se* la pobreza.

² Una exposición amplia sobre las dos concepciones se encuentra en Jorge Iván González *Reflexiones sobre las causalidades entre la distribución del ingreso y el crecimiento*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, Bogotá, marzo de 1997. Ver también a este respecto a Consuelo Corredor, *El problema de la pobreza: una reflexión conceptual*, Cinep, Bogotá, 1997.

³ Simón Kuznets, "Aspectos cuantitativos del desarrollo económico", Cempla, México 1959, p. 173. Citado por Jorge Iván González en: *Reflexiones sobre las causalidades entre la distribución del ingreso y el crecimiento*, op. cit. pp. 5 y 6, marzo de 1997.

⁴ Ver Gabriel Misas Arango, "Globalización: retos y realidades para el progreso y la justicia social", en: *Conferencia nacional sobre pobreza, equidad y desarrollo social*, Universidad de los Andes, noviembre 10, 11 y 12 de 1997.

⁵ Óscar Fresneda, *Equidad y pobreza en la coyuntura actual de la sociedad colombiana*, Bogotá, octubre de 1997, Cuadro No. 1.

⁶ Jorge Iván González y Óscar Arcos, "Eficiencia económica y distribución del ingreso. Una reflexión crítica sobre la política social de la administración Gaviria", en: *Integración y equidad*, Jorge A. Bernal compilador. *Viva la ciudadanía*, Corporación S.O.S. Colombia, Bogotá, 1994, p. 167.

4 *Tras el velo de la pobreza*

- En la medida que el modelo se plantee políticas distributivas, mayor espacio tendrá la política social para incidir en la reducción de la pobreza, siempre y cuando la política económica se plantee también estos objetivos.

1.2 Enfoques alternativos sobre el bienestar y la pobreza

1.2.1 *El bienestar colectivo*

A medida que los países avanzan en la senda del crecimiento y satisfacen las llamadas necesidades básicas, surgen nuevas demandas de satisfacción ya no de necesidades (finitas) sino de deseos insaciables (comodidades, lujos y ociosidades ilimitadas), más ligados a consumo suntuario (lo que no es esencial). No acceder a los satisfactores más sofisticados puede generar frustración⁷. La no satisfacción de las necesidades vitales de la persona como ser social (aquellas para conservar la vida en sociedad) evoca la noción de *inequidad*, mientras que tener menos que un grupo de referencia evoca la noción de *desigualdad*⁸. La pobreza no puede terminar disuelta en la *desigualdad*. Por tanto *inequidad* es diferente de *desigualdad* y la pobreza está más próxima de la primera que de la segunda⁹.

En el plano teórico Arrow dejó sin piso, con el Teorema de la Imposibilidad, el supuesto según el cual la maximización del bienestar colectivo es compatible con la optimización de la utilidad individual. Según él, sólo mecanismos extra-mercado a través de relaciones contractuales, normativas (conjunto de normas éticas), pueden acordar la selección de una función de bienestar social óptima. Según Arrow "la eficiencia de Pareto no implica una justicia distributiva. La asignación de los recursos podría ser eficiente en el sentido de Pareto y producir sin embargo enorme riqueza para unos y enorme pobreza para otros"¹⁰.

1.2.2 *El enfoque de la justicia*

Se ha dicho que la crítica de Arrow al utilitarismo fue un puente con el contractualismo de Rawls. Ambos comparten el punto según el cual la eficacia paretiana no se ocupa de la distribución (las dotaciones iniciales). Para Rawls la lógica de la maximización individual de la utilidad es incompatible con los principios de la teoría contractualista. Si la eficacia corresponde al principio de Pareto, según Rawls,

⁷ Lauchlin Currie, "Deseos, necesidades, bienestar y desarrollo económico", publicado en: *Journal of Economic Studies*, University of Strathclyde, Glasgow, mayo de 1975. Reproducido en Lauchlin Currie, *Crecimiento, reactivación y estabilidad*, Legis, Fondo Editorial, 1988, Cap. III.

⁸ Consuelo Corredor, *El problema de la pobreza: una reflexión conceptual*, Cinep, Santafé de Bogotá, D.C., 1997, pp. 32-34.

⁹ "La pobreza tiene que ser 'situada' a través del tiempo en relación con la estructura social e institucional y no simplemente por un ingreso disponible relativamente bajo". Peter Townsend, "Conceptualising Poverty", *The International Analysis of Poverty*, Harvester, 1993, p. 35.

¹⁰ Kenneth Arrow. "El equilibrio económico general: propósito, técnicas analíticas, elección colectiva", en *Los Premios Nobel de Economía*, F.C.E., pp. 155- 187, citado por Jorge Iván González, en *Reflexiones sobre las Causalidades entre la Distribución del Ingreso y el Crecimiento*, Marzo de 1997, p. 9.

5 La pobreza rural y su entorno

“...en la justicia como imparcialidad, los principios de la justicia tienen prioridad a las consideraciones de eficacia...”¹¹, y considera que una sociedad bien ordenada es aquella que está regida por la justicia y no por la eficiencia¹². El utilitarismo deja de lado las capacidades y la libertad de los individuos para centrarse únicamente en los resultados, desconociendo que los individuos tienen fines diferentes a maximizar su utilidad. Desde el punto de vista normativo dice González que “lo peor de todo es que para el utilitarismo la agudización de las carencias de un grupo de la población es compatible con la maximización de la suma de utilidades del conjunto de la sociedad”¹³

Para Rawls debe existir un contrato que anteponga los *bienes sociales primarios* a los intereses individuales. Los bienes primarios son:

- Libertades básicas (de pensamiento, de conciencia, etc.)
- Libertad de movimiento, libre escogencia de ocupación y posibilidad de ocupar cargos de responsabilidad.
- Ingenio
- Ingreso
- Autoestima

Rawls conjuga eficiencia y equidad a través de los principios a): de “igualdad” y b): “diferencia”:

“Sostendré que las personas en la situación inicial escogerían dos principios bastante diferentes: el primero exige igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos, mientras que el segundo mantiene que las desigualdades sociales y económicas, por ejemplo las desigualdades de riqueza y autoridad, sólo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad... Que algunos deban tener menos con objeto de que otros prosperen puede ser ventajoso pero no es justo. Sin embargo, no hay injusticia en que unos pocos obtengan mayores beneficios, con tal de que con ello se mejore la situación de las personas menos afortunadas”.

Y sobre el principio de la diferencia, dice:

“Las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean tanto (a) para proporcionar la mayor expectativa de beneficio a los menos aventajados, como (b) para estar ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos bajo condiciones de una justa igualdad de oportunidades”¹⁴.

¹¹ John Rawls, “Teoría de la justicia”, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, citado por Jorge Iván González, “La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia”, en: *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, No. 25, segundo semestre de 1996, Bogotá, p. 72.

¹² María Teresa Lopera Ch. John Faber Cuervo, “John Stuart Mill, John Rawls y Amartya Sen, los tres nombres de la equidad”, en: *Lecturas de Economía*, Departamento de Economía-CIE, Universidad de Antioquia, No. 46, enero-junio de 1997, p. 104.

¹³ Jorge Iván González. *Reflexiones a propósito de las mediciones de desigualdad*, 1997, p. 24.

¹⁴ John Rawls, *Teoría de la justicia*, F.C.E., México 1971, pp. 32 y 105. Ver Jorge Iván González, *Reflexiones a propósito de las mediciones de desigualdad*, op. cit. pp. 17-18 y Philippe Van Parijs. “La doble originalidad de Rawls”, en: *Cuadernos de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, No. 21, 2o. semestre de 1994, pp. 18 y ss.

Es de destacar cómo la política social se nutre del principio de la compensación y de los beneficios compensadores en la búsqueda de mejorar la situación de quienes están en situación desventajosa. Este principio de la compensación había sido introducido por el profesor Pigou y luego rescatado por Scitovsky y Kaldor, como lo recordara Dobb (ver González, 1997).

1.2.3. El enfoque de las capacidades

En sus *Reflexiones a propósito de las mediciones de desigualdad* (González 1997) el autor anota que si bien Rawls establece una importante ruptura con la escuela utilitarista, Sen en la misma lógica contractualista, profundiza y enriquece esta línea de pensamiento, pero a la vez es crítico de Rawls porque considera que el acceso a los *bienes sociales primarios* no tiene en cuenta la apropiación diferenciada que hacen los individuos de esos bienes, según sus capacidades, ya que algunos logran transformar su acceso a bienes sociales en *realizaciones*, mientras que otros o lo logran a medias o no lo logran.

En un trabajo reciente Amartya Sen¹⁵ se ha referido a su enfoque en términos de capacidad, a su relación con la libertad y especialmente a la conexión entre capacidad básica y pobreza. Sobre el enfoque considera que es diferente del tradicional del utilitarismo sobre bienestar, “porque la suya deja lugar para una variedad de actos y estados humanos como si fueran importantes en sí mismos”. A diferencia de otros enfoques, el de Sen no asigna importancia directa a los medios de vida o medios de libertad, como el ingreso real, la riqueza, la opulencia, los bienes primarios o los recursos, (Sen 1996, p. 58). Sostiene que “la libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona. La capacidad de una persona depende de varios factores, que incluyen las características personales y los arreglos sociales” (Sen, *op. cit.*, p. 58). Para Sen las “realizaciones” están referidas a las diversas dimensiones del *ser* y el *hacer*, esto es a las diversas condiciones de vida, que pueden ser logradas o no, en tanto que las “capacidades” están referidas a nuestra habilidad para lograr dichas condiciones de vida. “Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr”¹⁶.

Sobre la relación crucial entre capacidad básica, las llamadas “necesidades básicas” y la pobreza, Sen llama la atención de que su enfoque evita el error común de caer en “el fetichismo de los productos primarios”, con lo cual quiere significar que “hay una tendencia a definir las necesidades básicas como la necesidad de *productos primarios* (por ejemplo, alimentos, vivienda, vestido, cuidado de la salud), y esto puede distraer la atención del hecho de que esos productos no son más que *medios* para obtener fines reales (insumos valiosos para funcionamientos y

¹⁵ Capacidad y bienestar (Cap. II), en: *La calidad de vida*, Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (compiladores), The United Nations University, Fondo de Cultura Económica, México, 1996. El título original es *The Quality of Life*, Oxford University Press, The United Nations University, 1993, citado en adelante por la edición en español.

¹⁶ A. Sen, “The Standard of living”, Cambridge University Press, 1987, p. 36, citado por Julio Boltvinik, *Pobreza y estratificación social en México*, Inegi, Aguas Calientes, México, 1995, p. 4.

capacidades)” (Sen 1996, p. 67). Un enfoque de la pobreza puede ser dado a partir de la identificación de niveles mínimos aceptables de ciertas capacidades básicas, por debajo de las cuales –agrega Sen– se considera que las personas padecen de privaciones escandalosas. La especificación de un ingreso para determinar una “línea de pobreza” no basta para un diagnóstico de la pobreza. Veamos con las propias palabras de Sen, las condiciones bajo las cuales pueden ser relacionados los análisis de ingresos y de capacidades básicas:

“Como no se desea un ingreso por sí mismo, cualquier noción de la pobreza basada en el ingreso debe referirse –directa o indirectamente– a esos fines básicos que promueve el ingreso en su función de medio. De hecho en los estudios acerca de la pobreza que se refieren a los países en desarrollo, el ingreso de la “línea de pobreza” frecuentemente se deriva de manera explícita al hacer referencia a normas de nutrición. Una vez que se reconoce que la relación entre el ingreso y las capacidades varía entre las comunidades y entre las personas de una misma comunidad, se considerará que el nivel de ingreso mínimo adecuado para llegar a los mismos niveles de capacidad mínimamente aceptables es variable: dependerá de características personales y sociales. No obstante, mientras se puedan lograr las capacidades mínimas por medio del fortalecimiento del nivel de ingreso (dadas las demás características personales y sociales de las que dependen las capacidades) será posible (para las características personales y sociales especificadas) identificar un ingreso mínimo adecuado para llegar a los niveles de capacidad mínimamente aceptables. Una vez que se establezca esta correspondencia, ya no importa si se define a la pobreza en términos de una falla de la capacidad básica o como el fracaso para obtener el correspondiente ingreso mínimamente adecuado. Por tanto, la caracterización más adecuada, desde el punto de vista del motivo, de la pobreza como una falla de las capacidades básicas, puede hacerse también en el formato más tradicional del ingreso inadecuado. La diferencia en la formulación tiene importancia. Lo que importa es tomar nota de las variaciones interpersonales e intersociales en la relación entre los ingresos y las capacidades. En esto se encuentra la contribución particular del enfoque sobre la capacidad en el análisis de la pobreza”. (A. Sen, 1996, *op. cit.*, pp. 68-69).

Para Sen lo esencial no es el haber y el tener, en tanto que posesión, porque aún así no se garantiza el uso de lo que se tiene. Por eso la tenencia o el acceso a recursos es preciso comprenderlos como medios y no como fines en sí mismos. El enfoque de Sen evita definir la pobreza con relación a las necesidades básicas, como carencias o privaciones, porque el tener no basta para asegurar el logro. La capacidad de movilización puede ser satisfecha con la bicicleta, pero el poseerla no significa necesariamente lograr la movilización. El desplazamiento del centro de gravedad en el análisis de las necesidades y sus satisfactores (bienes) a las capacidades en tanto que posibilidades de potenciación de la personalidad en los más diversos planos de la cultura, le permite zanjar y transar sobre la vieja e interminable polémica entre la pobreza absoluta y relativa, mediante su fórmula “*Aunque la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, en el espacio de las mercancías es muy frecuente que se presente como una noción relativa*”.¹⁷

¹⁷ Sen 1983, p. 161, citado por Jorge Iván González en: *Reflexiones a propósito de las mediciones de la desigualdad, op. cit.*, pp. 30-31.

1.3 El modelo de desarrollo y la superación de la pobreza

Hace pocas décadas, bajo la óptica del dualismo, la pobreza era atribuida al atraso y al predominio de formas tradicionales de producción, el campo, bien por la baja productividad, por la violencia o por una combinación de las dos, era expulsor de población. Las ciudades se rodearon de cinturones de miseria y el énfasis se puso en la marginalidad para referirse a la precaria inserción urbano-habitacional; luego el énfasis vendría sobre la informalidad (urbana), para designar la precarización en la inserción ocupacional (Corredor, *op. cit.*). Según Corredor, "*La visión dualista divide artificialmente la sociedad, al considerar que los sectores pobres, marginales o informales no están insertos en la dinámica económica, social y política. De esta forma el esfuerzo se centra en cómo integrarlos, sin cuestionar siquiera esas estructuras que son en últimas la causa de que esos sectores estén insertos e integrados pero en unas condiciones precarias, que les impiden participar en los beneficios del crecimiento*". Por tanto el problema de la pobreza ha de ser visto "como resultado del mismo tipo de desarrollo seguido y no como un afuera que aún no está integrado o inserto"¹⁸.

Se ha propuesto una sugestiva relación para revisar el concepto de pobreza y el de desarrollo en una visión integral. De ahí que sea necesario insistir en que una redefinición del problema de la pobreza pasa por una redefinición del concepto de desarrollo..."¹⁹

Bajo el presupuesto de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, Corredor expone la propuesta de Sen de ver el desarrollo como "*un proceso permanente de aprendizaje tendiente a un mayor control sobre el medio ambiente y mayores grados de bienestar*", acotando que el término medio ambiente se refiere al medio ambiente "*físico, social, político, económico y demográfico*"²⁰, ya que se trata de que la sociedad logre un control significativo y consciente sobre los distintos ámbitos... Esta concepción sobre el desarrollo es coincidente con la planteada por Currie

"¿Qué es entonces lo que nos hace pensar que el desarrollo es algo 'bueno'? Quisiera afirmar que es la capacidad que creemos poder discernir en los países 'más desarrollados' de mantener un control o dominio sobre su medio ambiente físico, social, político, económico y demográfico, mejor que el que tienen los países que parece acordamos incluir en la categoría de 'menos desarrollados' o en desarrollo... La línea divisoria que yo trazaría entre los países más desarrolladas y los menos desarrollados no puede ser establecida en términos de crecimiento del PIB ni tampoco con base en el crecimiento del ingreso per cápita o su distribución, sino en la creación de lo que parecen ser las condiciones esenciales para ejercer un control significativo y consciente sobre el medio ambiente, en bien de la supervivencia en primer lugar y, en segundo, del bienestar"²¹.

¹⁸ Consuelo Corredor, Cinep, *El problema de la pobreza: una reflexión conceptual*, Santafé de Bogotá, D.C., 1997, pp. 15 y 29.

¹⁹ Consuelo Corredor, Cinep, *El problema de la pobreza*, *op. cit.* p. 30.

²⁰ Amartya Sen, *Commodities and capabilities*. North Holland, Oxford, 1984, citado por Consuelo Corredor, *op. cit.* p. 30.

²¹ Lauchlin Currie, "Los objetivos del desarrollo", *World Development*, 1978, reeditado en *Cuadernos de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Nos. 18-19, 1993, pp. 183-185.

9 La pobreza rural y su entorno

En otra escala y en una concepción integral –holística– se han definido cinco dimensiones para el desarrollo rural: la espacial, la demográfica, la económica, la ecológica y la cultural y aquél ha sido definido así por Luis López Cordovez:

“Por desarrollo rural debería entenderse a todos los esfuerzos e intervenciones destinados al crecimiento sostenido y equitativo de todas las formas de actividad económica; todas las intervenciones y medidas encaminadas a modificar la estructura agraria, a incentivar la participación de la población rural; todas las inversiones en formación de capital; y todas las prestaciones de servicios sociales que se realizan en el ámbito rural. Un desarrollo rural así entendido atacaría las raíces profundas de la pobreza rural y no sólo sus manifestaciones más relevantes; tendría un carácter transformador incuestionable, dado que incluiría todas las dimensiones y procesos que competen a la sociedad y la economía rurales”²².

Hasta aquí nos hemos ocupado de lo normativo, pero ¿cuáles son los hechos sobre la pobreza en la realidad colombiana? Para ello, en el siguiente capítulo nos referiremos a la evolución de dos fenómenos relacionados con el bienestar (o su ausencia), la pobreza y la distribución del ingreso.

²² Luis López Cordovez, *Lineamientos conceptuales para el desarrollo rural sostenible y equitativo*. IICA-GTZ, Santiago de Chile, octubre 1991, citado por Absalón Machado, “El concepto de desarrollo rural”. IICA, Santafé de Bogotá, D.C., abril de 1993, p. 13.

2. POBREZA RURAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

2.1 Crecimiento, inequidad y pobreza: una comparación internacional

2.1.1 El ámbito latinoamericano (Cepal)

De acuerdo con la Cepal²³ después de Bolivia y Honduras, Colombia junto a Brasil, México, Perú y Venezuela, mantienen niveles de pobreza que se catalogan como de rango alto, el cual fluctúa entre 31% y 50% de la población total, mientras que Chile, Costa Rica y Panamá se sitúan en una franja media, entre 15% y 30%, así como Argentina y Uruguay registran menos del 15% de los hogares por debajo de esta medida.

Entre 1990 y 1994, en nueve de los doce países de América Latina considerados en el análisis, la pobreza se redujo, excepto para el caso de Venezuela, mientras que desde fines de 1994, el comportamiento se ha revertido, ya que sólo Brasil, Chile y Perú lograron reducciones, en tanto que aumentó en Argentina, Honduras, México y Venezuela, asociada a la caída del PIB con aumento del desempleo y la aceleración de la inflación. Colombia, junto a Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay, mantuvieron aproximadamente la misma situación.

Cuadro 1
MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA (a)
1980-1994
(Porcentaje)

	Total					
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares.

(a): Estimación correspondiente a 19 países de la región.

(b): Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los hogares en situación de indigencia.

(c): Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

²³ Cepal. "América Latina y el Caribe: la brecha de la equidad", en: *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*. No. 602, abril de 1997.

El Cuadro 1 muestra un gran aumento de la pobreza durante la década del ochenta y una leve reducción hacia el segundo bienio de los noventa la cual no alcanza los niveles que se presentaron al terminar los setenta, además de resaltar, la gran brecha rural-urbana existente para el porcentaje de pobres e indigentes, con menores avances en lo rural, situación que expresa claramente el abandono a su suerte del campo y la ausencia de políticas eficaces para el desarrollo rural en la mayoría de los países de la región. A pesar de la leve disminución de los niveles generales de pobreza en los países de América Latina y el Caribe, especialmente en la zona urbana, entre 1990-1994, la cantidad de pobres, e indigentes en todo el conjunto de la región, aumentó de 197 millones a 209.

Llama la atención, por un lado, la variabilidad de las cifras, la cual recoge la disparidad del desempeño de los países de la región frente a la reducción de la pobreza, y por otro, el aumento de la indigencia rural, circunstancias frente a las cuales Colombia se mantiene en la categoría de estancamiento o de leve reducción, especialmente en la pobreza rural, aunque con pequeñas mejorías después de 1993. En Colombia entre 1978 y 1995 la población rural bajo línea de pobreza con relación a la totalidad de la población rural, se mantuvo alrededor del 70% pero en términos absolutos los pobres pasaron de 7.1 a 8.1 millones en el mismo período.

A nivel de América Latina, la distribución del ingreso no ha mejorado entre 1990 y 1995, deficiencia que parece ser la constante después de los ajustes estructurales, puesto que entre 1990 y 1995 el 10% más rico incrementó su participación, mientras que la del 40% de hogares más pobres se ha mantenido o deteriorado; de los cinco países que registraron tasas de crecimiento anual superiores al 5%, las más elevadas, Argentina, y en menor medida Costa Rica, aumentaron la concentración del ingreso, Chile y Panamá mantuvieron el alto nivel de desigualdad de inicios de la década, y sólo Uruguay, con un crecimiento positivo registró una baja significativa en la concentración del ingreso, cuya tendencia mantiene desde mediados de la década pasada y que hace de este país una excepción en la región.

Los otros países que mostraron ritmos menores de crecimiento, con tasas anuales de 3% a 4%, registraron cambios muy disímiles en la distribución del ingreso en el período: Bolivia, Honduras y en menor medida México, disminuyeron la concentración en algún grado, por el contrario, en Paraguay y Venezuela aumentó, mientras que en Colombia se habría mantenido invariable.

2.1.2 *El ámbito mundial (PNUD y Banco Mundial)*

Son complejas las relaciones entre nivel de desarrollo, crecimiento económico y distribución del ingreso. Los países que en largo plazo han logrado sostener altas tasas de crecimiento, lo han hecho con base en una creciente demanda interna, es decir con un mercado interno en expansión, siendo la fracción del producto exportada relativamente pequeña. No se trata solamente de países con un elevado ingreso *per cápita* y elevadas tasas de crecimiento. La distribución del ingreso aparece como una variable clave para explicar el desarrollo. Trabajos recientes en esta dirección, señalan que la redistribución del ingreso en el sentido de mejorar la equidad, contribuye al

crecimiento en el largo plazo. Más aún, se sostiene que las políticas redistributivas pueden ser más benéficas para los agentes económicos, inclusive los más ricos²⁴.

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, en Bolivia el 10% más pobre de la población participa con el 2.3% del ingreso y en el otro extremo, el 10% más rico, capta el 31.7% del ingreso, en consecuencia, en Bolivia el ingreso del 10% más rico de la población es 14 veces el ingreso del 10% más pobre, proporción bastante baja en América Latina. En Colombia el 10% más pobre percibe el 1.3% en relación al 10% más rico que capta el 39.5% del ingreso y por tanto esta proporción es de 30 veces y en Brasil, caso extremo de desigualdad, el 10% más pobre apenas capta el 0.7% del ingreso mientras que el 10% más rico concentra el 51.3% del ingreso, por tanto la relación de desigualdad es de 73 veces.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DESIGUALDAD EN 16 PAÍSES
PARTICIPACIÓN (%) DE LOS POBRES Y LOS RICOS

	Primer Decil 10% más pobre	Primer Quintil 20% más pobre	Último Quintil 20% más rico	Último Decil 10% más rico	PIB Per Cápita US\$ 1994		
Brasil	0.7	2.1	67.5	51.3	2,970	73	63.4
Guatemala	0.6	2.1	63.0	46.6	1,200	78	59.6
Panamá	0.5	2.0	59.8	42.2	2,580	84	56.6
Honduras	1.5	3.8	57.4	41.9	600	28	52.7
Chile	1.4	3.5	61.0	46.1	3,520	33	56.5
COLOMBIA	1.3	3.6	55.8	39.5	1,670	30	51.3
México	1.6	4.1	55.3	39.2	4,180	25	50.3
Costa Rica	1.2	4.0	50.7	34.1	2,400	28	46.1
Malasia	1.9	4.6	53.7	37.9	3,480	20	48.4
Perú	1.9	4.9	50.4	34.3	2,110	18	44.9
Venezuela	1.4	3.6	58.4	42.7	2,670	31	53.8
Hong Kong		5.4	47.0	31.3	21,650		
Bolivia	2.3	5.6	48.2	31.7	770	14	42.0
Alemania		7.0	40.3	24.4	25,880		
Suecia		8.0	13.2	36.9	21,000		
Japón		8.7	37.5	22.4	34,630		

²⁴Fernando Jaramillo, "El efecto de la igualdad sobre el crecimiento económico", en: *Desarrollo y Sociedad*, Uniandes, No. 35, marzo de 1995, Bogotá, pp. 115 y ss.

CRECIMIENTO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DESIGUALDAD EN 16 PAÍSES

	US\$ 1994	Tasa de crecimiento anual del PIB (%)		Distribución del ingreso			
		1986-1990	1990-1995	10% más pobre	20% más pobre	20% más rico	10% más
Brasil	472,527	2.7	2.7	3,308	9,923	318,956	242,406
Guatemala	12,360	0.8	4.0	74	260	7,787	5,760
Panamá	6,708	0.3	6.3	34	134	4,011	2,831
Honduras	3,480	2.7	3.5	52	132	1,998	1,458
Chile	49,280	4.1	7.3	690	1,725	30,061	22,718
COLOMBIA	60,621	3.7	4.6	788	2,182	33,827	23,945
México	369,930	1.0	1.1	5,919	15,167	204,571	145,013
Costa Rica	7,920	3.0	5.1	95	317	4,015	2,701
Malasia	68,556	5.2	8.7	1,303	3,154	36,815	25,983
Perú	48,952	-0.2	5.3	930	2,399	24,672	16,791
Venezuela	56,604	1.1	2.4	792	2,038	33,057	24,170
Hong Kong	132,065	6.9	5.6		7,132	62,071	41,336
Bolivia	5,544	2.2		128	310	2,672	1,757
Alemania	2,109,220				147,645	850,016	514,650
Suecia	183,000	2.3	-0.1		14,640	24,156	67,527
Japón	4,328,750	4.0	1.0		376,601	1,623,281	969,640

Fuente: Banco Mundial, Informes sobre el Desarrollo Mundial 1996 y 1997 e Informes sobre Desarrollo Humano 1996 y 1997, PNUD.

En correspondencia, el Coeficiente de Gini es bastante bajo en Bolivia (42.0), aumenta para Colombia (51.3) y es aún mucho más elevado para Brasil (63.4). En los países más avanzados como Suecia la desigualdad es muchísimo menor. Allí el 20% más pobre de la población capta el 8% del ingreso y el 20% más rico capta el 36.9% del ingreso.

2.2 Población bajo Línea de Pobreza, población con NBI y evolución del Gini

2.2.1 Población bajo Línea de Pobreza -LP-

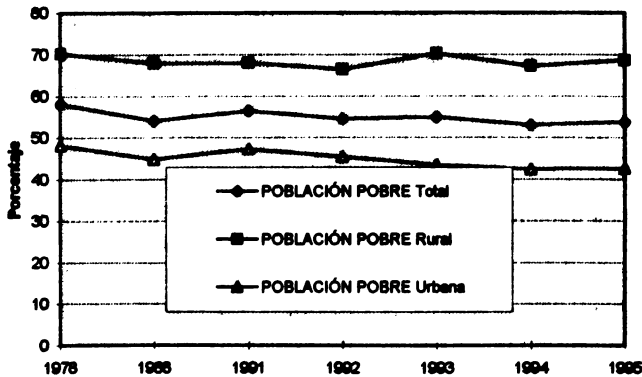
Colombia es catalogado como uno de los países latinoamericanos con los niveles de pobreza más altos, debido a que más de la mitad de la población, es decir, 19.7 millones de personas²⁵ no alcanzaban en 1995 a comprar con su ingreso una canasta con los requerimientos mínimos para satisfacer sus necesidades (alimento, vestuario, educación, salud, etc.), situación que expresa la persistencia de factores

²⁵ Las cifras acerca de pobreza en Colombia que aparecen en este texto, son las que procesa la Misión Social del DNP.

estructurales que no han podido ser resueltos por la sociedad, y elementos coyunturales para los cuales no se tiene una política social efectiva. Tal como se observa en el Gráfico 1, entre 1978-1995 la tendencia de la población pobre total en términos de porcentaje, expresa una reducción de 4 puntos porcentuales; ya que en 1978 existían 14.9 millones de pobres, magnitud que representó el 58.1% de la población, mientras que en 1995 significó 53.8%, es decir 19.7 millones de personas pobres. Esto indica que en casi dos décadas, más de la mitad de la población colombiana se ha mantenido en condiciones de pobreza, por insuficiencia de satisfactores mínimos.

El panorama para la zona rural es dramático: además de que el 68.9% de su población –8.1 millones de personas– en 1995 no satisface sus necesidades básicas por ingreso insuficiente, la tendencia de mejoramiento que mostró entre 1978 y 1988, se revirtió hacia 1991, y experimentó un aumento de los pobres hasta 1993 (ver Cuadro 1), para disminuir luego levemente, como ya se mencionó, en 1995 había 1 millón de pobres rurales adicionales con relación a 1978. (Cuadro 3).

Gráfico 1
MAGNITUD DE LA POBREZA EN COLOMBIA 1976-1995



Fuente: cálculos propios con base en el Cuadro 1 de los Anexos de este estudio.

Cuadro 3
POBLACIÓN BAJO LÍNEA DE POBREZA

1978	7,9	48,3	7,1	70,3
1988	10,1	44,3	7,2	62,6
1991	11,6	47,3	8,0	68,4
1995	11,6	42,5	8,1	68,9

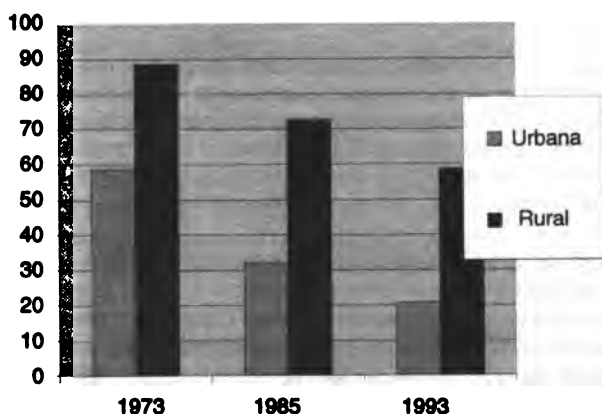
Fuente: Idem Supra.

En cuanto a la disminución de la población bajo línea de indigencia o en pobreza extrema, ha existido leve mejoría tanto en la zona rural como la urbana, aunque en la primera, el porcentaje de indigentes sigue siendo mucho mayor; en las ciudades la indigencia pasó de 15.9% en 1978 a 12.9% (4.4 millones de personas aproximadamente) en 1995, mientras que en el campo la indigencia pasó de 41.4% a 37.2%, cerca de 4.4 millones de personas (ver anexo estadístico, Cuadros 1 y 2).

2.2.1 *Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-*

Al contrario de la evolución de la pobreza por ingreso, el índice de NBI²⁶ expresa reducciones constantes a lo largo de las décadas setenta, ochenta y con tendencia a estabilizarse en los noventa, tanto en la zona rural como la urbana, reflejo de las menores carencias de ciertos bienes y servicios que se consideran básicos para la subsistencia de los hogares. El NBI a nivel nacional descendió favorablemente, si se tiene en cuenta que en 1973 el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas fue 70.5%, es decir dieciséis millones de personas, en tanto que en 1995 dicho indicador descendió al 32.2% (más de doce millones de personas aproximadamente), pero la tendencia empieza a estabilizarse hacia finales de los años ochenta. Lo importante es una reducción mayor del 50% de la población pobre según NBI, en 20 años. (Ver Gráfico 2)

Gráfico 2
POBLACIÓN CON NBI (%)



²⁶ El índice de necesidades básicas cuantifica como pobres aquellas personas y hogares que tienen insatisfecho por lo menos uno de los satisfactores definidos como esenciales, tales como vivienda inadecuada, vivienda sin servicios, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica.

Esta evolución puede estar relacionada con el rápido crecimiento de los procesos de urbanización en las diferentes ciudades del país, los cuales exigen la dotación de servicios públicos, dentro de los que cuenta, acueducto, alcantarillado y la electrificación, indicando cubrimiento para la población que anteriormente no tenía acceso a bienes y servicios considerados como necesarios para la subsistencia. En la zona rural, entre 1973 y 1993, la reducción del porcentaje de NBI se debe especialmente a la gran reducción en la inasistencia escolar, del 45.1% al 10.2%; en la dependencia económica del 43.5% al 18.4%; el hacinamiento crítico disminuye en más de la mitad y una reducción un poco menor en la carencia de servicios básicos.

Sin embargo, las áreas urbanas se han beneficiado en mayor proporción de esta tendencia si se observa que el índice pasó de 58.9% en 1973 a 20.6% en 1993, mientras que en las áreas rurales cayó de 88.4% a 58.9% en el mismo lapso, estas diferencias expresan una ampliación de la brecha rural-urbana (ver Gráfico 2). Esta circunstancia se afirma, si se tiene en cuenta que la indigencia rural triplica a la indigencia urbana.

2.2.2 Evolución de la distribución del ingreso

A pesar de las diferencias de los resultados que presenta el coeficiente de Gini²⁷ en varios estudios, se puede observar una tendencia generalizada, de la cual se puede interpretar su evolución durante las dos últimas décadas, período de nuestro interés para el diagnóstico. Un excelente indicador de desigualdad está dado por el cociente entre la participación en el ingreso de los quintiles cinco (rico) y uno (pobre) para expresar el número de veces que un grupo percibe más ingreso que otro, en los extremos de la distribución. La utilización de este cociente como indicador,

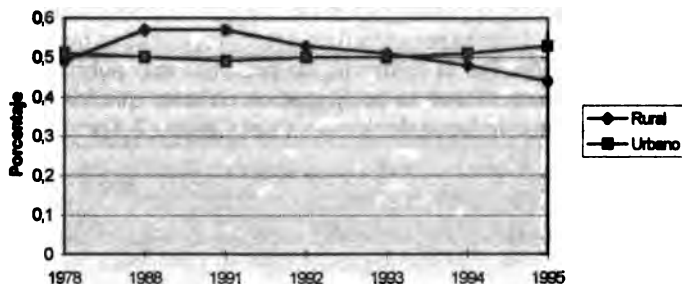
“subsana en parte el hecho que una medida agregada de desigualdad como Coeficiente de Gini no tiene un único mapa de sucesos que ligue un cambio en el coeficiente con la distribución de ingresos subyacentes. Es decir una transferencia del quintil más rico a los grupos intermedios puede estar asociada con el mismo cambio en el indicador agregado que un incremento de la participación del quintil más pobre a expensas de los grupos intermedios”. Ver el artículo Deininger y Squire (1996)²⁸.

Después de que Colombia mejorara su distribución del ingreso a mediados de los setenta, la brecha entre el grupo de pobres y el de ingresos altos aumentó de manera progresiva hasta 1993, aunque con un corto estancamiento entre 1988 y 1991 y finalmente con reducción hacia 1995. Sin embargo, tal comportamiento entre las zonas rural y urbana es bien diferenciado presentando tendencias casi contrarias entre 1978 y 1991, puesto que, mientras la concentración del ingreso mejoró en las ciudades hacia 1988, para el campo empeoró y luego sucedió el efecto contrario hacia 1995 (Gráfico 3).

²⁷ El Coeficiente de Gini es el índice más conocido y utilizado para realizar comparaciones en la distribución del ingreso. Dicho índice varía entre cero y uno y la desigualdad es mayor entre mayor sea su valor.

²⁸ Raquel Bernal, Mauricio Cárdenas, Jairo Núñez y Fabio Sánchez, *Costos sociales de la inestabilidad macroeconómica*, 1997 pp. 11-12.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI



Fuente: DNP, basado en Encuestas de Hogares.

Tanto el sector rural como urbano experimentaron una ampliación de las diferencias en la participación del ingreso durante 1992 y 1993, aunque de modo más acelerado en la zona rural. Después de 1993 hasta 1995, período en el cual se observa un mejoramiento para los dos sectores, esta vez el sector rural participa en mayor proporción. Los resultados basados en el cálculo para siete ciudades, que presentan Ocampo, Pérez y otros²⁹, expresan un incremento en el coeficiente de Gini, es decir, un deterioro en la distribución de los ingresos a nivel nacional entre 1978 y 1993, período a partir del cual manifiesta una caída, aunque menor que la observada en 1978.

Si se tienen en cuenta las oscilaciones que muestra el coeficiente para el sector rural, se observa que la concentración del ingreso fue mayor entre 1978 y 1988. Dicho comportamiento puede estar explicado por las pérdidas de grupos de población rural de más altos ingresos protegidos anteriormente por el Estado, cazadores de renta y dedicados a la explotación agropecuaria comercial, principalmente en los cultivos transitorios (transables), la cual se ha visto afectada por la liberalización comercial de comienzos de los noventa.

No obstante el comportamiento que presenta el Gini, las variaciones no son muy significativas y expresan más bien un estancamiento que, según Ocampo, estaría explicada por un moderado deterioro en la distribución primaria pero compensada por el incremento del gasto social.

²⁹ José Antonio Ocampo, María José Pérez y Camilo Tovar, *Macroeconomics, Structural Adjustment and Equity in Colombia, 1978-1995*, 1997.

2.3 El deterioro del ingreso rural entre 1978 y 1988 y los signos de recuperación entre 1988-1995

Entre 1978 y 1988, la participación del 20% de la población rural más pobre dentro del ingreso *per cápita* experimentó un deterioro, mientras que el 10% más rico aumentó su participación. Por el contrario, las personas más pobres que percibieron ingreso en la ciudad, aumentaron su participación en tanto que los más ricos vieron disminuir su ingreso en este lapso de tiempo. (Ver Cuadro 7 Anexo Estadístico).

Sin embargo, entre 1988 y 1995, las características de la evolución son inversas, puesto que hay un mejoramiento en el ingreso *per cápita* para los perceptores de más altos ingresos en la ciudad, y empeoramiento para los más pobres. A su vez en el campo, la situación mejora para los de menor ingreso y empeora para los deciles más altos de ingreso, lo cual presenta dos dinámicas de acumulación diferentes asociadas probablemente con el cambio de los lineamientos del modelo de desarrollo. Las diferencias entre los dos grupos de ingreso, tanto en la ciudad como en el campo fueron bastante amplias, al punto que en la zona rural, en 1978 el 20% más rico superó alrededor de 30 veces al 20% más pobre, y en la zona urbana tal desigualdad fue de 27 veces³⁰. Dicha relación se redujo en las ciudades y aumentó en el campo hacia 1988, pero en 1995 la desigualdad del ingreso fue mayor a nivel urbano y menor en el rural. (Cuadro 7).

2.3.1 Evolución de los ingresos salariales y no salariales

El empeoramiento de la distribución del ingreso para la fracción de población rural más pobre entre 1978 y 1988 estuvo marcada por la caída de los ingresos laborales. El acrecentamiento de las oportunidades para los perceptores rurales de ingresos no laborales, así como para los más ricos, es reflejo de los altos niveles de protección de la agricultura —la cual prevaleció durante este período— y también por los efectos de los acuerdos de los cultivadores del café³¹.

Sin embargo, hacia 1995 para el 20% más pobre (deciles 1 y 2), se presenta una gran recuperación con el aumento del ingreso *per cápita* derivado de un incremento tanto del ingreso laboral como no laboral, lo cual no sucedió para el segmento del 20% más rico de esta zona, por lo cual el número de veces que los ricos superan a los pobres en su ingreso pasó de 35 en 1988 a 26 veces en 1995.

De otra parte, en el sector urbano, luego de una recuperación de la participación del ingreso del 20% más pobre de la población entre 1978 y 1988, en el siguiente sub-

³⁰ Una de las formas de analizar las variaciones en la distribución del ingreso de los hogares, es examinando los cambios de la participación del ingreso desde los que perciben más ingreso hasta los que perciben en menor proporción; lo anterior se realiza ordenando ascendentemente los datos de ingresos que recogen las encuestas de hogares y posteriormente se divide entre diez partes, por lo cual se le da el nombre de decil; si se divide en cinco partes se llamarán quintiles. Para determinar de manera más precisa si los cambios en el ingreso de población implica una mayor o una menor desigualdad en el ingreso se toman los deciles más bajos —los de menor ingreso—, y se comparan con los más altos —de mayor ingreso—.

³¹ *Ocampo y Pérez*, p.14.

subperíodo se presentó una pérdida del ingreso *per cápita*, a la par con la caída de los ingresos tanto laborales como los no laborales, en contraste con el mejoramiento en los deciles más ricos, y por ende una mayor participación en el total de ingresos, situación por la cual la desigualdad se incrementó en dicho período.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 1978-1995

Ingreso	1978			1988			1995		
	Deciles		Desiguald.	Deciles		Desiguald.	Deciles		Desiguald.
	1 y 2	9 y 10	9 y 10 / 1 y 2	1 y 2	9 y 10	9 y 10 / 1 y 2	1 y 2	9 y 10	9 y 10 / 1 y 2
	%	%	No. veces	%	%	No. veces	%	%	No. veces
Per cápita									
Rural	2,2	66,2	30,1	2	70,0	35,0	2,5	65	26,0
Urbano	2,4	66,4	27,7	3	64,4	21,5	2,6	68	26,2
Laboral									
Rural	3,2	43,0	13,4	1,7	47,4	27,9	2,2	49,4	20,4
Urbano	5,4	43,7	8,1	5,7	44,7	7,8	4,8	48	10,0
No Laboral									
Rural	3,6	63,8	17,7	3,7	72,0	19,5	5,0	66,2	13,2
Urbano	2,2	70,2	31,9	3,2	66,1	20,7	3,1	68,2	22,0

Fuente: José Antonio Ocampo, María José Pérez y Camilo Tovar, "Macroeconomics, Structural Adjustment and Equity in Colombia 1978-1995", 1997, Table 4, y su versión en español de mayo de 1998, Cuadro 2.

En definitiva, la reducción de los ingresos rurales se sucedió de manera aguda en los ingresos no salariales particularmente de los hogares ricos, mientras que en los hogares urbanos fue totalmente concentrado en los salarios reales del decil más alto de la distribución del ingreso y en las rentas no salariales. Esta tendencia en la zona rural probablemente refleja la eliminación de rentas generadas por la protección, así como los efectos de la liberalización comercial en la clase media rural, y trabajadores en la agricultura comercial. Sin embargo, la liberalización no tuvo efecto similar en las áreas urbanas donde los ingresos no salariales se incrementaron rápidamente particularmente en los hogares ricos. La crisis agrícola golpeó duramente el empleo rural y el ingreso, específicamente para los deciles más altos, así mismo, la migración de mano de obra no calificada posiblemente tuvo un efecto adverso sobre los salarios de los hogares urbanos más pobres.

En resumen, en las áreas rurales los efectos del ingreso laboral y no laboral fueron más notables en los más altos deciles, los cuales se beneficiaron de la estabilización de los precios del café y la protección doméstica de la agricultura en los ochenta; en las áreas urbanas el desplazamiento de la mano de obra rural incre-

mentó la mano de obra no calificada de las ciudades deprimiendo los ingresos de los hogares más pobres³².

2.4 La brecha rural-urbana

La pobreza en las zonas rurales no ha decrecido y la concentración del ingreso ha disminuido debido, posiblemente, al empobrecimiento relativo de los rentistas, capa de la población que tuvo una fuerte protección arancelaria entre 1978 y 1988 (Ocampo, Pérez y otros 1997). El mejoramiento de las condiciones de vida urbana que evidencia el NBI contrasta con el estancamiento de las oportunidades de acceso de la población rural a los mecanismos generadores de mayor ingreso, como son empleo, educación y otros factores que están determinados por el dinamismo del mercado.

En la zona rural, las oportunidades de empleo para la población en edad de trabajar decrecieron entre 1988 y 1995, resultado del agravamiento del sector agrícola durante 1991 y 1993, causado probablemente por el efecto de la variación de los precios internacionales, en el caso del café, y la liberalización comercial, la cual tuvo una incidencia en la disminución de los cultivos estacionales como cereales y oleaginosas (diagnóstico de la Agenda de Dinamización Productiva, Misión Rural). Dicha caída del empleo en el sector rural, ha podido promover la migración hacia las ciudades, aumentando el número de desempleados que compiten con mano de obra no calificada.

Es de interés en el capítulo siguiente ya no los ingresos como resultado sino comprender el proceso en el cual se generan, por tal razón nos ocuparemos en seguida de los mercados de trabajo.

³² *Ibid*, p. 15.

3. MERCADOS DE TRABAJO RURALES

3.1 La oferta de trabajo rural

Como resultado del acelerado proceso migratorio de las décadas anteriores y de la transición demográfica, la población rural continúa en un lento proceso de envejecimiento. La oferta laboral rural o Población Económicamente Activa –PEA– en 1995 abarcaba 5.841.002 personas, donde los hombres representaban el 71.1% de la PEA y las mujeres el 28.9%³³. La PEA se recompone, con aumentos en la participación laboral de la población madura (20-39 años) y disminuyendo la de los muy jóvenes (menores de 20 años)³⁴. El retiro laboral se produce a una edad más avanzada que en las zonas urbanas, así en el grupo de más de 65 años la tasa de participación en las zonas rurales era del 69.7%, mientras en las capitales de departamento la participación era apenas del 35.4%³⁵.

La PEA rural es ahora más educada que en el pasado, los años de escolaridad para los jóvenes mayores de 18 años, pasaron de 2.5 años en 1978 a 4.4 en 1995, sin embargo, la proporción de la población sin educación apenas se movió del 22% en 1988 al 20% en 1995. La tasa global de participación tuvo un aumento importante entre 1978 y 1988, al pasar del 47.1% al 53.8%³⁶, pero permanece así en 1997, con 53.7%, según el DANE. Entre 1988 y 1995 baja la participación de los hombres del 80% al 77% y aumenta la de las mujeres del 29% al 32%, no obstante, esta baja participación de la mujer puede contribuir al nivel bajo en la tasa de participación rural. También se presenta por nivel educativo una recomposición interesante, al aumentar la participación de los que tienen mayor educación y disminuir la de los que tienen menos educación, anotan los expertos que este hecho sería indicativo de que los jóvenes con bajo nivel educativo se han retirado del mercado laboral para dedicarse al estudio.

Vista desde las regiones, la tasa de participación laboral más baja se da en la región Atlántica (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre).

³³ SISD-DNP, "Empleo", Boletín No. 13, *Sistema de Indicadores Socio-Demográficos para Colombia*, noviembre 1996, Cuadro 1.

³⁴ José Leibovich, Luis Ángel Rodríguez y Óscar Nupia, *El empleo en el sector rural colombiano; ¿Qué ha pasado en los últimos años? ¿Qué se puede prever?*, CEDE Uniandes, Santafé de Bogotá, 1º de septiembre 1997, p. 5.

³⁵ Álvaro Reyes y Jaime Martínez, "Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia", en: *Competitividad sin pobreza*, Coordinadores Clara González y Carlos Felipe Jaramillo, Fonade-TM Editores, 1994, p. 305.

³⁶ Ocampo y otros, 1997, *op. cit.*, Table 2.

Entre 1991 y 1997 sólo hubo un año, 1993, en el que la tasa global de participación fue menor en la región oriental que en la región Atlántica (EHR-DANE). La tradición migratoria de esta región, migración especialmente femenina, impide tasas mayores de participación laboral.

“Por regiones el índice de masculinidad (hombres/mujer) en la región Atlántica y en menor medida el de la región oriental, que son las principales fuentes de migrantes hacia Venezuela, es mayor que en las otras dos regiones, indicando la posibilidad de que la emigración desde estas dos regiones haya sido mayor para mujeres que para hombres, aumentando dicho índice” (A. Reyes y J. Martínez, *op. cit.*, pp. 305-307).

En resumen entre 1988 y 1995 la oferta de trabajo ha conocido los siguientes cambios

- La fuerza de trabajo femenina aumentó su participación en la PEA en un 2.6%.
- Es de destacar que la mujer es el elemento más dinámico en la tendencia general de la PEA. La estructura de la oferta femenina por nivel educativo, varía más rápidamente que la tendencia masculina como puede apreciarse en el Cuadro 5. Así por ejemplo en el período 1988-1995 tanto la oferta femenina sin ninguna educación como la oferta con nivel primario, se redujo más rápido que la de los hombres, -35.4% contra -21.3%; aumentó en la misma proporción la oferta con nivel de secundaria y fue mucho mayor el aumento de la proporción de mujeres que de hombres con educación superior (120.9% contra 66.9%).
- Aumentó la oferta con niveles educativos de bachillerato y educación superior, sobre todo a costa de la disminución de quienes no tienen ninguna educación o sólo primaria.

Cuadro 5
Variación porcentual de la PEA rural por nivel educativo,
según sexo 1988-1995

Ninguno	-25.3	-21.3	-35.4
Primaria	-3.9	-2.4	-6.7
Secundaria	29.8	27.9	29.3
Superior	95.6	66.9	120.9
TOTAL	23.6	8.8	23.6

Fuente: Hugo López, “Comentarios a las series de empleo y desempleo, 1988-1995” en: *Empleo*, DNP-SISD, Boletín No. 13, Nov. 1996, Cuadro No. 14, p. 31.

3.2 El empleo rural

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) para las áreas rurales en 1993, arrojó realidades muy interesantes. Lo primero es registrar el hecho de que la agricultura se constituye en la principal fuente del empleo rural, pero con una importancia decreciente. No todos los que trabajan en la agricultura viven en la zona rural (por fuera de las cabeceras municipales), ni todos los que viven en este territorio se dedican a la agricultura. Del empleo total del país, cerca del 30% era residente en áreas rurales, por fuera de las cabeceras municipales. Del empleo rural, la región central y la región oriental participaban cada una con cerca del 30% del empleo y las regiones Atlántica y Pacífica con algo más del 20% cada una.

El empleo directo asociado al sector agropecuario experimenta una pérdida en su participación en el empleo rural, del 61.3% en 1988 pasó a 55% en 1995. Los sectores que ganan participación son principalmente comercio y servicios, los cuales aumentaron del 11% al 14% en ambos casos. El aumento en la participación de la mujer es notable en servicios pues mientras que en 1988 el 25.8% de las ocupadas rurales se dedicaban a actividades relacionadas con servicios, para 1995 ese porcentaje había aumentado al 34%. En el comercio el empleo femenino pasó del 24% al 27%³⁷. Acá parecen jugar un papel muy importante en el empleo los pequeños centros urbanos como espacio para diversificación de las actividades económicas al interior del sector rural.

Según expertos si se contabiliza como rural a la población en cabeceras municipales hasta de 10.000 habitantes, la proporción de población rural en el país llegaría al 42%³⁸. Según una reciente investigación sobre tipología poblacional de los municipios del país, los dos primeros grupos considerados como netamente rurales de un total de seis, cubrirían al 43.3% de la población del país³⁹. Se observa también un proceso de salarización del empleo rural en el período en referencia, el cual se refleja en un aumento de la proporción de empleados y de los obreros o jornaleros.

“Esta tendencia a la salarización del empleo rural, sin embargo, más que resultado de un proceso de modernización del campo, parece reflejar la necesidad forzada de los más pobres a salir a vender su fuerza de trabajo frente a la crisis de la actividad productiva agropecuaria con el consecuente deterioro de las condiciones de vida”. (Caro y otros, *Ibid*, *op. cit.*, p. viii).

Respecto a la posición ocupacional por nivel de ingreso, es de destacar que a medida que se asciende de los deciles más pobres a los de mayor ingreso, el peso del empleo en actividades agropecuarias disminuye mientras aumenta la proporción de quienes se ocupan en el sector terciario (servicios y comercio). Esta mejoría en la

³⁷ Blanca Lilia Caro, Mauricio Gómez y Luisa F. Manosalva, *Mujer Rural en Cifras*, Presidencia de la República, Dirección Nacional de Equidad para la Mujer - Ministerio de Agricultura, Oficina de Mujer Rural, Santafé de Bogotá, junio de 1997, p. viii.

³⁸ J. Leibovich y otros, *op. cit.* 1997, p. 3.

³⁹ Juan Ramos y Libardo Sarmiento, “Tipología poblacional de los municipios en Colombia, 1951-1993” en: *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Fundación Social, Santafé de Bogotá, mayo de 1998, pp. 82-88.

calidad del empleo en centros urbanos como apoyo y soporte de la actividad agropecuaria, va acompañada de una mejoría en la calidad del empleo en dicha actividad. En el diagnóstico de la Agenda de Dinamización Productiva de la Misión Rural, se pone de presente este fenómeno con el tránsito de empleo temporal a empleo permanente por la sustitución de cultivos transitorios (importables) por cultivos permanentes (exportables). En este contexto debe estudiarse más en profundidad la permanencia de trabajo temporal por la intermediación de empresas de suministro de trabajo temporal para algunas labores agrícolas en cultivos permanentes.

Entre 1991 y 1997 el sector rural perdió casi 100.000 empleos, de 5.9 millones de ocupados en 1991 pasa a 5.8 millones en 1997. La población ocupada se reduce en 1992 y 1993 para experimentar una recuperación en 1994 y 1995, disminuyendo en 1996 y mostrando recuperación en 1997. (DANE, Encuesta de Hogares Rural). En el estudio de José Leibovich, ya mencionado, se destaca también el aumento en la participación del empleo femenino entre 1988 y 1995, pasando del 24% al 28% y las tendencias favorables que se observan en la recomposición del empleo por edad con la menor participación del empleo de los jóvenes, así como por nivel educativo, con la menor participación de los sin educación.

Es de resaltar cuando se compara la estructura de la ocupación de las mujeres en la zona rural con la misma estructura de la población total ocupada en el país, que el mercado de trabajo para las mujeres rurales, a diferencia del de los hombres, se especializa en ocupar bachilleres, observándose también una mayor preferencia por ocupar mujeres en el nivel de educación superior. Parece presentarse un sub-registro en el empleo de las mujeres, resulta de común ocurrencia que las mujeres que no tienen empleo remunerado o que laboran exclusivamente en la parcela, tienden a valorar su trabajo en las actividades agropecuarias como parte de sus labores domésticas. Por ello es usual que reporten como actividad principal los "oficios del hogar" y por tanto estas actividades quedan registradas como "secundarias". Al incluir en el mercado laboral a estas "nuevas ocupadas", la tasa global de participación de la mujer rural pasaría de 28.6% a 44.3% en 1988 y de 32% a 48% en 1995.

3.3 El desempleo rural

La encuesta Casen mostró que en 1993 las tasas de desempleo de la población residente en zonas rurales eran inferiores a las observadas para hombres en zonas urbanas, pero resultaban superiores a las urbanas en el caso de las mujeres. La tasa de desocupación se mantuvo sobre el 4.4% entre 1991 y 1993, esto es con un número de desocupados ligeramente por encima de los 260.000. Pero a partir de ese año la tasa de desempleo aumenta al 5.5% entre 1994 y 1995, sube al 6.1% en 1996 y al 6.5% en 1997, cuando el volumen de desocupados rurales llega a los 400.000. El aumento en la tasa de participación femenina entre 1988 y 1995 no fue compensado en la misma proporción con la creación de nuevos empleos, por lo que el desempleo aumentó más para las mujeres. El desempleo se ubica principalmente en los jóvenes y en las personas con secundaria completa.

Resulta coincidente el cambio en los patrones regionales de producción agrícola, especialmente en la Costa Atlántica donde tres cuartas partes de los cultivos agrícolas eran justamente cultivos transitorios, los cuales fueron desplazados por permanentes.

La coincidencia se presenta entre el declinamiento de los cultivos transitorios y el aumento en las tasas de desempleo rural en la región. La Costa Atlántica presenta las tasas de desempleo más elevadas en comparación con las otras regiones. De otra parte la tasa global de participación disminuyó 6 puntos porcentuales.

La crisis de precios y rentabilidad en el café también dan cuenta del aumento en la tasa de desempleo en la región central, de una tasa del 3.3% en 1992 se sube el 6% en 1996. El número de desocupados casi se dobla en ese período. Llama la atención el hecho de que mientras el PIB agropecuario pasó de crecer el 1.3% en 1994 al 5.2% en 1995, y a pesar de haber mejorado la situación de empleo, la tasa de desempleo se mantuvo alta en 1995; este comportamiento sería indicativo de una tasa de desempleo rural cada vez más desligada del comportamiento del sector agropecuario, porque el empleo sectorial apenas representa el 55% del empleo rural.

3.4 Fuentes del ingreso rural

Con relación a las distintas fuentes de ingreso rural, según las encuestas Casen para 1993, las regiones presentan un cierto grado de "especialización". El mayor porcentaje de salarización de la mano de obra lo tiene la Costa Atlántica con el 64% de los hogares. En la región Oriental son igualmente importantes los ingresos generados por el trabajo asalariado como los ingresos generados en la actividad independiente de los pequeños productores (cuenta propia) con el 60% de los hogares. En las regiones Central y Pacífica, es predominante los cuenta propia y a cierta distancia sigue el trabajo asalariado. Las transferencias son más importantes en los hogares con jefatura femenina. El 51.5% de los hogares de la región Central, reciben transferencias, seguidos de la Costa Atlántica y la Costa Pacífica. Buena parte de estas transferencias son remesas en dinero de miembros del hogar migrantes. Las remesas netas de los trabajadores colombianos en el exterior a su país de origen llegaron a US\$172 millones en 1995⁴⁰.

El hecho notable es la diversificación de las oportunidades de empleo y la generación de ingresos por fuera de la agricultura, en actividades relacionadas con el sector agropecuario en etapas pos-cosecha así como en actividades de comercio y servicio que apoyan dichas labores, en las llamadas sociedades locales donde resulta difuso el viejo límite entre lo urbano y lo rural.

El desempleo abierto es casi inexistente para los hombres, pero muy alto para las mujeres quienes tienen muy pocas posibilidades de empleo en el campo.

En los años noventa y mientras se mantuvo la revaluación del peso, aumentó el índice de precios al productor para los productos de la economía campesina (bienes no transables), con lo cual vieron mejorar sus ingresos. A su vez la evolución de la tasa de cambio afectó los precios de los bienes transables, café, banano y flores en los exportables y cereales y oleaginosas en los importables. Esta mejora en el ingreso campesino, sin duda se reflejó en la mayor participación que en la distribución del ingreso tuvo el 20% más pobre en la primera mitad de los años noventa.

⁴⁰ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington, 1997. Cuadro 16, pp. 269.

Entre 1988 y 1995 la proporción que representaban los ingresos laborales de las mujeres respecto de los ingresos laborales de los hombres, aumentó de manera importante entre las trabajadoras independientes, se mantuvo estable entre las empleadas y empeoró entre las obreras y jornaleras. En la actividad agropecuaria una alta proporción de mujeres ocupadas no recibe remuneración por tratarse de ayudantes familiares en una proporción que triplica a la de los hombres en el promedio nacional rural 1995 (Blanca Lilia Caro *et al.*, op. cit., p. ix).

3.5 La migración a los centros urbanos

Al estudiar las características relevantes en la condición de pobreza de los migrantes según departamento de origen y con relación a migrantes recientes⁴¹, migrantes antiguos y población nativa, se encontró que los migrantes más pobres en las ciudades grandes y en las ciudades intermedias, provenían de departamentos cuyos ingresos estaban por debajo del promedio nacional y con niveles educacionales bajos en su población, afectando en mayor medida a los migrantes recientes, en primer lugar para los migrantes originarios de Cauca, Nariño, Chocó, Cesar, Córdoba, Guajira, Sucre, Santander, Atlántico, Bolívar y Magdalena, resultando atípico el caso de Atlántico.

Los hallazgos principales del trabajo no participan de las creencias más generalizadas que ven en los inmigrantes urbanos más problemas que soluciones (José Fernando Pineda y Rodolfo Heredia, *op. cit.*, pp. 3 y 4):

- La condición del migrante como tal no afecta sus condiciones de pobreza dentro de la población urbana. Los inmigrantes no son más pobres que los nativos una vez se controla por sus características socio-demográficas.
- A mayor distancia del desplazamiento, mayor selectividad y menor probabilidad de ser pobre.
- Varias de las determinantes de la pobreza son en buena medida elementos transitorios y no permanentes en el ciclo de vida de los individuos. La edad del jefe del hogar, el número de personas en la vivienda y el total de trabajadores, son elementos que cambian con el ciclo de vida del hogar y que afectan en un sentido y otro las condiciones de pobreza.
- La permanencia en la ciudad tiene un efecto positivo sobre las condiciones de pobreza de la población. Se evidencia que los migrantes que llevan mayor tiempo residiendo en la ciudad tienen condiciones de pobreza inferiores a sus contrapartes que acaban de arribar y muestra el papel positivo que el desarrollo urbano ha tenido sobre los niveles de pobreza de sus residentes en los varios grupos de centros urbanos estudiados.

La pobreza rural se manifiesta por supuesto en el campo pero algunos factores que la determinan evidentemente se originan fuera del ámbito rural, por ello nos ocuparemos en el siguiente capítulo de los factores determinantes de la pobreza rural.

⁴¹ Rodolfo Heredia y José Fernando Pineda, *Migración y pobreza absoluta*, informe final, Corporación Centro Regional de Población - CCRP, junio de 1990, Bogotá, Cuadro No. 17, pp. 54 y ss.

4. FACTORES DETERMINANTES DEL NIVEL DE LA POBREZA RURAL

La pobreza, fenómeno multidimensional resultante de complejas determinaciones, se manifiesta finalmente en las personas, en los hogares a los cuales pertenecen esas personas, en el espacio de relaciones socio-culturales bajo las cuales viven esos hogares, en territorios determinados y con condicionantes en distintos ámbitos que aceleran la pobreza en unos casos o la reducen en otros.

Los determinantes de la pobreza pueden agruparse en factores de índole socio-demográfico, territorial, estructural, sectorial, coyuntural y contextual. Se ha sugerido que para el análisis de los determinantes de la pobreza resulta adecuada y fructífera la propuesta de Amartya Sen en términos de las "titularidades" entendidas como el dominio ejercido por una persona sobre un conjunto de bienes y servicios y que aunque en un principio se planteó para el estudio del hambre, puede ser útil para el análisis de la pobreza⁴². El concepto abarca no solamente bienes sino también derechos de acceso a servicios y bienes públicos: el conjunto de *titularidades* posibles para una persona depende de dos parámetros: su dotación inicial de recursos y el "mapa de titularidades de intercambio con la naturaleza y con otras personas, que debe ser interpretado en el mismo sentido amplio en que son interpretadas las titularidades, incluyendo por ejemplo, los derechos adquiridos respecto al Estado" (Sen, *op. cit.*).

Sen enumera cuatro tipos principales de relaciones de titularidad, en el entendido que existen otras:

- a) *Titularidad basada en el comercio*: titularidad de la propiedad obtenida mediante el intercambio de algo que uno posee con otra parte contratante (o, multilateralmente, con otra serie de partes).
- b) *Titularidad basada en la producción*: titularidad de la propiedad obtenida organizando la producción con los propios recursos, o con recursos aportados por otras partes contratantes según condiciones convenidas de comercio.
- c) *Titularidad por trabajo propio*: titularidad de la propiedad del propio trabajo y, por consiguiente, de los derechos basados en el comercio o en la producción en relación con el propio trabajo.
- d) *Titularidad por herencia y transferencia*: titularidad de la propiedad recibida de otra persona que era el propietario legítimo, posiblemente con efectos después de la muerte de esa persona (si así lo ha especificado)⁴³.

⁴²La propuesta es de Julio Boltvinik en referencia al trabajo de Amartya Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, OIT, Clarendon Press, Oxford, Caps. 1, 5 y 10 y Apéndices A y B. Ver del primero, "Pobreza y estratificación social en México". Inegi, Aguas Calientes, 1995, pp. 9-10.

⁴³Naciones Unidas, *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano*, Centro de Derechos Humanos Ginebra, Nueva York, 1989, pp. 9-10.

- La titularidad d) hace referencia a las dotaciones iniciales de recursos, esto es al patrimonio heredado, así como a las transferencias, ej. las remitiencias de los trabajadores migrantes en el exterior.
- La titularidad a) es aplicable a los ingresos rurales generados fuera de la parcela, en actividades de comercio y servicios.
- La titularidad b) se refiere a los ingresos derivados de la actividad productiva y percibidos por los pequeños productores independientes.
- La titularidad c) está referida a la propiedad de la fuerza de trabajo y a los derechos que corresponden a su titular, derivados de su participación en el mercado laboral. Por supuesto que en la realidad se combinan varias titularidades.

4.1 Factores socio-demográficos: características de los hogares y migración

La política de aumentar el nivel educativo es el mejor instrumento para potenciar las capacidades y ha demostrado su eficacia en el aumento del nivel de vida (reducción de la pobreza) en el mediano y largo plazo⁴⁴. En un territorio pobre las probabilidades de ser pobre son evidentemente mayores que en uno que no lo sea⁴⁵. Según el estudio de Heredia y Pineda (en el lugar de destino), la probabilidad de ser pobre se reduce con los años de educación del jefe y con su edad y se aumenta por la relación de dependencia, las personas por hogar y la migración de corta distancia (Heredia y Pineda, 1990, p. 84).

En el pasado, y con relación al censo de 1973, en el caso de Bogotá se concluyó que los inmigrantes “ganan más que los nativos en todas las categorías de ingreso; que los que llevan ya largo tiempo en la ciudad, ganan más que los no inmigrantes; que los emigrantes nacidos en ciudades grandes ganan más que los nacidos en pueblos pequeños, quienes a su vez ganan más que los nativos; y que los inmigrantes ganan más que los no migrantes en todos los niveles de educación”⁴⁶.

En investigaciones muy detalladas sobre la relación migración-pobreza, con relación al censo de 1985, se han encontrado resultados sorprendentes y en la misma dirección de los hallados para el censo anterior: algunos de los determinantes de la pobreza son más elementos transitorios que permanentes en el ciclo de vida de los individuos; la edad del jefe del hogar, su número de personas y el total de miembros trabajadores, cambian con el ciclo de vida del hogar. El estado de pobreza está

⁴⁴ Manuel Muñoz, “Algunos aspectos de la distribución del ingreso en Colombia”, en: *Cuadernos de Economía*, Departamento de Teoría y Política Económica, Universidad Nacional de Colombia, No. 14, primer semestre de 1990, Bogotá, p. 113.

⁴⁵ Esta hipótesis para el caso de la migración, es ampliamente demostrada por Rodolfo Heredia B. y José Fernando Pineda G., *Migración y Pobreza Absoluta*. Informe final. Corporación Centro-Regional de Población - CCRP, Bogotá, D.E., junio de 1990, p. 10.

⁴⁶ Helena Jaramillo, “Determinants of income differentials after migration”, New Haven, Conn. Yale University, 1978, citado por Rakech Mohan, *Ingreso y bienestar en una metrópoli en desarrollo, consecuencias del crecimiento en Bogotá*, Rojas Eberhardt Editores, Bogotá 1988, p. 271, citado por Heredia y Pineda, *op. cit.* p. 12.

relacionado significativamente con elementos de capital humano y con la composición demográfica de los hogares. Los pobres de hoy no son los pobres de mañana y contrario a lo que se cree, habría un papel positivo de la inmigración en el desarrollo de los centros urbanos del país.

4.2 Factores territoriales: municipios pobres

El territorio como espacio de múltiples determinaciones socioeconómicas, político-institucionales y culturales, fija el espacio real para las titularidades de las personas. Una de las más recientes tipologías territoriales para el país se propuso, con base en información censal, calcular coberturas de los servicios básicos domiciliarios, niveles de educación, distribución espacial y etárea de la población y niveles de pobreza (con metodología de las NBI) obtener una jerarquización y categorización de los entes territoriales, municipios y departamentos. Se pusieron frente a frente, necesidades y capacidad financiera para atender esas necesidades.

Como resultado, se obtuvo un Índice de Desarrollo Municipal, el cual refleja tanto la inversión de las administraciones locales como del gobierno central en el campo social. Se establecieron ocho grupos de municipios y con base en éstos, cuatro grupos departamentales⁴⁷. Según los estudios mencionados, el Índice de desarrollo resulta de la cuantificación de 14 variables e indicadores sintéticos que se agrupan en cuatro grandes factores a saber:

- El primero de ellos relacionado con la distribución espacial de la población, junto a la cobertura de los tres servicios básicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado y energía).
- Un segundo factor relacionado con el nivel de pobreza urbano y rural del NBI, junto a niveles de alfabetismo y hacinamiento.
- Un tercer factor de educación medido a través de las tasas de escolaridad para el nivel primario y secundario de educación.
- Finalmente un cuarto factor de la parte financiera medido con los ingresos tributarios y no tributarios *per cápita* de los municipios, los gastos corrientes *per cápita* y la relación existente entre los ingresos propios y las transferencias de la nación.

El índice municipal se mueve en una escala entre 0 y 100 puntos. Los municipios catalogados como pobres (categorías 1, 2 y 3), obtuvieron un puntaje mínimo de 2.92 (Nóvita, Chocó) y máximo de 30.99 para Puerto Gaitán, Meta. Llama la atención la reducción del número de municipios en la categoría *pobres*, como resultado del avance en la satisfacción de necesidades básicas, de 533 municipios en el censo de 1985 se pasó a 296 municipios en la categoría de *pobres* en el censo de 1993.

⁴⁷ D.N.P., *Modelo de jerarquización y categorización de entidades territoriales –municipio y departamentos– para el Sistema Nacional de Cofinanciación*. Documento elaborado con la colaboración del doctor Hernando Moreno. D.N.P - U.D.T, Santafé de Bogotá, Enero de 1995. *Actualización de la categorización de las entidades territoriales para el sistema nacional de cofinanciación*. Documento: Secretaría Técnica C.N.C. (versión para discusión). Nov. 19 de 1997.

Cuadro 6
JERARQUIZACIÓN Y CATEGORIZACIÓN MUNICIPAL COLOMBIA
1985-1993

Pobres (1-2-3)	2.92	30.99	296	28.2	533	50.7
Intermedios (4-5)	31.07	48.04	524	49.8	332	31.6
Ricos (6-7-8)	48.32	85.22	231	22.0	186	17.7
T O T A L			1.051	100.0	1.051	100.0

Fuente: Los dos estudios citados sobre jerarquización y Categorización municipal.

Sin embargo, hubo entre los dos censos 124 municipios que bajaron de categoría, 58 de ellos pertenecen a Antioquia. De los municipios que disminuyen de categoría, 43 quedaron catalogados como pobres (categoría 1-3) y 22 de ellos están en Antioquia. Luego se jerarquizaron los departamentos obteniéndose cuatro grandes grupos. El grupo catalogado como *pobre* en 1985 estaba compuesto por trece departamentos y tuvo un índice mínimo de 15.6 y un índice máximo de 31.4:

Vaupés	Guainía	Casanare	Vichada
Chocó	Córdoba	Guaviare	Nariño
Bolívar	Putumayo	Sucre	Amazonas
Magdalena			

La jerarquización presentada es un típico caso donde la titularidad se ejerce sobre bienes públicos, como la educación y la salud, y en el acceso a servicios públicos domiciliarios.

4.3 Factores estructurales: formas precarias de acceso a los recursos productivos

Se ha dicho que en el proceso de modernización de la agricultura colombiana ha resultado ganador un reducido grupo de empresarios agrícolas, propietarios de la tierra, comerciantes y empresas abastecedoras de los insumos modernos. Históricamente la inmensa mayoría de la población rural resultó perdedora porque las condiciones de acceso a los recursos productivos (tierra y capital principalmente) han sido discriminatorias contra los pequeños productores campesinos (CEGA).

4.3.1 La tierra

Una dotación inicial muy pequeña de tierra representa un caso típico de pobreza con carácter estructural y corresponde a la *titularidad d) Por herencia*. En 1984 el 62.4 de los propietarios rurales poseía apenas el 5.1% de la superficie en propiedades menores de cinco hectáreas; este rango estaba asentado sobre una superficie de 1.1

millones de hectáreas. Entre 1970 y 1984 en este rango de las propiedades menores de cinco hectáreas hubo más de 300.000 nuevos minifundistas, sobre una superficie del 5% del total de la tierra ocupada⁴⁸. Según el censo de minifundios URPA - IICA⁴⁹ había en 1993 2.2 millones de predios pequeños catalogados como minifundios y cinco departamentos albergaban dos terceras partes de ellos en su orden Boyacá, Cundinamarca, Antioquia, Cauca y Nariño.

Para 1995 la Encuesta Nacional Agropecuaria (ver Agenda de Economía Campesina de la Misión Rural) reportaba que las fincas menores de cinco hectáreas ocupaban el 3.2% de la tierra. Aunque este dato no es directamente comparable con los datos mencionados anteriormente puesto que no se puede comparar porcentaje de fincas con porcentaje de propietarios, lo que sí es claro es que los predios pequeños (de 0 a 5 hectáreas) no ocupan más allá del 5% de la superficie.

La encuesta Casen de 1993 encontró patrones de tenencia de la tierra bien diferenciados en las distintas regiones⁵⁰:

- En la región Atlántica para los predios menores de cinco hectáreas el porcentaje de propietarios con títulos es muy bajo, allí predomina el arrendamiento y el contrato de aparcería. El porcentaje de propietarios crece en la medida en que el tamaño del predio es mayor de cincuenta hectáreas.
- En la región Oriental por el contrario, es en el rango de cinco a nueve hectáreas donde se encuentra la mayor proporción de propietarios con título y se reduce para tamaños mayores. En esta región los contratos de arrendamiento se hacen más frecuentes para los predios de mayor tamaño y llegó a representar una cuarta parte de los predios de más de cincuenta hectáreas. Este hecho confirma el desarrollo de la agricultura comercial en la región.
- En la región Central, zona cafetera por excelencia, la incidencia la tienen los propietarios sin título –colonos- para predios mayores de cincuenta hectáreas (Reyes y Martínez).
- En la región Pacífica a partir de predios mayores de diez hectáreas, la proporción de propietarios con título se reduce, pero aumenta la proporción de colonos.

4.3.2. El crédito

El crédito es el elemento fundamental de valorización de la tierra, para poder asimilar la asistencia técnica y financiar la producción e inclusive la comercialización. En un estudio sobre sistemas alternativos de crédito agropecuario para pequeños productores, se caracterizó tanto la demanda de crédito como la oferta a partir de siete tipologías principales de pequeños productores en la actividad agropecuaria⁵¹.

⁴⁸ CEGA, Hacia una política de tierras en: *Coyuntura Colombiana* No. 50B, junio de 1996, p. 113.

⁴⁹ Agenda de Economía Campesina de la Misión Rural.

⁵⁰ Álvaro Reyes y Jaime Martínez, "Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia", en: *Competitividad sin pobreza*, Coordinadores: Clara González y Carlos Felipe Jaramillo, D.N.P., Fonade - TM Editores, Santafé de Bogotá, 1993, p. 318.

⁵¹ Álvaro Reyes, "Financiación y sistemas de crédito para el sector agropecuario", en: *Una mirada social al campo*. Compilación de la Cumbre Social Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Santafé de Bogotá, 1996, pp. 99 y ss.

Las posibilidades de acumulación con recursos propios son prácticamente inexistentes. Según la encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) de 1994, del ingreso total de los campesinos sólo se ahorra el 1%. Con la excepción de la Caja Agraria, en las demás entidades de crédito del sector financiero formal, la cartera de los pequeños productores agropecuarios era mínima. Se identificó la presencia de la Caja Agraria en 750 municipios.

En el estudio de Reyes mencionado arriba, a partir de la metodología del DANE, con una tipología de 14 categorías de municipios de acuerdo al carácter predominante de la producción agropecuaria en áreas de economía campesina, el estudio mencionado, las redujo a la mitad. Las siete tipologías de agricultura campesina y su cobertura municipal es la siguiente:

- *Campesinado medio comercial*: definido como la producción de unidades familiares competitivas con capacidad de penetrar ciertos mercados a nivel nacional e internacional. Esta tipología abarca 23% de los municipios del país. Del sistema financiero formal sin Caja Agraria, sólo están presentes el 5% de esas entidades.
- *Minifundio estable*: son productores dedicados al autoconsumo o abastecer mercados locales. Esta tipología abarca 14% de los municipios del país.
- *Minifundio deprimido*: que son unidades de producción muy pequeñas que no permiten la reproducción de la unidad familiar. Combinan la actividad predial con otras actividades y también saliendo a buscar trabajo en ciertas épocas del año. Esta tipología abarca 27% de los municipios del país.
- *Colonización no activa*: se trata de colonias asentadas en su parcela desde hace muchos años. Esta tipología abarca 4% de los municipios del país, principalmente localizados en la Costa Pacífica y en la Amazonia.
- *Colonización activa*: en zonas de gran movilidad de población lo cual dificulta su tratamiento institucional para el crédito. Cubre el 13% de los municipios del país en zonas ligadas a la expansión de la frontera agrícola en el piedemonte llanero, el Magdalena Medio, el Urabá antioqueño, principalmente.
- *Asentamientos campesinos en zonas de asalariados agrícolas*: ubicados en la periferia de zonas urbanizadas. Esta tipología cubre el 9% de los municipios de país.
- *Asentamientos campesinos en zonas de latifundio*: referidos a muchos municipios de la Costa Atlántica, con muchos productores como agregados donde predomina la relación de colonato. Esta tipología cubre el 10% de los municipios de país.

El campesinado en condiciones precarias en la tipología *Minifundio deprimido* y siguientes, estaba presente en el 63% de los municipios del país. Aparentemente no sería consistente con la tipología de grado de desarrollo municipal, donde los municipios pobres en 1993 eran apenas el 28.2% sobre la totalidad de municipios del país. En realidad los datos son consistentes, lo que sucede es que las dos encuestas mencionadas miden la pobreza de acuerdo a dos criterios diferentes. La Categorización y Jerarquización Municipal, midió la pobreza a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas, en tanto que la referente al crédito tuvo en cuenta el nivel de ingresos.

Significa que en términos estrictamente sociales el avance ha sido notable, mientras que en términos estrictamente económicos el rezago en los productores campesinos es grande. Este modelo en el largo plazo se hace insostenible.

4.4 Factores coyunturales: política macroeconómica

4.4.1 El control de la inflación

Hay consenso entre los expertos acerca del papel estratégico que desempeña mantener baja la tasa de inflación, para asegurar la estabilidad macroeconómica y sobre todo para contribuir a la estabilidad social y política⁵².

Se ha destacado no solamente el precepto constitucional para que la autoridad monetaria preserve el valor adquisitivo de la moneda⁵³ en defensa de los más pobres, sino que se ha demostrado la contribución de la inflación al aumento de las desigualdades, pues según una reciente investigación, “se encuentra evidencia de que la inflación es un impuesto regresivo en Colombia. En primer lugar este resultado muestra que los más pobres no tienen ingresos indexados, razón por la cual no están protegidos contra la inflación. Puede indicar también que el poder de protección contra la inflación del quintil 3 y 4 es mayor que el de aquellos que se localizan en los quintiles 1 y 2. En segundo lugar, los grupos de ingresos más altos pueden protegerse con más facilidad de la inflación adquiriendo activos reales a diferencia de los grupos más pobres”⁵⁴.

La inflación es una situación donde para los pobres y para quienes tienen ingresos fijos, opera desfavorablemente la *titularidad c) o titularidad por trabajo propio*.

La dinámica inflacionaria con el aumento de los precios de los alimentos, golpea más a las familias de bajos ingresos⁵⁵, por la mayor participación de los alimentos en la canasta de consumo (curvas de Engel).

4.4.2 La revaluación de la tasa de cambio

La revaluación de la tasa de cambio entre 1993 y 1997 amplió la brecha de precios entre productos transables y no transables, mientras los primeros, importables y exportables, vieron sus precios “frenados” o anclados por la tasa de cambio, los no transables, más orientados al mercado interno, experimentaron una “aceleración” en

⁵² Raúl Brignol-Mendes, *El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile, 1995, pp. 171 y ss.

⁵³ Roberto Junguito, “Macroeconomía y agricultura”, en: *Una mirada social al campo*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, 1996, pp. 149 y ss.

⁵⁴ Raquel Bernal, Mauricio Cárdenas, Jairo Núñez y Fabio Sánchez, *Costos sociales de la inestabilidad macroeconómica*, Fedesarrollo, Bogotá, 1997, p. 22.

⁵⁵ En los hogares pobres el gasto en alimentos dentro de la canasta familiar representaba en 1983, más del 50%. Absalón Machado, *El problema alimentario en Colombia*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID-, Universidad Nacional, Bogotá, 1986, p. 34.

sus precios, por encima del crecimiento del índice de precios al consumidor (ver diagnóstico de la Agenda de Dinamización Productiva, Misión Rural).

En un estudio reciente se muestra que los precios al productor de alimentos luego de haber mostrado una tendencia a disminuir hasta 1990, tuvieron un repunte desde 1991, con aumentos promedio por año del 5.7%⁵⁶, especialmente en las agrupaciones que incluyen a frutas, plátano, leguminosas, tubérculos, hortalizas y legumbres. Según la Agenda de Dinamización Productiva de la Misión Rural, el repunte en los precios al productor en productos de la economía campesina ligada a modernas formas de comercialización, ha ido acompañado de un menor crecimiento en el índice de precios al consumidor, por lo cual en los años noventa los precios relativos de los alimentos han aumentado.

Puede concluirse que la evolución de la tasa de cambio en los noventa favoreció a los campesinos con titularidad basada en la producción (*Titularidad b*).

4.4.3 El alza en las tasas de interés

Hasta 1990, la diferencia porcentual en las tasas de interés nominal entre el crédito comercial y el crédito agropecuario era de 15 puntos, en 1996 no llegaba a los tres puntos, en 1996 era inferior a tres puntos y la diferencia porcentual en la tasa real de interés entre pequeños productores y medianos y grandes, que era de algo más de 6 puntos en 1991, se redujo algo más de tres puntos porcentuales en 1997, según la Agenda de Dinamización Productiva ya citada. La reducción de los subsidios al crédito de los pequeños productores y el alza en las tasas de interés, afecta la estructura de costos y por ende afecta también la *Titularidad b* basada en la producción.

4.4.4 El precio de la fuerza de trabajo

Entre 1980 y 1990 el salario real agrícola, como ingreso para el trabajador, permaneció prácticamente estable y para el productor como factor de costo disminuyó en 6%, para luego tener un movimiento ascendente en los años siguientes. En la Agenda de Dinamización Productiva se destaca la importancia de distinguir en la evolución de los jornales agrícolas su doble aspecto de ingreso laboral para el trabajador y factor de costo para el productor.

“Otro efecto, de la revaluación cambiaria se ha manifestado en la distorsión de los salarios rurales. Como factor de costo, el precio relativo de la mano de obra rural aumentó 40% en términos reales entre 1990 y 1996; pero como ingreso real de los trabajadores sólo aumentó 6% durante el mismo período. Ese hecho tiende a deteriorar la competitividad de los cultivos transables intensivos en mano de obra en un momento en el cual el país requiere potenciar la capacidad de generación de empleo. Lo paradójico

⁵⁶C. F. Jaramillo, R. Bustamante y J. Barbosa, “Tendencias de los precios relativos de los alimentos en Colombia”, CEDE, Universidad de los Andes, enero de 1997, citado en el *Diagnóstico de la Agenda de Dinamización Productiva de la Misión Rural*.

es que esa pérdida de competitividad no corresponde a una mejora significativa en el poder adquisitivo del salario, sino a una distorsión de precios relativos que tiene origen en la revaluación de la tasa de cambio" (Agenda de Dinamización...*op. cit.*).

Esta evolución del salario real agrícola en los años noventa representó para los asalariados agrícolas una mejora en la *Titularidad por trabajo propio, Titularidad c*.

4.5 Factores contextuales: desamparo, inseguridad y violencia

La sensación creciente de desamparo y de inseguridad que se vive en Colombia y especialmente en las zonas de confrontación entre guerrilla, paramilitares y fuerzas del orden, además del potencial altamente destructivo que las acompaña, generan un clima que desestimula la inversión pública y privada. Los efectos de la guerra y la violencia abierta o encubierta son demoledores sobre los hogares con alta dependencia económica y que pierden al cabeza de familia. La probabilidad de que los hogares encuentren o profundicen la pobreza es alta. Sobre la situación social en Colombia ya es un hecho estilizado la evolución de la tasa de criminalidad, medida como el número de homicidios por cada 100.000 habitantes en las últimas décadas. Este indicador era de 29 entre 1966 y 1976, la mitad de lo registrado en 1959. En 1991 llegó a 87 y aunque bajó a 72.3 en 1995, es aún un dudoso honor ese índice tan alto, pues en 1989-1990, para México era de 20, Venezuela, 16.4, Estados Unidos 9 y Japón de sólo 1.5⁵⁷.

Según cálculos de la Conferencia Episcopal, entre 1985 y 1994, 600.000 colombianos se vieron obligados a abandonar sus tierras por culpa de la violencia y hoy afrontan una situación de total desarraigo dentro de su propio país. Más de una tercera parte de los desplazados provenían de Antioquia y Santander⁵⁸.

Son pertinentes los factores atribuibles a las políticas sectoriales, pero no son tratadas aquí, por haber tenido un desarrollo *in extenso* en la Segunda Parte de este estudio sobre Programas Rurales Especiales (política de desarrollo rural integrado, política de tierras, política de crédito y red de solidaridad).

Puede concluirse que los factores determinantes del nivel de la pobreza rural, pueden ser favorables o adversos a la disminución de la pobreza, según el sentido en que operen⁵⁹, pero por lo general está fuera de discusión que:

Son factores favorables a la disminución de la pobreza:

- El gasto social
- El avance en las tendencias de cambio demográfico:
 - La baja en las tasas de mortalidad infantil
 - El aumento de la esperanza de vida

⁵⁷ Raquel Bernal, Mauricio Cárdenas, Jairo Núñez y Fabio Sánchez, *Costos sociales de la inestabilidad macroeconómica*, *op. cit.* p. 6.

⁵⁸ Conferencia Episcopal, *La República*, Bogotá, julio 20 de 1997, p. 14.

⁵⁹ Óscar Fresneda, *Equidad y pobreza en la coyuntura actual de la sociedad colombiana*, Bogotá, octubre de 1997, p. 10.

- **El avance de la educación (mayor escolaridad y cobertura)**
- **El aumento en las tasas de participación laboral**

Son factores adversos a la disminución de la pobreza:

- **La inestabilidad de la política macroeconómica**
- **La disminución de las remuneraciones laborales**
- **El crecimiento de los ingresos no laborales**
- **El desempleo**
- **La inflación**

Termina esta Primera Parte con la política social y el gasto correspondiente para enfrentar el descomunal reto de la pobreza, objeto del capítulo siguiente.

5. ESFUERZOS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

5.1 Política social y gasto social

No obstante el relativo buen desempeño económico que ha tenido Colombia en las dos últimas décadas y su acomodamiento a los nuevos escenarios de la globalización, la realidad social no ha tenido cambios importantes en lo que a la pobreza estructural y desigualdad se refiere.

A pesar de los cambios positivos experimentados en la satisfacción de algunas necesidades básicas, consideradas como metas blandas, más de la mitad de la población se ha mantenido en situación de pobreza por insuficiencia de ingreso, y no se han logrado avances en la reducción de la concentración del ingreso. Con relación a la desigualdad, el coeficiente de Gini total fue casi el mismo entre 1991 y 1995 según la mayoría de las fuentes consultadas; este coeficiente disminuyó para el sector rural, entre 5 y 13 puntos según esas distintas fuentes.

Estas metas en la satisfacción de necesidades básicas se refieren a la provisión de servicios como agua potable, alcantarillado, electricidad, así como a la disminución de las tasas de mortalidad infantil, de analfabetismo y el aumento de la esperanza de vida y la escolaridad básica. Estas metas se las llama 'blandas' por cuanto contribuyen a la reducción de la pobreza, pero no tienen efecto sobre las causas estructurales de la pobreza, *"Al no amenazar los factores que determinan la distribución del patrimonio y de los ingresos ni las bases de la estratificación social"*⁶⁰.

En este contexto, en el que son prioritarias las políticas orientadas hacia el crecimiento de la economía, lo social se mantiene como un concepto desarticulado de los lineamientos del desarrollo, y se le asigna un papel residual en el que el Estado asume lo social de manera asistencial por lo cual, el ámbito de acción se reduce a los más pobres a través de la dotación de servicios sociales básicos, mediante políticas de focalización del gasto.

La evolución del concepto de lo social en América Latina proviene de las experiencias de los países europeos, en los cuales las acciones sociales comienzan de manera paternalista por parte de los sectores de población de más altos ingresos, ayudando de manera caritativa a los más pobres, y en una segunda instancia, el Estado

⁶⁰Jorge Iván González, "La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia", en: *Cuadernos de Economía*, Departamento de Teoría Política Económica, Universidad Nacional de Colombia, No. 25, segundo semestre de 1996, Bogotá, p. 75 (Nota. 8).

se responsabiliza de aquellos incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo, de manera asistencialista. En una segunda etapa, el concepto se amplía para proteger a los asalariados, dando paso a lo que se denomina el seguro social y en una tercera, en la que se reconocen los derechos sociales para toda la población, lo cual indica la evolución del concepto de lo social como la lucha contra la pobreza, y el acceso a los bienes y servicios básicos para el conjunto de la población para garantizar una determinada calidad de vida⁶¹.

En América Latina, las anteriores etapas han evolucionado de manera tardía e incluso sobrepuestas entre sí, por lo cual la región presenta grandes sectores de la población sin acceso a los servicios básicos. Colombia sigue este mismo proceso, aunque entra más tarde que otros países de la región en el desarrollo social bajo su forma asistencialista. Ya desde 1946 se establece el seguro social obligatorio para la población vinculada mediante contrato laboral al mercado de trabajo, y los servicios de salud se inician poco después y posteriormente, a comienzos de los sesenta, con apoyo de la Cepal se aprueba un Plan de Desarrollo Decenal dentro del cual la política social enfatiza la ejecución de obras físicas que subsanen el déficit en salud, educación, vivienda, letrinas, pero el enfoque de lo social es principalmente sectorial.

Posteriormente, durante el gobierno de Lleras Retrepo (1966-1970), se formula el primer proyecto de ley del Plan de Desarrollo Económico y Social que cubre especialmente la programación de inversiones públicas para proyectos específicos para las áreas de salud, educación, entre otros. Adicionalmente, se formula una política de población y una estrategia de empleo, y se realiza la Misión de Empleo de la OIT, la cual adelantó el primer diagnóstico sobre mercado de trabajo en el país. Entre 1970 y 1974, se formula el plan de las Cuatro Estrategias, el cual identifica como elementos claves del desarrollo, la construcción de vivienda urbana y la promoción de exportaciones con el claro objetivo de promover la generación de empleo.

Solamente hasta el plan de desarrollo "Para Cerrar la Brecha" de la administración López Michelsen (1974-1978) se incorpora como objetivo explícito de la acción gubernamental, mejorar el nivel de vida del 50% más pobre de la población. Sólo hasta finales de los setenta se plantea una estrategia de crecimiento con distribución, dentro de la cual se estipula que el gasto público puede orientarse para que el Estado juegue un papel más decisivo en la redistribución de los ingresos. Para el período de gobierno 1978-1982 se plantea por primera vez la interrelación entre lo económico y lo social y se reconoce que el crecimiento económico, por sí solo, no garantiza mayor bienestar, aunque no se continúa con la idea de la distribución del ingreso. Además de señalar como principales objetivos sociales, el mejoramiento de la salud, la educación y el empleo, se reconoce la necesidad de abordar el problema de la informalidad con una política social para el sector trabajo.

Puede decirse que en la década del setenta, Colombia avanza en la creación de lineamientos de desarrollo con un mayor contenido redistributivo, los cuales impulsaron estrategias como las políticas de salario mínimo y de gasto social entre otras. Se

⁶¹ Libardo Sarmiento, «Política social y gasto público en los noventa. ¿Qué tan significativos son los cambios? *Coyuntura Social* No. 8. Agosto. Fedesarrollo, 1993.

diseñaron, además, estrategias productivas con un componente social explícito para grupos rezagados como los microempresarios, sectores campesinos, y se impulsaron programas interinstitucionales como el DRI, en zonas marginadas o de minifundio. Así mismo, con la política tradicional de provisión de servicios sociales, se buscó acelerar los procesos con instrumentos que en ese momento aún eran incipientes como la descentralización, la focalización y la participación de la comunidad.

En la década del ochenta se avanzó de lo asistencial a los derechos sociales, aunque no se logró el desarrollo con equidad que ha caracterizado la historia relativamente reciente de los países industrializados e incluso, de los nuevos países llamados emergentes, circunstancia que se ha reflejado en la incapacidad para reducir los niveles de pobreza e introducir un modelo económico con características redistributivas. Se impulsaron programas como PNR coordinado desde la Presidencia de la República. En la década del noventa, los lineamientos del nuevo modelo de desarrollo introducen cambios en la política que muestran una nueva concepción asistencialista y residual de lo social, por lo cual el nuevo discurso sobre la gestión se caracteriza por la reducción del tamaño del Estado, el cual debe limitarse a garantizar el funcionamiento del mercado, y a asistir a los grupos más vulnerables; no obstante el tamaño del Estado creció.

En Colombia con la aplicación de la llamada nueva «ingeniería social», a partir de la cual se diseñaron políticas de reestructuración del sector, el esquema de su financiamiento, la privatización de servicios y bienes sociales, se redujo el margen operativo de la actividad estatal en este campo (Sarmiento, *op. cit.*) y se opacaron los avances logrados cuando se había introducido el concepto de equidad en algunas de las políticas macroeconómicas, (políticas de empleo, de ingresos y precios).

En concordancia con lo anterior, en definitiva se subestimaron los avances logrados en materia de política social, se dejó de lado el marco conceptual que se había desarrollado, aumentó el gasto público pero en menor medida creció el gasto social.

Así mismo y por precepto de la Carta Constitucional de 1991, se trasladaron las competencias del nivel central hacia los entes territoriales, se ha promovido la prestación de servicios sociales por parte del sector privado, se viene focalizando el gasto hacia los sectores de menores ingresos, se han sustituido los subsidios de oferta por los de demanda, y se han creado fondos de cofinanciación y programas paraestatales para el apoyo de la función social. Todo lo anterior, es indicativo de la influencia de la concepción asistencialista del gasto social, sin compromiso político⁶² y sin mayores esfuerzos fiscales. “Mientras no haya transformaciones radicales en el régimen tributario ‘la erradicación’ de la pobreza, como dice Lautier, no pasará de ser un slogan”⁶³.

⁶² Cecilia López, Mauricio Restrepo. *Bases conceptuales para una política social*. Consenso, 1993. Policopiado.

⁶³ Jorge Iván González, “La política fiscal y los efectos...”, *op. cit.* p. 80.

5.2 Evolución del gasto social

El gasto social es considerado como uno de los instrumentos de política social más utilizados, dentro del conjunto de políticas que inciden como mecanismo de redistribución del ingreso, la asistencia a los grupos más vulnerables de la población, y proveedor de bienes y servicios que contribuyen a la formación de "capital humano".

Sin embargo, su comportamiento durante las dos últimas décadas, especialmente desde comienzos de los ochenta, se ha caracterizado por la pérdida creciente de la participación en el gasto público total⁶⁴. Entre 1980-1992, mientras el gasto social creció al 2.9% anual, el gasto público total lo hizo al 4.3%.

De acuerdo con las cifras presentadas por Vélez⁶⁵, el gasto público se ha incrementado de manera continua durante las dos últimas décadas, a un ritmo incluso superior a la tasa promedio del crecimiento económico obteniendo una participación dentro del PIB de 18.3% en 1980 y 25.7% en 1992. A pesar de la inestabilidad del gasto social y de su pérdida de participación en el gasto público total, en relación al PIB, logró un incremento al pasar de 7.6% en 1980, a 9% en 1992. Entre 1982 y 1984, así como en 1987, el ritmo de crecimiento del gasto social superó al del gasto público total, tendencia que se reversionó entre 1988 y 1991, pero las variaciones siguen siendo repentinas. Esta dinámica oscilante deja de ser curiosa si se le achaca a los partidos políticos dominantes un manejo coyuntural durante las épocas preelectorales con el fin de mantenerse en el poder⁶⁶ y no tanto por el desempeño general de la economía, puesto que la relación gasto social-PIB no es directa.

La reducción del gasto social después de 1987 en todos los sectores podría estar explicado por la determinación de nuevas medidas de restructuración, fusión y eliminación de entidades sectoriales y un manejo más focalizado de los recursos hacia la población más pobre, propio de un cambio de orientación en la política fiscal y social en función de la eficiencia del gasto.

5.3 El gasto sectorial

Al desagregar el gasto público en los sectores que lo componen, se tiene que la educación y la seguridad social son los sectores de mayor peso dentro del gasto social, los cuales participaron a lo largo del período 1980-1992, con más del 60% (30% cada uno) del gasto social total, luego siguió salud, con más del 25%. Es de anotar, que la participación de los gastos en la educación dentro del total cayeron de 40.8% en 1986

⁶⁴ Óscar Fresneda y Carlos E. Vélez en su trabajo «El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia», *Coyuntura Social* No. 44, mayo de 1996, adoptan dos definiciones extremas: erogaciones destinadas a la satisfacción de necesidades esenciales de la población de los más pobres para lograr un efecto redistributivo directo o de visión puramente asistencialista, y la concepción que define dicho gasto como aquel que contribuye a la producción, la expansión y renovación del acervo de capital humano.

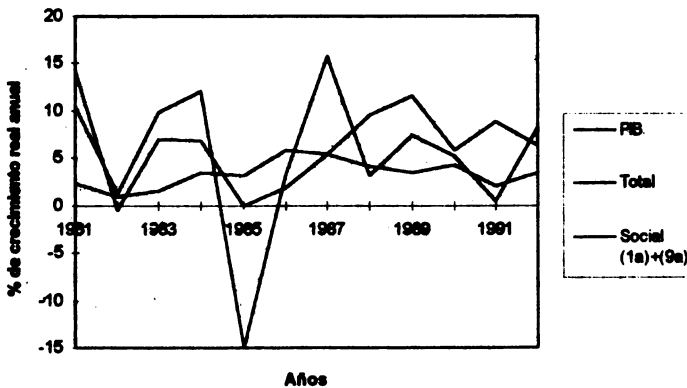
⁶⁵ Carlos Eduardo Vélez. *Gasto social y desigualdad, logros y extravíos*. DNP- Misión Social, 1996.

⁶⁶ Álvaro Moreno Rivas. *Ciclo político y política económica: un análisis del caso colombiano 1930-1995*. Santiago de Chile, 1997. Policopiado.

a 33.2% en 1990, resultado de un rezago que ha tenido efectos de deterioro sostenido en la calidad de la educación durante los últimos años, atribuible en parte a problemas en la oferta educativa oficial. Sin embargo, el gasto en educación ha tenido un crecimiento positivo posterior rápido, hasta alcanzar 42.6% en 1992, comportamiento que contrasta con el de seguridad social, el cual creció 34.4% en 1986 y 39% en 1990, año desde el cual declina hasta obtener 30.6% en 1992.

Gráfico 4⁶⁷

CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y SUS COMPONENTES SOCIALES



Fuente: Carlos Eduardo Vélez, *Gasto social y desigualdad, logros y extravíos*, DNP-Misión Social, 1996.

Igualmente, se debe resaltar el incremento de la participación de la salud dentro del gasto social total el cual pasó de 26.9% en 1986 a 31.7% en 1992. Entre 1980 y 1986, los subsectores en orden de participación, educación, seguridad social, vivienda,

⁶⁷ (1a) = (2)+....+(8)

- (2) Sector central, universidades, Sena, transferencias Iva.
- (3) Seguridad Social/ otros: Pensiones, Fondo Nacional de Ahorro y demás contribuciones a la seguridad social.
- (4) Seguridad Social /salud: Iss y Cajanal.
- (5) Salud/Subsistema de Asistencia Pública: sector central, ICBF, Instituto de Cancerología, INAS y Transferencia Iva.
- (6) Cultura, deporte y recreación: Colcultura, Cultura Hispánica, Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán, Instituto Caro y Cuervo, Inst. Luis Carlos Galán, Biblio. Púb. Piloto de Medellín, Colciencias y Coldeportes, transferencias Iva.
- (7) Vivienda: sector central, Inscredial.
- (8) Otros: Agua potable y saneamiento ambiental, trabajo, empleo y participación.
- (9a) Gasto público social en programas especiales.

y agua potable tuvieron una relación prácticamente directa en el comportamiento del gasto social, mientras que entre 1987 y finales de los ochenta, la seguridad social, la salud y los programas sociales, en mayor proporción, compensaron la caída del gasto en educación.

Para comienzos de los noventa, se presenta una recuperación en educación, salud, programas rurales y otros de la Presidencia, en contraste con la caída del gasto social en seguridad social. También es importante mencionar, que sectores relativamente pequeños que participan dentro del gasto social total, han mostrado tasas importantes de crecimiento que han contribuido a mejorar su tendencia general. Este es el caso de cultura y recreación, y los programas rurales los cuales reportan el incremento promedio más alto entre 1980 y 1992, de 11.3% y 7.2% respectivamente. Así mismo el gasto del ICBF, agua potable y saneamiento básico, mantuvieron un crecimiento lento pero progresivo en el mismo lapso de tiempo.

La dinámica del gasto en los programas rurales especiales creció a una tasa anual promedio de 7.5% entre 1980 y 1992, razón por la cual incrementó la participación en el gasto público social, especialmente entre 1985 y 1988 período en el que registró 5.7% y 15% respectivamente. Pero, a pesar del rápido incremento de la participación de los programas de apoyo rural entre 1986 y 1988, este componente del gasto registró una tendencia general decreciente hasta 1992, situación que pudo contribuir al aumento de la pobreza rural en los años subsiguientes. El total del subsidio distribuido en los cuatro programas rurales especiales (DRI, Incora, Caja Agraria, PNR) en 1991, correspondió al 4.2% del gasto público social total nacional evaluado y al 11.2% del gasto social evaluado en las zonas rurales⁶⁸.

Bajo una definición más restringida del gasto público social, que incluye solamente educación, salud, seguridad social y vivienda, su evolución es mucho menos dinámica, puesto que su proporción respecto al PIB es 8.1%, mientras que bajo la definición inicial es 9%. (Vélez, 1996). Así mismo, la tasa de crecimiento promedio anual del período es sólo 4.1%, frente a un 4.7% observado con la definición que incluye otro tipo de gastos.

En general, se puede observar que las pérdidas que ha tenido el gasto en educación, gasto que debe ser creciente, o por lo menos estable si se quiere cumplir con el objetivo de desarrollo de largo plazo, han sido compensadas con el gasto de sectores con menor participación, los cuales han evitado una mayor caída del gasto social frente a la creciente dinámica del gasto público total. En este sentido, los programas rurales han contribuido de manera importante entre 1985 y 1988 a la recuperación de la participación del gasto social respecto del PIB, período después del cual ha experimentado un fuerte descenso, provocado probablemente por la restructuración de las entidades dedicadas al desarrollo de la economía campesina y la disminución de sus rubros.

El gasto total rural tiene dos componentes, el gasto social rural propiamente dicho y el gasto agrícola.

⁶⁸ Carlos Eduardo Vélez, *op. cit.*, 1996, p. 282.

Los componentes del gasto social rural son:

- Empleo rural
- Reforma agraria
- Desarrollo campesino
- Vivienda social rural
- Desarrollo alternativo.

En tanto que los componentes del gasto agrícola son:

- Adecuación de tierras
- Capitalización y crédito
- Comercialización
- Manejo de riesgos
- Fortalecimiento institucional
- Ciencia y tecnología.

En 1994 según apropiaciones presupuestales, el gasto social rural era el 50% del gasto total rural; en 1997 disminuyó al 46%. Las restricciones presupuestales en 1997 fueron importantes pues con relación a 1994, la reducción fue del 16.3% en el total, pero el gasto social rural se redujo en mayor medida, en un 22.9%⁶⁹.

5.4 El impacto del gasto social sobre la pobreza y la desigualdad

El cambio hacia una política social mucho más asistencialista, y la reducción de las partidas de gasto público destinadas a los sectores sociales, merece establecer cuál es el papel que juegan los subsidios sobre la desigualdad y la pobreza. Si bien, se le ha asignado un papel protagónico a los efectos del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, no sobra decir que el gasto público tiene mayor importancia en áreas en la que los beneficios de la dinámica económica son menos evidentes, como es el caso del gasto social rural a través de programas de asistencia técnica y desarrollo de proyectos de economía campesina, sobre todo si el apoyo va dirigido a los sectores de población de más bajos recursos.

En este sentido, es necesario reseñar los resultados de algunos estudios que indican las bondades de la política social a través del gasto con objetivos redistributivos, como es el caso del trabajo de Vélez, el cual concluye que los subsidios que se generan mediante los subsectores del gasto social tienen un efecto progresivo y equitativo con una alta incidencia sobre los grupos más pobres.

En primer lugar, progresivo, debido a que los subsidios tienen un impacto visible en el bienestar de los hogares más pobres, al representar el 60% de ingreso adicional para los del primer decil, y más del 20% para los del segundo y tercer quintil. En segundo lugar equitativo, ya que un gasto social de 8% del ingreso de los hogares contribuye a reducir el Gini en 9.4%.

⁶⁹ Ver cuadros correspondientes en el *Diagnóstico de Dinamización Productiva, Misión Rural*.

Cuadro 7
GASTO PÚBLICO SOCIAL: SUBSIDIO TOTAL PER CÁPITA Y POR SECTOR
POR DECIL DE INGRESO -1992-
RURAL

1	1,5	1,7	2,9	0,7	6,9
2	1,0	1,1	2,6	0,3	4,9
3	0,8	1,0	2,1	0,1	4,0
4	0,6	0,7	1,1	0,1	2,3
5	0,5	0,6	0,2	0,1	1,3
6	0,4	0,4	0,1	0,1	1,0
7	0,4	0,5	0,1	0,1	1,1
8	0,3	0,3	0,1	0,0	0,7
9	0,3	0,2	0,1	0,0	0,7
10	0,2	0,1	0,1	0,0	0,4

Fuente: Carlos E. Vélez, 1996.

Cuadro 8
GASTO PÚBLICO SOCIAL: LA INCIDENCIA POR SECTOR
Por deciles de ingreso -1992-

1	1,59	1,78	3,1	0,77	7,24
2	0,46	0,52	1,24	0,14	2,36
3	0,27	0,32	0,70	0,05	1,34
4	0,15	0,17	0,26	0,01	0,60
5	0,11	0,12	0,03	0,01	0,27
6	0,07	0,07	0,02	0,01	0,17
7	0,05	0,06	0,01	0,01	0,14
8	0,03	0,03	0,01	0,00	0,07
9	0,02	0,02	0,01	0,00	0,05
10	0,01	0,0	0,00	0,00	0,01

Fuente: Carlos E. Vélez, 1996.

Las cifras para 1992, muestran que el subsidio proveniente de los programas rurales como DRI, Incora y las ejecuciones del PNR y la Caja Agraria en apoyo al sector rural, son los que inciden en mayor proporción sobre la población más pobre, es decir, su efecto focalizado es mayor. En este sentido, la participación de estos sectores (programas) en la focalización del gasto sobre el 20% de la población más pobre es 54.6, mientras que sobre el 40% de la misma población la participación total es 81. La entidad que mayor contribución realiza es la Caja Agraria con un impacto principal sobre el 20% más pobre.

En orden de importancia por focalización sobre el 20% y 40% más pobre, le siguen los componentes salud (29.1 y 57.3) siendo el ICBF el de mayor incidencia, luego educación (23.1 y 45), dentro del cual la primaria cumple un papel de focalización superior, Inurbe (14.5 y 38.9), y finalmente servicios públicos domiciliarios (17.9 y 38.1) con subsidio sobre acueducto y alcantarillado. La progresividad generada por salud es 69.9%, educación 52.2%, Inurbe 48.6% y servicios públicos domiciliarios 43.7%. Sin embargo, en términos de efecto redistributivo, el lugar más importante lo logra la educación con 44.2%, seguido por salud, 25.4%, servicios públicos 22.6%, programas rurales 7% e Inurbe con 0.7%.

En resumen, los programas rurales, seguidos por el ICBF, el ISS, la educación pública primaria y los subsidios de acueducto y alcantarillado logran una mayor eficacia por cada peso que se gasta.

De acuerdo con Vélez,

“la importancia relativa de estos subsidios en el ingreso de los deciles pobres es muy pronunciada: representa el 64% del ingreso promedio por hogar del primer decil y más de una quinta parte para los hogares del segundo y tercer decil. Es entonces evidente el inmenso impacto progresivo que la magnitud y focalización de la política social actual tiene en el bienestar de todos los hogares colombianos y en especial del 20% más pobre”.

De otro lado, una de las formas de mostrar cuánto incide el impacto redistributivo del gasto público social es utilizando una metodología estadística que permite establecer el peso que tienen el crecimiento económico y las políticas distributivas sobre la reducción de la pobreza y la indigencia. De acuerdo con resultados presentados en algunos estudios⁷⁰, entre 1991 y 1995 la pequeña disminución de la pobreza como la indigencia en las zonas rurales se atribuye en su totalidad a mecanismos redistributivos con una contribución de 15.4%, contrarrestado para los pobres absolutos por el efecto crecimiento. Sin embargo el papel del crecimiento económico es determinante en las zonas urbanas, puesto que en el mismo período de tiempo los resultados indican la disminución de los dos tipos de pobreza en 5% por dicho efecto, en tanto que los efectos redistributivos tuvieron un efecto regresivo.

Complementariamente, los datos del Banco Mundial⁷¹ señalan que entre 1978 y 1988 la leve reducción de la pobreza rural en 3.6% proviene de progreso de la redistribución, mientras que el crecimiento fue casi insignificante. En esa misma dirección concluyen Ocampo, Pérez y otros⁷², cuando afirman que “En general, mientras los efectos del crecimiento de los ingresos prevalecieron en la evolución de la pobreza urbana, los efectos distributivos jugaron un papel importante en la evolución de la pobreza rural”. Es interesante reseñar, que los datos tomados del Banco Mundial

⁷⁰DNP-Misión Social. “Análisis de la evolución del perfil de pobreza y la desigualdad en Colombia 1978, 1988, 1991-1995”, Documento para discusión, agosto 1996.

⁷¹Banco Mundial. (1996) *La pobreza en Colombia*, Tercer Mundo Editores. Bogotá.

⁷²Ocampo José Antonio, Pérez María José, Tovar Camilo y Lasso Francisco, “Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996”. *Archivos de Macroeconomía*, Documento 79, 19 de marzo de 1998, DNP-UAM, p. 40.

permiten a Vélez afirmar que “*el efecto redistributivo de los subsidios que reduce el Gini en 9.4%, sería equivalente a una merma de 3.6% en la pobreza y 21.4% en la indigencia*”. (Vélez, *op. cit.*, p. 60).

El mayor impacto redistributivo del gasto social se logra en la zona rural, alcanzando una disminución en la concentración del ingreso de 14.1%, mientras que en las ciudades es de 7.2%. No obstante entre los investigadores de esta problemática social no hay consenso acerca del alcance redistributivo de los subsidios a través de programas de focalización del gasto.

Algunas investigaciones para períodos recientes sobre las relaciones entre subsidios, tributación y redistribución en el caso colombiano, ya han arrojado las siguientes hipótesis de trabajo⁷³:

1. El efecto redistributivo de los subsidios quintuplica el efecto redistributivo de los tributos porque el Estado colombiano es políticamente débil para distribuir el ingreso vía impuestos. La opción preferencial por los subsidios se ha convertido en una forma de legitimación del Estado en su lucha contra la pobreza.
2. El bajo impacto distributivo de los tributos, se explica porque los impuestos directos tienen una progresividad débil y los impuestos indirectos son regresivos.
3. Los subsidios, tanto de los programas de cobertura universal como de los programas focalizados, han sido insuficientes para mejorar la distribución del ingreso.
4. El impacto distributivo de los programas focalizados ha sido menor que el de los programas de cobertura universal”.

Carlos Eduardo Vélez en su estudio de 1996 concluyó que el impacto redistributivo de cada sector social era función de su magnitud y de su focalización y que por cada peso gastado los programas rurales especiales resultaban ser los más eficaces. Por otra parte concluía que dada la pobreza relativa del sector rural respecto al urbano, el impacto redistributivo del gasto público social resultaba muy superior en el sector rural, duplicando al urbano.

Por este motivo nos ocuparemos en la Segunda Parte de este estudio y a nivel de diagnóstico (sectorial) de la evolución de los cuatro programas rurales especiales (DRI, Incora, Caja Agraria y PNR-Red de Solidaridad Social).

⁷³Jorge Iván González, *La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios...*, *op. cit.*, pp. 74, 75.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
PORCENTAJE DE POBLACIÓN POBRE SEGÚN LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA.
COEFICIENTE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN

%

Año	Total			Rural			Urbana		
	Misión Social	Fresneda	Ocampo et al.	Misión Social	Fresneda	Ocampo et al.	Misión Social	Fresneda	Ocampo et al.
	Población bajo línea de pobreza								
1978	58.1	59.1	57.7	70.3	76.0	61.8	48.3	49.6	48.3
1988	54.0	59.2	59.2	62.6	74.9	70.4	44.3	48.2	44.7
1991	56.3	57.7	58.5	68.4	76.4	68.5	47.3	49.1	47.3
1992	54.6	55.9	57.0	66.8	74.5	66.4	45.4	47.5	45.4
1993	54.9	56.4	54.6	70.7	77.6	66.6	43.6	47.0	43.6
1994	53.2	54.4	53.4	67.4	75.0	65.4	42.5	45.3	42.5
1995	53.8	55.1	52.5	68.9	76.0	65.0	42.5	45.9	42.6
1978	25.1	25.1	25.1	41.4	41.4	38.2	15.9	15.9	14.7
1988	27.2	27.2	27.2	43.3	43.3	39.9	15.9	15.9	12.1
1991	23.0	23.6	23.6	41.5	41.5	37.0	15.3	15.3	13.8
1992	25.2	25.2	25.2	43.3	43.3	39.1	17.0	17.0	15.1
1993	23.3	23.3	23.3	43.7	43.7	39.8	14.3	14.3	11.6
1994	20.8	20.8	20.8	39.3	39.3	35.0	12.6	12.6	10.7
1995	20.3	20.3	20.3	37.2	37.2	34.3	12.9	12.9	10.4
1978	0.54	0.53	0.52	0.50	0.49	0.49	0.51	0.51	0.51
1988	0.55	0.54	0.55	0.51	0.57	0.57	0.49	0.49	0.50
1991	0.55	0.54	0.53	0.57	0.53	0.57	0.51	0.51	0.49
1992	0.56	0.55	0.53	0.55	0.53	0.53	0.53	0.52	0.50
1993	0.58	0.57	0.52	0.55	0.57	0.51	0.55	0.54	0.50
1994	0.57	0.55	0.53	0.52	0.51	0.48	0.54	0.52	0.51
1995	0.56	0.54	0.53	0.49	0.48	0.44	0.52	0.51	.053

Fuentes: Misión Social DNP, Informe de Desarrollo Humano para Colombia, tercer borrador, Santafé de Bogotá. D.C., mayo de 1998, Cuadro 6.5.

Óscar Fresneda, *Equidad y pobreza en la coyuntura actual de la sociedad colombiana*, Bogotá, octubre de 1997, Cuadros 1 y 2.

José Antonio Ocampo, María José Pérez, Camilo E. Tovar y Francisco J. Lasso, *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996*, DNP, Archivos de macroeconomía, Documento 79, marzo 19 de 1998, Cuadros 2 y 7 y la versión en inglés, 1997.

Cuadro 2
POBLACIÓN POBRE SEGÚN LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA
 MILLONES DE PERSONAS

Año	Total			Rural			Urbana		
	Misión Social	Fresneda	Ocampo et al.	Misión Social	Fresneda	Ocampo et al.	Misión Social	Fresneda	Ocampo et al.
	Población bajo línea de pobreza								
1978	14.9	15.7	14.1	7.1	7.6	6.2	7.9	8.1	7.9
1988	17.3	19.6	18.3	7.2	8.6	8.0	10.1	11.0	10.2
1991	19.6	21.0	19.6	8.0	8.9	8.0	11.6	12.1	11.6
1992	19.3	20.7	19.2	7.8	8.7	7.8	11.4	12.0	11.4
1993	19.6	21.3	19.1	8.4	9.2	7.9	11.3	12.1	11.3
1994	19.2	20.9	19.0	8.0	8.8	7.7	11.3	12.0	11.3
1995	19.7	21.4	19.3	8.1	9.0	7.7	11.6	12.5	11.6
1978	6.8	6.8	6.2	4.2	4.2	3.8	2.6	2.6	2.4
1988	8.6	8.6	7.3	4.9	4.9	4.6	3.6	3.6	2.8
1991	8.6	8.6	7.7	4.8	4.8	4.3	3.8	3.8	3.4
1992	9.4	9.4	8.4	5.1	5.1	4.6	4.3	4.3	3.8
1993	8.8	8.9	7.7	5.2	5.2	4.7	3.7	3.7	3.0
1994	8.0	8.0	7.0	4.6	4.6	4.1	3.3	3.3	2.8
1995	7.9	7.9	6.9	4.4	4.4	4.0	3.5	3.5	2.8

Nota: Para el cálculo de la población pobre en números absolutos, se tuvo en cuenta el porcentaje de población pobre reportado por las tres fuentes: DNP-Misión Social, Fresneda y Ocampo y otros, y los datos de evolución de la población por zona de residencia 1951-1993 así como las tasas de crecimiento de la población por zona de residencia para los distintos períodos intercensales, según el DNP-Misión Social, "Informe de Desarrollo Humano para Colombia, tercer borrador, mayo de 1998, cuadros 4.1.1. y 4.1.2.

Fuentes: Misión Social DNP, Informe de Desarrollo Humano para Colombia, tercer borrador, Santafé de Bogotá. D.C., mayo de 1998, Cuadro 6.5

Óscar Fresneda, *Equidad y pobreza en la coyuntura actual de la sociedad colombiana*, Bogotá, octubre de 1997, Cuadros 1 y 2.

José Antonio Ocampo, María José Pérez, Camilo E. Tovar y Francisco J. Lasso, *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996*, DNP, Archivos de macroeconomía, Documento 79, marzo 19 de 1998, Cuadros 2 y 7 y la versión en inglés, 1997.

Cuadro 3
POBLACIÓN CON NBI, COLOMBIA 1973-1993

Necesidades Básicas Insuficientes	1973			1985			1993											
	Total Mill.	Urb. %	Rural %	Total Mill.	Urb. %	Rural %	Total Mill.	Urb. %	Rural %									
Total	16.2	70.5	8.0	58.9	8.2	88.4	15.0	45.6	6.9	32.3	8.1	72.6	12.3	32.2	5.3	20.6	7.0	58.9
Materiales inadecuados de vivienda	7.2	31.2	3.9	28.6	3.3	35.3	4.6	13.8	1.6	7.3	3.1	27.3	4.0	10.3	1.3	5.2	2.6	22.1
Hacinamiento crítico	7.9	34.2	3.6	26.7	4.3	46.4	6.4	19.4	3.4	16.1	3.0	26.4	5.4	14.2	2.9	11.2	2.5	21.2
Carencia de servicios básicos	7.2	3.3	1.6	12	5.6	60	7.4	21.8	1.9	8.8	5.5	49.0	5.1	13.3	0.9	3.5	4.2	35.9
Alta dependencia económica	6.8	29	2.7	20	4.1	43.5	5.3	15.9	2.6	12.4	2.6	23.5	3.7	9.7	1.6	6.0	2.2	18.4
Inasistencia escolar	7.2	31	3.0	22.3	4.2	45.1	3.8	11.5	1.4	6.8	2.4	21.4	2.0	5.1	0.7	2.9	1.2	10.2

Fuente: Óscar Fresneda, Jorge Iván González y otros, "Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas", en: *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, José Vicente Zeballos, editor, PNUD; Quito, 1997, cuadro 5-2, p. 264.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES 1995

	Deciles					Desigualdad		
	1 y 2	3, 4 y 5	6, 7 y 8	9	10	10/(3, 4 y 5)	10/(6, 7 y 8)	10/9
Total								
Per cápita								
Total 100.0	1.9	8.4	19.8	13.7	56.2	29.6	6.7	2.8
Rural 100.0	2.5	10.2	22.3	14.5	50.5	20.2	5.0	2.3
Urbano 100.0	2.6	9.3	20.0	13.8	54.2	20.8	5.8	2.7
Total								
Total 100.0	2.9	11.5	23.7	14.7	47.2	16.3	4.1	2.0
Rural 100.0	3.6	14.1	26.8	15.0	40.5	11.3	2.9	1.5
Urbano 100.0	3.8	12.5	24.2	14.6	44.9	11.8	3.6	1.9
Ingreso laboral								
Total 100.0	3.2	15.9	30.5	16.4	34.1	10.7	2.1	1.1
Rural 100.0	2.2	17.7	35.2	18.0	26.9	12.2	1.5	0.8
Urbano 100.0	4.8	17.1	30.1	15.9	32.1	6.7	1.9	1.1
Ingreso no laboral								
Total 100.0	2.8	7.8	18.1	13.2	58.0	20.7	7.4	3.2
Rural 100.0	5.0	10.5	18.3	11.8	54.4	10.9	5.2	3.0
Urbano 100.0	3.1	9.1	19.6	13.4	54.8	17.7	6.0	2.8

Fuente: Con base en encuesta nacional de hogares del DANE, según la Tabla 2, en José Antonio Ocampo, María José Pérez y Camilo Tovar, *Macroeconomics, Structural Adjustment and Equity in Colombia, 1978-1995, Santafé de Bogotá, 1997 (fotocopiado)*.

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES 1988

Total										
Per cápita										
Total	100.0	1.8	8.4	19.9	14.2	55.7	30.9	6.6	2.8	3.9
Rural	100.0	2.0	8.6	19.4	12.2	57.8	28.9	6.7	3.0	4.7
Urbano	100.0	3.0	10.4	22.1	15.3	49.1	16.4	4.7	2.2	3.2
Total										
Total	100.0	2.8	11.6	24.2	14.6	46.8	16.7	4.0	1.9	3.2
Rural	100.0	2.8	12.1	23.8	13.3	47.9	17.1	4.0	2.0	3.6
Urbano	100.0	4.4	13.7	26.0	15.7	40.3	9.2	2.9	1.6	2.6
Ingreso laboral										
Total	100.0	2.4	16.0	32.4	17.5	31.8	13.3	2.0	1.0	1.8
Rural	100.0	1.7	15.4	35.4	18.8	28.6	16.8	1.9	0.8	1.5
Urbano	100.0	5.7	18.3	31.3	16.2	28.5	5.0	1.6	0.9	1.8
Ingreso no laboral										
Total	100.0	3.1	7.8	17.0	12.1	60.0	19.4	7.7	3.5	5.0
Rural	100.0	3.7	9.6	14.7	8.8	63.2	17.1	6.6	4.3	7.2
Urbano	100.0	3.2	9.7	21.1	15.2	50.9	15.9	5.2	2.4	3.3

Fuente: Con base en encuesta nacional de hogares del DANE, según la Tabla 2, en José Antonio Ocampo, María José Pérez y Camilo Tovar, *Macroeconomics, Structural Adjustment and Equity in Colombia, 1978-1995*, Santafé de Bogotá, 1997 (fotocopiado).

Cuadro 6
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES 1978

	Deciles					Desigualdad			
	1 y 2	3, 4 y 5	6, 7 y 8	9	10	10/(1 y 2)	10/(3, 4 y 5)	10/(6, 7 y 8)	10/9
Total									
Per cápita									
Total 100.0	2.3	9.6	21.5	14.4	52.1	22.7	5.4	2.4	3.6
Rural 100.0	2.2	9.6	21.8	13.8	52.4	23.8	5.5	2.4	3.8
Urbano 100.0	2.4	9.6	21.4	14.5	51.9	21.6	5.4	2.4	3.6
Total									
Total 100.0	3.5	13.1	26.2	15.6	41.6	11.9	3.2	1.6	2.7
Rural 100.0	3.4	13.9	27.8	15.6	39.2	11.5	2.8	1.4	2.5
Urbano 100.0	3.7	13.1	25.7	15.4	42.1	11.4	3.2	1.6	2.7
Ingreso laboral									
Total 100.0	4.6	17.9	33.2	17.0	27.3	5.9	1.5	0.8	1.6
Rural 100.0	3.2	18.3	35.4	20.0	23.0	7.2	1.3	0.6	1.2
Urbano 100.0	5.4	18.1	32.8	15.7	28.0	5.2	1.5	0.9	1.8
Ingreso no laboral									
Total 100.0	2.6	9.3	19.8	14.2	54.2	20.8	5.8	2.7	3.8
Rural 100.0	3.6	10.9	21.8	12.4	51.4	14.3	4.7	2.4	4.1
Urbano 100.0	2.2	8.6	19.0	15.1	55.1	25.0	6.4	2.9	3.6

Fuente: Con base en encuesta nacional de hogares del DANE, según la Tabla 2, en José Antonio Ocampo, María José Pérez y Camilo Tovar, *Macroeconomics, Structural Adjustment and Equity in Colombia, 1978-1995*, Santafé de Bogotá, 1997 (fotocopiado).

Cuadro 7
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES Y PARTICIPACIÓN DE LOS DECILES EN LAS VARIACIONES DEL INGRESO RURAL

	1995					1988-1995				
	Deciles					Variación deciles				
	1 y 2	3, 4 y 5	6, 7 y 8	9	10	1 y 2	3, 4 y 5	6, 7 y 8	9	10
Ingreso Total										
Per cápita										
Total	1.9	8.4	19.8	13.7	56.2	0.1	-	(0.1)	(0.5)	0.50
Rural	2.5	10.2	22.3	14.5	50.5	0.5	1.6	2.9	2.3	(7.30)
Urbano	2.6	9.3	20.0	13.8	54.2	(0.4)	(1.1)	(2.1)	(1.5)	5.10
Particip. Deciles/ Decil 10						6.85	21.92	39.73	31.51	100.00
	1988					1978-1988				
	Deciles					Variación deciles				
	1 y 2	3, 4 y 5	6, 7 y 8	9	10	1 y 2	3, 4 y 5	6, 7 y 8	9	10
Per cápita										
Total	1.8	8.4	19.9	14.2	55.7	(0.5)	(1.2)	(1.6)	(0.2)	3.60
Rural	2.0	8.6	19.4	12.2	57.8	(0.2)	(1.0)	(2.4)	(1.6)	5.40
Urbano	3.0	10.4	22.1	15.3	49.1	0.6	0.8	0.7	0.8	(2.80)
Particip. Deciles/ Decil 10						3.70	18.52	44.44	29.63	96.30
	1978									
	Deciles									
	1 y 2	3, 4 y 5	6, 7 y 8	9	10					
Total	2.3	9.6	21.5	14.4	52.1					
Rural	2.2	9.6	21.8	13.8	52.4					
Urbano	2.4	9.6	21.4	14.5	51.9					

Fuente: Con base en encuesta nacional de hogares del DANE, según la Tabla 2, en José Antonio Ocampo, María José Pérez y Camilo Tovar, *Macroeconomics, Structural Adjustment and Equity in Colombia, 1978-1995*, Santafé de Bogotá, 1997 (fotocopiado).

Cuadro 8
POBLACIÓN POBRE Y DESIGUALDAD SEGÚN REGIONES

	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica
1991	66.0	62.0	53.4	60.9
1992	65.0	57.6	53.4	58.3
1993	66.5	59.1	53.5	56.1
1994	63.1	56.5	51.8	56.3
1995	63.0	55.4	55.7	56.0

	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica
1991	4,592.4	3,795.5	4,661.3	3,576.9
1992	4,571.0	3,555.2	4,709.7	3,379.4
1993	4,761.9	3,707.6	4,790.4	3,302.1
1994	4,603.2	3,602.6	4,698.2	3,363.0
1995	4,684.2	3,582.4	5,127.9	3,395.9

	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica
1991	45.6	51.2	42.0	47.8
1992	49.2	52.90	43.4	46.8
1993	50.5	50.30	44.07	47.6
1994	49.7	47.20	43.8	46.0
1995	48.9	48.00	42.3	45.0

	Atlántica	Oriental	Central	Pacífica
1991	0.578	0.668	0.601	0.618
1992	0.597	0.663	0.607	0.635
1993	0.660	0.587	0.640	0.656
1994	0.708	0.590	0.598	0.606
1995	0.608	0.595	0.571	0.638

Fuente: E. Nina - A. Matéus, "Análisis de la evolución de la pobreza en las cuatro regiones de Colombia", en: *La desigualdad una restricción para el desarrollo económico y social*, Misión Social-DNP, 1998, cuadros Nos. 1-2-6 y 7, pp. 1-8.

SEGUNDA PARTE

**ESFUERZOS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA:
PROGRAMAS RURALES ESPECIALES
(DIAGNÓSTICO)**

1. ANTECEDENTES

Marco institucional y legal

El inicio efectivo de la descentralización, se produce en el país con la elección popular de alcaldes, consagrada en la reforma constitucional de 1986; con la expedición de la Ley 12 de 1986 sobre cesión creciente del IVA –Impuesto de Valor Agregado– a los municipios para atender demandas sociales –salud, agua potable, educación, asistencia técnica– y de infraestructura urbana –mataderos, plazas de mercado– entre las principales y con la expedición del decreto Ley 087 de 1997 o Estatuto de la Descentralización en el cual se asignan por primera vez competencias a los municipios y se les responsabiliza a éstos de la formulación y ejecución de planes integrales de desarrollo y simultáneamente se producen ajustes institucionales para readecuar y desmontar entidades nacionales descentralizadas cuyas funciones las asumen los municipios. Pero el avance real en la consolidación del proceso de descentralización se generó a partir de la reforma constitucional de 1991, mediante la cual se asignaron recursos y competencias a los entes territoriales y en particular a los municipios, se estipula que en la ley de apropiaciones, el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación y que para la distribución territorial se tendrá en cuenta a las personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal o administrativa (art. 350 C.P.); se establece el situado fiscal, como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos y a algunos distritos para atención directa o a través de los municipios, destinados a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud, con especial atención a los niños (art. 356 C.P.).

Se consagra la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y se define que el 60% se distribuye en función de la relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas en cada municipio y en proporción al grado de pobreza. Se dispuso que dicha participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará por año, del 14% en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2001 (arts. 356 y 357 C.P.). Se autorizó conceder subsidios a los entes nacionales y territoriales para que las personas de menores ingresos puedan pagar tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, igualmente se consignan subsidios para la protección y seguridad social y alimentaria de la tercera edad en caso de indigencia y a la niñez en particular a los menores de un año que no estén cubiertos por algún tipo de seguridad social (arts. 44, 46, 50 C.P.).

En la Constitución Política, al fijarse los recursos específicos, antes mencionados, para el gasto social, se hace bajo la concepción de que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y de la misma manera se establece que el bienestar general y la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado y que será objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable (arts. 365 y 366, C.P.)

No sucede lo mismo en materia de acceso a los factores de producción y para mejorar el ingreso rural, pues si bien se consagran en la Constitución como derechos sociales y económicos, el acceso progresivo a la tierra y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos, así como también la protección a la producción de alimentos, no se le asignan recursos específicos (arts. 64 y 65 C.P.) asociados con la producción y el ingreso rural.

En desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política se expidió la Ley 60 de 1993 que estableció las competencias y recursos para los municipios a través de la cual se definieron los porcentajes de asignación de recursos a los sectores sociales así: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable, 5% para educación, recreación y cultura y 20% de libre asignación. La misma ley define la focalización, como el proceso por el cual el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables, según el criterio que establezca el Conpes social para la selección de beneficiarios por parte de las entidades territoriales. Según lo anotado, la Ley 60 de 1993, en correspondencia con la Constitución, asignó los mayores porcentajes para las áreas de prestación de servicios especiales y sólo quedó un 20% de libre asignación para el resto de inversión por parte de los entes territoriales, donde cabrían redes viales, prevención de desastres, subsidios para la población pobre y desarrollo rural.

Como consecuencia de lo anterior se desprende que la Constitución Política definió e incrementó sustancialmente la asignación de recursos para el gasto social, en relación con el porcentaje del IVA y del situado fiscal que se estaba transfiriendo con anterioridad a la Constitución de 1991, en función de las necesidades básicas insatisfechas, para ser ejecutados fundamentalmente por los entes territoriales en especial los municipios, con lo cual se posibilita avanzar en el proceso de descentralización y autonomía territorial, pero con más énfasis en la orientación de recursos para el desarrollo social entendido en términos de dar respuesta prioritaria a las necesidades básicas insatisfechas que para el desarrollo rural integrado y el acceso a factores y servicios productivos.

En concordancia con la asignación de recursos y competencias, en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, se facultó al Gobierno Nacional para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades del orden nacional con el fin de ponerlas en consonancia con la Reforma Constitucional y en especial con la redistribución de competencias y recursos, con lo cual se origina la más significativa reforma institucional de los organismos del orden nacional del Estado en los últimos años. Igualmente,

mediante el artículo 46 de la Constitución, se facultó al Gobierno Nacional para poner en funcionamiento, por 5 años, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social –FOSES– adscrito a la Presidencia de la República, para financiar proyectos de apoyo a los sectores más pobres y vulnerables de la población. Este Fondo se ha constituido en soporte de recursos para financiar y/o cofinanciar parcialmente los proyectos de la Red de Solidaridad Social y que implícitamente conllevó a la desaparición del Plan Nacional de Rehabilitación PNR y su sustitución por dicha Red.

Como complemento del proceso de descentralización y autonomía regional y con base en el artículo 20 –transitorio– de la Constitución Política, mediante el decreto 2132 de 1992, se crea el Sistema Nacional de Cofinanciación, y los tres Fondos de Cofinanciación, con transferencias de recursos condicionadas a la presentación y cofinanciación de proyectos de inversión por parte de los entes territoriales. Las transferencias de la Nación, a través de la Ley 60 de 1993, son automáticas por cuanto no exigen contraprestación y los recursos de los fondos de cofinanciación se definen como un complemento a las transferencias de la Nación (art. 26 numeral 7, Decreto 2132, 1992) y por tanto pueden ser aportadas dentro de los convenios de cofinanciación. En este sentido, los recursos de los Fondos de cofinanciación son un complemento de las transferencias, cedidas por la Nación a los entes territoriales y consolidan la autonomía territorial por cuanto los proyectos son de interés local y la ejecución de tales proyectos está a cargo de dichas entidades territoriales, con la excepción que posteriormente se efectuó para las organizaciones de pequeños productores (Ley 101 de 1993).

Mediante el citado Decreto 2132 de 1992, se crean tres Fondos de Cofinanciación a saber: el DRI, para cofinanciar en áreas rurales proyectos y en especial en áreas de economía campesina, colonización y las de las comunidades indígenas en materias tales como asistencia técnica, irrigación, rehabilitación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuicultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidio a la vivienda rural, saneamiento ambiental y vías veredales; el FIS, para cofinanciar proyectos de inversión, incluidos los que contemplan subsidios a la demanda, en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención a grupos vulnerables de la población; el Fondo para la infraestructura vial y urbana que luego se subdividió en FIV (Vial) y FIU (Urbano). El FIV, para cofinanciar construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, el FIU para cofinanciar en las áreas urbanas proyectos tales como acueductos, plazas de mercado, mataderos, tratamiento de basuras, calles, escenarios deportivos.

En concordancia con lo expuesto anteriormente en el escenario institucional para la ejecución de la política social y el gasto social rural, cabría en la medida de lo posible diferenciar las entidades del orden nacional y territorial que han venido ejecutando la política para reducir la pobreza desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y del incremento de los ingresos asociados al desarrollo rural. En esta perspectiva, en principio se puede aseverar que las transferencias de la Nación, hacia los entes territoriales y particularmente hacia los municipios, están orientadas a que éstos sean los ejecutores de la política social, para disminuir los índices de necesidades básicas insatisfechas, y como complemento para la ejecución de la política social se han definido como organismos nacionales, cofi-

nanciadores de los entes territoriales a los Fondos de Cofinanciación en especial el Fondo DRI y el FIS, el PNR parcialmente y la Red de Solidaridad.

De otro lado, en el plano del Desarrollo Rural, se tienen como entidades más importantes del orden nacional, al Incora y a la Caja Agraria, que son ejecutoras directas de la política social, y no están ligadas a los entes territoriales mediante mecanismos de cofinanciación, y en consecuencia de descentralización.

Es en este nuevo contexto institucional, donde es preciso analizar el desempeño de la política y el gasto social y las transformaciones del sector rural y el diseño de nuevas políticas y estrategias regionales. Sobre este tema últimamente se vienen adelantando estudios serios y esbozando propuestas que deben ser tenidas en cuenta dentro de las nuevas formulaciones de política entre las cuales ameritan señalarse: *La Pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*. Ernesto May, coordinador. TM Editores, Banco Mundial, 1996. En dicho estudio sobre el tema de la disminución de la pobreza y la descentralización, se expresan las dudas acerca de la eficacia y eficiencia del gasto y la gestión de los municipios en el contexto de la descentralización y éste es uno de los grandes riesgos para enfrentar el problema de la pobreza.

En la perspectiva de la descentralización, en las ponencias sobre la "La política agropecuaria frente a la descentralización" y "La regionalización y la descentralización en el sector agropecuario y rural en Colombia", en el libro *Descentralización en el agro* se profundiza en las serias limitantes que enfrenta la regionalización y la descentralización originadas en el modelo de desarrollo y la necesidad de adecuar las políticas y crear nuevos esquemas institucionales para consolidar el nivel regional.

2. PROGRAMAS RURALES ESPECIALES PARA REDUCIR LA POBREZA

El contexto de la Política Social Rural. Período 1990-1998

Las estrategias sociales desagregadas para reducir la pobreza rural, a las que se hará referencia comprenden básicamente la actual década. Los programas y/o planes que serán objeto de análisis principal son los que han tenido mayor importancia en el campo de desarrollo rural y para combatir la pobreza rural a saber: Reforma Agraria, Incora, Desarrollo Rural Integrado –DRI–, el Plan Nacional de Rehabilitación –PNR–, los programas de crédito agropecuario –Caja Agraria– y el más reciente, la Red de Solidaridad Social, como planes o programas nacionales. Si bien, los anteriores programas han tenido permanencia en el tiempo a excepción de la Red de Solidaridad, no se puede aseverar que hayan respondido a una política global y de desarrollo rural integrado de largo plazo.

En el período 1990-1994, en el marco del plan de desarrollo, se pone en plena operación el modelo de desarrollo, de apertura económica, e internacionalización de la economía que tiene efectos negativos sobre la situación de pobreza, en especial la rural. Como parte de la ejecución del plan de desarrollo –Revolución Pacífica– a través de documento Conpes-008-DNP-UDA, Minagricultura de junio de 1993, se aprueba la política para el Desarrollo Rural Campesino.

Se consagran dos estrategias generales: –la focalización para hacer más eficiente el gasto social y las entidades ejecutoras deberán priorizar las acciones teniendo en cuenta los niveles de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, grado de participación comunitaria y eficiencia fiscal de las entidades territoriales. –La descentralización, el SNC complementará las transferencias de la Nación y fortalecerá las entidades territoriales. Se consignan como criterios específicos dentro del modelo de apertura económica: la competitividad productiva orientada a elevar los ingresos y la inserción de los pequeños productores en el mercado; la participación comunitaria, la planificación en la perspectiva de género para involucrar en forma más explícita el análisis de la problemática de la mujer como grupo social más vulnerable y la sostenibilidad del desarrollo conservando la capacidad productiva de los recursos naturales renovables. El DRI continuará siendo la principal entidad de cofinanciación para el desarrollo rural y el PNR se especializa en la promoción y organización de los Comités Municipales de Desarrollo Rural –CDR– y en promover la formulación de proyectos a ser financiados por el Sistema Nacional de Cofinanciación, con lo cual se reduce su ámbito de acción.

En materia de reforma agraria, se gesta un cambio sustancial en la política, al introducir el acceso a la tierra a través del mercado de tierras.

En torno al crédito agropecuario para los pequeños productores se incluyeron como elementos básicos: la continuación del proceso de saneamiento de la Caja Agraria, mediante capitalización; refinanciación de la deuda para productores afectados con algunos cultivos, implantación de un subsidio hasta 4 puntos de la tasa de interés en 1994, asegurar el funcionamiento del Fondo de Garantías –FAG– y buscar vincular nuevos intermediarios al Sistema de Redescuento de Finagro, incluyendo el sector solidario.

Asimismo, se contempla la puesta en marcha de un plan de emergencia para la generación de empleo para atender la situación difícil por la que atraviesan algunas comunidades. Para educación y salud, se indica que los municipios podrán acceder al FIS para financiar los programas en las áreas rurales.

En este período, a su vez se aprueban profundas reformas en el plano político, social, económico e institucional, las cuales se incorporaron posteriormente como parte del Plan de Desarrollo “El Salto Social” período 1994-1998, en ejecución entre las cuales ameritan reseñarse: la Reforma Constitucional de 1991, el Decreto-Ley 2132 de 1992 que crea el Sistema Nacional de Cofinanciación –SNC–, la Ley 60 de 1993 sobre asignación de competencias y recursos a la Nación y a las entidades territoriales, la Ley 101 de 1993 sobre desarrollo agropecuario y pesquero. Finalmente, en el terreno de la descentralización y ejecución del gasto social, cuyo tema se tratará más adelante, en enero de 1994, se aprueba el documento Conpes-Social 22 sobre focalización del gasto social en las entidades territoriales.

En materia de desarrollo rural campesino, se identifica que el principal problema que afecta a los campesinos es la falta de acceso tanto a recursos productivos suficientes como a servicios sociales, para lo cual entre las principales acciones se contemplan:

- *Reforma agraria*, que conlleva cambios sustanciales, cuyos elementos centrales se gestaron en el gobierno anterior y quedaron consignados en la Ley 160 de 1994, transfiriendo la decisión de compra a los beneficiarios con la asesoría del Incora, otorgando un subsidio por valor del 70% de la deuda y el 30% restante se prevé financiar a través de un crédito a largo plazo redescontable en Finagro, y paralelamente se fomentarán inmobiliarias rurales privadas para ejecutar proyectos de compra, parcelación y adecuación de tierras, con la financiación puente de Finagro. Como complemento al programa de dotación de tierras se adjudicarán créditos de producción garantizados por el Fondo de Garantías –FAG.
- *Servicios sociales*. En la perspectiva de incrementar los servicios sociales a los campesinos, de educación, salud, vivienda y agua potable, se define como principal estrategia el fortalecimiento municipal, la consolidación de los espacios de participación y el acceso al Sistema Nacional de Cofinanciación –SNC–, en especial al Fondo DRI. Se dispone así mismo, fortalecer los Consejos de Desarrollo Rural –CMDR–, como instancias de participación comunitaria. Para la Red de Solidaridad, fundamentalmente se señalan los subsidios alimentarios para niños en edad preescolar, auxilios para ancianos indigentes y los programas de empleo de emergencia rural.
- Como programas específicos también se incluyen: vivienda rural, a cargo principalmente de la Red de Solidaridad y en segundo plano del Fondo DRI,

cuyos recursos los ejecuta la Caja Agraria; Programa de Desarrollo Alternativo PLANTE, para sustituir cultivos ilícitos, y encontrar opciones lícitas de generación de ingresos en condiciones competitivas y ambientalmente sostenibles; colonización, en concordancia con la Ley 160 de 1994, se prevé la constitución de zonas de reserva agrícola en las áreas de colonización, para estabilizar a los colonos, detener la expansión de la colonización y propender por un cambio de los sistemas degradantes por sistemas de uso y aprovechamiento ecológico y económicamente sostenibles.

Con la creación de la Red de Solidaridad Social, desaparece el PNR, y los Consejos de Rehabilitación como instancias de concertación.

En el Documento Conpes 2723 Minagricultura – DNP-UDA, de agosto 17 de 1994, se aprueba el programa de modernización agropecuaria del actual gobierno que contiene los lineamientos de la política orientada a elevar la competitividad del sector para adecuarlo a la política de internacionalización de la economía, consolidar su reactivación, a promover su desarrollo sostenido y sostenible y mejorar las condiciones de vida de la población rural. En el análisis de las condiciones de vida en las áreas rurales, se señala que la pobreza rural es más intensa que la urbana y según el ingreso *per cápita* en 1992, el 64.2% de los habitantes rurales eran pobres y dicho porcentaje era de 46% en las áreas urbanas; además la indigencia aumentó en 1993 durante la crisis reciente del 26.7% al 35%; en relación con el empleo, mientras las actividades agropecuarias proporcionaron el 82% del empleo en 1988, este porcentaje se redujo a 66% en 1993, como consecuencia de actividades extraprediales, comerciales.

En cuanto a las políticas dirigidas a los campesinos se retoman las políticas de crédito para pequeños productores, mercado de tierras, ajuste institucional del Incora e iniciación de la contratación de un crédito con el BIRF por US\$300 millones para financiar la nueva política de tierras y se introducen subsidios para modernizar algunos cultivos de economía campesina.

A manera de reflexión, al observar los dos documentos de políticas y diagnósticos aprobados por el Conpes, del gobierno actual y del anterior se puede concluir preliminarmente, que a pesar de las acciones emprendidas siguen prevaleciendo e incluso agudizándose los problemas críticos de la población rural. La pobreza y la indigencia rural se aumentaron; no se han resuelto y se agravaron los problemas de cobertura y acceso al crédito de los pequeños productores, la Caja Agraria continúa en proceso de reestructuración, la política de reforma agraria para acceder al subsidio para la adquisición de tierras no se logró concertar y se retoma en el actual plan, el desempleo se incrementó; la conformación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural prevista como canal único de concertación y participación comunitaria encomendada en el programa anterior al PNR, se incluyen en el actual programa para su puesta en marcha.

2.1 El Programa de Desarrollo Rural Integrado –Fondo DRI

Evolución de las estrategias recientes

Las estrategias recientes de desarrollo rural se ubican en el contexto de la descentralización tal como se esbozó en los antecedentes. En primer lugar, el Decreto 077 de 1987 o Estatuto de Descentralización en el cual se responsabiliza a los municipios de la formulación y ejecución de planes integrales de desarrollo y se readeúan y/o se desmontan las entidades del orden nacional para transferirle las funciones a los municipios se incluye al DRI, cuyos ajustes más significativos se resumen así: El DRI se institucionaliza como Fondo y como cofinanciador a través de porcentajes y celebración de convenios. Estos cambios se incorporan dentro del Plan de Desarrollo Integral Campesino PDIC, aprobado en el Conpes –2362 en abril de 1988. Como resultado de este proceso se toman las siguientes determinaciones:

- Se amplía la cobertura de 350 a 620 municipios ubicados en 21 departamentos.
- Se define la categorización de municipios, teniendo como indicadores básicos la pobreza (NBI), la importancia de la economía campesina y el esfuerzo fiscal.
- Se define una matriz de cofinanciación con base en la categorización para focalizar los recursos hacia los municipios más pobres.
- Se establece el mecanismo de la libre concurrencia para la ejecución de los proyectos para que los departamentos y municipios puedan elegir para ello las entidades más eficientes.
- Se suspenden los subprogramas de crédito que pasan a ser una función nacional de Finagro.
- Se suprimen los subprogramas de educación, salud y electrificación que restringen la integralidad para dar respuesta de corte holístico al desarrollo rural.
- Se reforman los comités DRI (Decreto 107), como instancias de concertación, reduciendo su tamaño como espacio de amplia participación campesina y vinculando a los comités municipales, a los alcaldes, quienes los presiden.

En segundo lugar, el avance más importante es el relativo al SNC y a los fondos de cofinanciación, cuyos cambios fundamentales se pueden resumir así:

- Los Fondos se especializan como ejecutores de las políticas de cofinanciación y el Conpes-Social, y los ministerios son los encargados de diseñar las políticas globales y sectoriales, por lo cual el DRI cesa en su función de trazar los lineamientos de política.
- Se amplía la cobertura a todo el país, al disponerse que todas las entidades podían presentar programas y proyectos para que sean objeto de cofinanciación.
- Se adopta una categorización de municipios con indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, ruralidad y eficiencia fiscal, eliminándose el índice de economía campesina, de la anterior categorización, con el propósito de focalizar los recursos en general hacia la población rural más pobre; en este sentido no quedan autofocalizados los beneficiarios de los proyectos.
- Se definen nuevas matrices de cofinanciación, focalizando los recursos y subprogramas con base en la categorización hacia los municipios más pobres.

En lo regional se crean las Unidades Departamentales Especializadas de cofinanciación Udeco, con funciones de promoción, viabilización, seguimiento y evaluación de los proyectos que presenten los entes territoriales y organizaciones de productores y los Comités Departamentales de Cofinanciación –Codeco– con funciones delegadas de aprobación de proyectos, articulación de recursos nacionales y regionales y seguimiento a la ejecución global de proyectos. En consecuencia desaparecen las regionales del DRI y las secretarías operativas departamentales dejan de ser entes ejecutores de proyectos nacionales y se especializan en funciones de asesoría y seguimiento técnico a los proyectos municipales.

En este nuevo esquema los municipios son los responsables de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo con la participación de la comunidad a través de los CMDR. A nivel nacional se crea el Conpes Social como el organismo de política social y el Comité Nacional de Cofinanciación como organismo de coordinación y dirección del Sistema Nacional de Cofinanciación, integrado por los Fondos de cofinanciación, representantes de los ministerios, de la Red de Solidaridad y el DNP que ejerce la secretaría técnica. El trabajo del comité ha permitido unificar las metodologías del Banco Nacional de Proyectos BPIN para la formulación de proyectos a cofinanciar y adoptar el Subsistema de Seguimiento y Evaluación y las Matrices de Cofinanciación.

En consecuencia depende de la capacidad de planeación y gestión técnica, financiera y administrativa de los municipios con la participación comunitaria, que los recursos se ejecuten eficientemente y se focalicen para atender las necesidades básicas insatisfechas y el acceso a los factores productivos de la población pobre, de acuerdo con las competencias que les han sido asignadas. Asimismo, en la esfera departamental, son las Udeco, las secretarías operativas y los Codeco los responsables de que los proyectos que se viabilicen y aprueben, reúnan los requisitos técnicos y sociales de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional y del seguimiento a la ejecución de los proyectos. Los anteriores aspectos son retos cruciales dentro del proceso de descentralización y para enfrentar la pobreza.

Evolución del gasto social

El DRI desde sus inicios ha contado con recursos de la banca multilateral en especial del BIRF y BID, y cada préstamo ha correspondido a una fase. La Fase I comprendió el período 1976–1982, la Fase II que cubrió el período 1983–1990 y la Fase III, que si bien se aprobó con el documento Conpes en el cual se aprobó el PDIC, en 1988. (*op. cit.*), sólo empezó a operar en 1991 y se extendió hasta 1996. Los costos del PDIC se estimaron en US\$250 millones, de los cuales el 60% o sea US\$150 millones los aportaban el BIRF y el BID por partes iguales y los US\$100 millones restantes correspondían a aportes de la Nación (15%) y a aportes de los municipios y otros cofinanciadores (25%). Actualmente, se está gestionando un nuevo crédito externo con el BID por US\$150 millones, para financiar la Fase IV.

La información que comúnmente se utiliza para la ejecución, corresponde a ejecución presupuestal o a recursos apropiados y comprometidos a través de convenios o contratos. Para el análisis que a continuación se hará del gasto social correspondiente

al período 1991-1994, se tomó como fuente de información la ejecución efectiva –contable– contenida en las actas de los convenios liquidados por el Fondo DRI y los cálculos efectuados por la autora en el estudio “Análisis financiero, técnico y legal de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI liquidados. Período 1991-1994”, en septiembre de 1997. Para el análisis se tomaron principalmente los subprogramas que hacen parte del PDIC. La información financiera contiene la totalidad de los recursos aportados en los convenios de cofinanciación por el DRI, municipios, departamentos y otros aportantes privados y públicos y se deflactó a pesos constantes de 1991.

Con el análisis se trata de establecer la magnitud del gasto social, su evolución, focalización territorial y por subprogramas (tipo de servicios u obras) y la participación de los diferentes aportantes en los convenios de cofinanciación del Fondo DRI y las metas físicas alcanzadas. Al final se hará un breve análisis de la ejecución presupuestal y de los recursos aportados al DRI para el período 1995-1997.

Recaudo de recursos por cofinanciadores y participación del Fondo DRI

En los Cuadros 1 y 2 se presenta la evolución de los recursos programados y aportados, los índices de recaudo promedio por años y para el total del período, así como la participación del DRI respecto a los recaudos totales –Aportes–. El concepto de recaudo permite establecer la relación entre los recursos programados o pactados en los convenios de cofinanciación y los recursos aportados efectivamente a los proyectos.

En cuanto a la evolución de los aportes del DRI, se observa un crecimiento relativamente alto al pasar de \$10.198 millones en 1991 a \$19.447 millones en 1994 a pesos constantes de 1991, lo que representa un crecimiento del 91%. Sin embargo, por años el comportamiento es diferente, presentándose un incremento de 19% en 1992, con respecto a 1993 y el mayor incremento en 1993, de 45% con respecto a 1992 y el menor del período corresponde al 9% en 1994 respecto a 1993. Los índices de recaudo total para el período 1991-1994 son altos, fluctuando entre 0.93 y 0.99. Sin embargo, el comportamiento de los índices varía por cofinanciadores para el período de 1991-1994, siendo los municipios los que representan el más alto recaudo, con índices de 1.01 y le siguen el DRI y ejecutores con 0.92, quedando otros cofinanciadores con el índice más bajo de recaudo estimado en 0.69. Este bajo índice se puede explicar porque en otros cofinanciadores se contempla el aporte de la comunidad, que no se exige por parte de los ejecutores en ocasiones para las obras de infraestructura, cuando se involucran procesos de licitación, o que no se llevan reportes regulares que posibiliten su cuantificación adecuada.

Respecto a la evolución de los aportes del DRI, si bien el índice de recaudo total es alto (0.95), y superior para los años 1991-1993, con índices de 0.99 para los dos primeros años y de 0.96 para el último año, se reduce en 1994 a 0.83. Al revisar la base de datos se pueden encontrar como explicaciones de la no entrega del aporte DRI o aporte parcial, el no cumplimiento de los ejecutores de los requisitos exigidos por el DRI en los convenios para los últimos desembolsos o convenios con aporte ce-

ro del DRI que tuvieron problemas para su ejecución de orden técnico, legal o de conflictos sociales y en consecuencia no se hizo efectivo el aporte del DRI.

La participación de los aportes DRI respecto al total de los recursos es superior al 50% para el período 1991-1992, reduciéndose al 41% en 1994 y teniéndose un promedio en el período 1991-1994 de 48%. En cierta medida, la disminución del aporte DRI, obedece al incremento de recursos de otros aportantes especialmente de los municipios, por lo cual los aportes del DRI pierden peso relativo. De estas cifras se desprenden dos tipos de conclusiones: los municipios más pobres, de categorías 1, 2, 3 no tuvieron problemas para el cumplimiento de la matriz de cofinanciación, pues al agregar los aportes de ejecutores y/u otros, éstos se encuentran muy por debajo de los topes máximos de cofinanciación DRI, los cuales fluctúan entre el 70% y 90% para los distintos subprogramas y el aporte DRI representó el 48%. Desde otra perspectiva, el DRI con los convenios logró prácticamente duplicar la inversión para los proyectos de desarrollo rural con los aportes locales y regionales.

Ejecución financiera focalizada por departamentos municipios y subprogramas

Para el análisis de los niveles de eficiencia, se tomó como marco de referencia los utilizados por el DNP-Sinergia, para lo cual se agruparon los índices por rangos de eficiencia así: sobresaliente (mayor de 80%), satisfactorio (mayor de 50% y menor de 80%), mínimo (menor de 50%).

Ejecución financiera por departamentos y niveles de eficiencia

En el Cuadro 3 se presenta la evolución de la ejecución financiera de los índices, así como el total e índice promedio nacional para el período 1991-1994 y los porcentajes de ejecución por departamentos. El índice promedio nacional de ejecución, aunque es alto relativamente (0.83), no obstante al hacer el análisis interdepartamental y por indicadores de gestión, aparecen comportamientos bastante diferenciados. En este orden de ideas, dentro del nivel sobresaliente (mayores de 0.80) hacen parte 18 departamentos que corresponden al 56% del total y son: Antioquia, Atlántico, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Guainía, Magdalena, Quindío, Risaralda, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Meta, Nariño, Norte de Santander y Tolima.

En el nivel satisfactorio (mayor de 0.50 y menor de 0.80) se ubican 10 departamentos que corresponden al 31% del total, y de los cuales están: Amazonas, Cesar, Chocó, Guaviare, Huila, Putumayo, San Andrés, Santander, Sucre y Valle, entre los cuales 5 son departamentos antiguos cofinanciados por el DRI y 5 nuevos departamentos que reflejan baja capacidad de ejecución y de gestión de proyectos. Con índices menores a 0.50, y que tendrían un nivel mínimo de eficiencia, se identifican 4 departamentos que corresponden al 13% del total, y a este grupo pertenecen Caquetá (0.43), Casanare (0.39), Vichada (0.42) y Vaupés (0.05) como caso crítico. Estos departamentos muestran efectivamente serios problemas de ejecución y gestión.

Respecto a los porcentajes de participación de los departamentos en la ejecución, los departamentos nuevos exhiben escasos recursos programados y bajos índices de ejecución, ya que a partir de 1994 se incluyeron formalmente como objeto de cofinanciación, como resultado de la aplicación del Decreto 2132 de 1992 ya citado. En cuanto a la evolución histórica se produjo una baja ejecución en 1994, cuyo índice promedio es 0.67, y en especial en los departamentos que se ubican en los niveles satisfactorios y mínimo de eficiencia, y se resalta con mayor fuerza el hecho de la coyuntura crítica del DRI, con el desmonte de las regionales y conformación de las Udeco y de integración del DRI al SNC, que estaba en proceso de conformación, también los otros fondos y el Comité Interfondos.

Ejecución financiera y niveles de eficiencia por categorías de municipios

En el Cuadro 4 se presenta la evolución de la ejecución financiera e índices por años y totales para el período 1991-1994, por categorías de municipios al igual que los porcentajes de participación en la ejecución. Al analizar el comportamiento del índice promedio para el total del período, se observa que los municipios menos desarrollados (categorías 1, 2, 3) son los que muestran una baja capacidad de ejecución y en consecuencia de gestión con un índice de ejecución de 0.82 y le siguen los de mediano desarrollo (0.83); en contraste los municipios más desarrollados (categorías 6, 7, 8) tienen el más alto índice de ejecución con 0.93.

Al examinar la participación de la ejecución de los recursos en el período 1991-1994 se encuentra que el 61% se concentra en los municipios más pobres (categorías 1, 2, 3) y los menores recursos se ubican en los municipios de mediana pobreza (categorías 4, 5) con 28% y más desarrollados (categorías 6, 7, 8) con 11%. El mayor volumen de ejecución también está asociado al mayor volumen de recursos programados. La focalización de recursos programados y ejecutados hacia los municipios más pobres permite constatar que se está cumpliendo con los principios constitucionales y orientaciones de política, de equidad y destinación del gasto social hacia los entes territoriales más pobres. No obstante, no se puede concluir lo mismo respecto a los beneficiarios directos, ya que no están definidos individualmente y depende de los criterios que se hayan determinado al interior de cada municipio para asignar los recursos a los proyectos.

Al observar la evolución histórica de los índices por categorías, los más pobres en 1991, tienen un índice alto (0.97) y superior a los de categorías medianamente pobres, para descender a 0.95, 0.90 y 0.65 en los años 1992, 1993 y 1994 respectivamente. Los municipios más desarrollados, de todas maneras en la evolución histórica presentan los índices más altos de ejecución, iniciando en 1991 con 1.11 para luego pasar a 0.91, 0.96 y 0.80 en los años 1992, 1993 y 1994 respectivamente. El año 1994 como se ha venido anotando, es el de más baja ejecución, por la coyuntura crítica del Fondo DRI, y sucede igual con las demás categorías de municipios.

El índice más alto de ejecución en 1991, de los municipios más pobres y su descenso leve en 1992 y 1993, y agudo en 1994 se explica en cierta forma por el volumen de recursos que tuvieron que administrar y cofinanciar entre 1991 y 1994,

que se incrementaron sustancialmente cada año los recursos programados, pasando de \$9.932.750 programado en 1991 a \$30.186140.000, lo que implica que se triplicó la inversión y afectó la menor capacidad.

Ejecución financiera y niveles de eficiencia por subprogramas

En el Cuadro 5 se muestra la evolución de la ejecución financiera y de los índices, al igual que los índices promedio totales y los porcentajes de participación de la ejecución por Subprogramas. Los índices de ejecución financiera superiores a 0.80, que tendrían niveles de eficiencia sobresalientes, corresponden a los subprogramas de asistencia técnica, capacitación y ajuste tecnológico, fortalecimiento secretarías de Agricultura, comercialización, acuicultura, cuencas y microcuencas, vías, acueductos y saneamiento. En los índices de mayor a 0.50 y menor a 0.80, que cubren los niveles de eficiencia satisfactorio, se encuentran los subprogramas de irrigación, mujer rural, organización y capacitación y electrificación rural, colocándose en el nivel más bajo de 0.50 a 0.60, irrigación y electrificación rural. Para irrigación, la más baja ejecución se debió a la poca experiencia de los municipios en construcción y asistencia técnica en proyectos de riego, que en el sector público lo han tenido entidades del orden nacional, primero el Incora y luego el Himat (hoy INAT), al igual que en electrificación rural, cuya experiencia la han tenido entidades del orden nacional y regional (ICEL y electrificadoras departamentales).

La mayor participación de los recursos programados que inciden en la ejecución se focalizó en asistencia técnica, con 28%, vías con 27%, acueductos con 23%, que abarcan el 78% del total de subprogramas que venía cofinanciando el DRI.

Aunque para el período 1991-1994 y hasta 1995, el DRI asignaba los techos presupuestales por departamento y subprogramas, principalmente con base en la cobertura de municipios, demandas y/o prioridades de la política agraria, como ha sucedido con la asistencia técnica básica, que dentro del proceso de descentralización se definió como un servicio público para prestar a los pequeños productores a través de las Umata –Unidades Municipales de Asistencia Técnica–, no obstante es necesario tener en cuenta que si bien deben tener cierta importancia las obras de infraestructura, y demandan mayores recursos, la tendencia histórica es que la comunidad visualiza al Estado como oferente y hacedor de obras, imagen que ha sido proyectada en forma politiquera, que luego ha generado los dividendos electorales con los votos. Este fenómeno se ha validado recientemente, con los recursos de asignación específica, que tienen origen parlamentario, los cuales en su mayoría están destinados para la cofinanciación de obras de infraestructura.

Para futuras políticas, es conveniente tener presente estas tendencias históricas distorsionadas acerca del rol del Estado, para que los recursos de cofinanciación para el desarrollo rural y los planes municipales de desarrollo no se desvirtúen con la focalización de los recursos hacia la dotación de infraestructura física, y se pierda la perspectiva de desarrollo rural holístico y de los ingresos de las familias rurales y el ámbito social y de participación política y democrática, para lo cual se requiere desarrollar un gran esfuerzo en materia de fortalecimiento institucional y de apoyo a

la promoción y capacitación para que se logre la participación consciente de la comunidad.

Ejecución física y niveles de eficiencia por subprogramas

En el Cuadro 6 se encuentra la evolución de la ejecución física, los índices por año y para el total del período 1991-1994 por subprogramas.

Según niveles de eficiencia, en el nivel sobresaliente (mayores de 0.80), la mayoría de los subprogramas se encuentran en este nivel sobresaliente y apenas 3, están en el nivel satisfactorio e incluso vías, parcialmente en cuanto a kilómetros construidos.

A primera vista en términos globales por niveles de eficiencia, se tendría que todos los subprogramas tanto en su ejecución física como financiera están agrupados en niveles de eficiencia sobresaliente y satisfactorio y que ningún subprograma se encuentra en el nivel mínimo. Sin embargo, es preciso advertir que tanto en la ejecución financiera como en la física, al enfocar el análisis por niveles de eficiencia desagregados para cada subprograma, los resultados cambian sustancialmente, respecto a los índices promedios nacionales ya que por ejemplo para la ejecución financiera el 73% de los convenios se ubican en el nivel sobresaliente, el 11% en el nivel satisfactorio y el 16% en el nivel mínimo, pero estos aspectos no serán objeto de este estudio.

En asistencia técnica, los usuarios se incrementaron significativamente en el periodo, pasando de 101.921 en 1991 a 353.690, o sea que se incrementó la meta en un 247% debido a que de una parte el DRI dentro de los criterios de política nacional, se le dio prelación en los techos presupuestales anuales como se indicó, asignándole un 28% del total de recursos, para apoyar los municipios dentro del proceso de descentralización, en el montaje y fortalecimiento de las Umata, para la prestación de servicio de asistencia a los pequeños productores; de otra parte, se generalizó el sistema de transferencia de tecnología grupal. Estos dos elementos permitieron además darle una cobertura nacional al servicio de asistencia técnica. Ya puestas en funcionamiento las Umata, el otro gran reto que se tiene para la fase IV del DRI, es apoyar los procesos de planeación regional en los departamentos y las localidades, en función del modelo de economía de mercado para buscar alternativas competitivas, rentables y sostenibles para los pequeños productores rurales.

En capacitación y ajuste tecnológico se presenta un alto índice promedio de ejecución con 1.07, para un total de 1.101 eventos en el período de 1991-1993 y en 1994 no aparece ejecución pues a partir de este año el Ministerio de Agricultura, asumió su financiación. En comercialización, se presenta un descenso progresivo en la programación de la infraestructura de acopio de 19.649 metros cuadrados construidos en 1991 a 845 en 1994, obteniéndose en el período un total de 40.456 metros construidos. En irrigación, sólo aparece información para 1994, con 1.187 Has, debido a que aún se encontraba en proceso de liquidación el convenio con el INAT, que cubre el período de 1991-1994. En acuicultura, se pasó de una atención de 2.245 usuarios en 1991 a 7.653 en 1994, lográndose un total de 25.943 usuarios en el total del período. En cuencas y microcuencas, globalmente se tuvo una tendencia estable, para alcanzar en el total del período 7.483 hectáreas protegidas y 1.183 reforestadas.

En mujer rural, se pasó de 546 usuarias en 1991 a 7.163 en 1994, lo cual representa un incremento del 1173% para alcanzar en el total del período 10.705 usuarias, ello se explica debido a que en 1993 se aprobó como gasto elegible la inversión en infraestructura de acopio y equipos por parte del BIRF y el BID.

En organización y capacitación durante los dos primeros años (1991-1992) se presentó una ejecución alta por encima de 1.0 para luego reducirse el índice de ejecución y número de eventos hasta sólo alcanzar 10.513 eventos en el total del período. En vías, se inicia en 1991 con un índice de ejecución relativamente alto de 0.90, en 1992-1993 se presenta descenso el cual se acentúa en 1994, con un índice de 0.70 y unas metas alcanzadas de 1.289 km construidos y 3.456 mejorados. En acueductos y saneamiento presenta incrementos crecientes por años para alcanzar una meta muy elevada de 494.018 usuarios, esta cifra está sobrevaluada y una de las razones principales es que se agregaron usuarios de acueductos y de disposición de excretas y está siendo objeto de revisión y ajuste en el DRI.

En electrificación, sólo se tiene ejecución en 1994 debido a que a partir de éste año se incorporó como subprograma cofinanciable, con motivo de los dispuesto en el Decreto 2132 de 1992. La meta alcanzada en 1994 fue de 9.747 instalaciones domiciliarias, con índice de ejecución promedio de 0.76.

En resumen se puede aseverar que como tendencia en general para la mayoría de los subprogramas, se presenta un índice de ejecución más alto en los años 1991, 1992, para luego descender en 1993 y 1994, siendo más agudo el descenso en 1994. No obstante desde el punto de vista de la cobertura las metas físicas alcanzadas serían mínimas, confrontadas con el 1,3 millones de hogares pobres rurales. Este escenario se agrava, como se verá más adelante, por la semiparálisis del programa de reforma agraria, la desvinculación de la pequeña producción del sistema financiero y la apertura económica y que explican en gran medida los elevadísimos niveles de la pobreza rural.

Por otra parte, respecto a los recursos financieros asignados al DRI es preciso comentar que tradicionalmente los recursos de cada vigencia se contrataban en el segundo semestre, ya que en el primer semestre la actividad se concentraba en la concertación, formulación y viabilización de los proyectos, esta situación ha conducido a que se presente un desfase en la ejecución de los proyectos y a que la mayoría de los recursos se ejecuten en el año subsiguiente e incluso hasta se prolongue en algunos casos más de 2 años su ejecución, ya que los recursos deben someterse a los trámites legales de incorporación al presupuesto y a procesos de licitación y contratación, especialmente para las obras de infraestructura, lo que repercute en el incremento de costos y que puedan quedar obras inconclusas.

Así mismo, es preciso hacer mención a la operación del subsistema de seguimiento y evaluación, tema que se trató más ampliamente en el estudio sobre Análisis Financiero de la autora (*op. cit.*), ya que ésta sigue siendo una limitante debido básicamente a la lenta adopción y correcto diligenciamiento de las fichas de control y seguimiento por parte de los entes territoriales ejecutores a pesar de las acciones que se han emprendido de parte del Fondo DRI y de los demás integrantes del SNC que a su vez reflejan problemas desde la formulación de los proyectos.

Igualmente, la debilidad de las Udeco sigue siendo otra limitante para hacer el seguimiento a los proyectos especialmente en campo, lo que a su vez redundante que el nivel nacional de los Fondos de Cofinanciación no hayan tenido disponible información oportuna y confiable sobre el estado de los proyectos, de ahí que en los últimos años el Fondo DRI ha utilizado como fuente principal de información las actas de liquidación de los convenios, que aún reflejan los problemas del seguimiento a los proyectos, sobrevaloración o subvaloración de metas físicas alcanzadas.

Después de estas anotaciones, en torno a los recursos asignados al DRI para el período 1995 y 1997 se encuentra que en 1995 se incrementaron sustancialmente y la inversión ascendió a \$146 mil millones, en pesos corrientes y a partir de este año ha venido en descenso con \$117 mil millones en 1996 y \$104 mil millones en 1997, que incluyen funcionamiento que apenas es del orden del 3%, reducciones que se explican en gran medida por la crisis fiscal, agudizada en 1997 con el proceso de agotamiento del crédito externo.

Un tema que amerita especial atención tanto para el DRI como para los demás Fondos de Cofinanciación hacia el futuro, es el de la libre concurrencia de recursos que se concibió inicialmente, para que los entes territoriales accedieran libremente a los recursos de cofinanciación, principio que se ha venido modificando sustancialmente en los dos últimos años al incluir dentro del presupuesto del DRI recursos crecientes de asignación específica de origen parlamentario o encomendarle al DRI la ejecución de otros programas, lo que se ha traducido en una drástica reducción de los recursos de libre concurrencia.

Para mayor ilustración se pueden observar las cifras de inversión en 1996 y 1997. De los 114 mil millones de pesos comprometidos en 1996, según información consignada en las memorias 1996-1997 del Ministerio de Agricultura, al PDIC, correspondieron el 75.4%, o sea \$86 mil millones de los cuales el 53% se destinó a libre concurrencia y 47% a asignación específica, el resto de programas en relación con el total de los recursos correspondió a: PGE (20%), Plan Pacífico (1.5%), Programas especiales de indígenas (0.8%), Plante (1.9%).

Para 1997, la orientación de los recursos sufrieron cambios más drásticos pues del total de recursos de inversión que ascendió a \$97.1 mil millones sólo se asignaron para libre concurrencia \$4.1 mil millones para financiar las Umata de los municipios más pobres, que corresponden al 4% del total de recursos. El 96% de los recursos se distribuyó así: Asignación Específica (45.1%); Desarrollo Institucional (4.1%), Marchas Campesinas y Emergencias (2.9%), Indígenas (1.5%), Federación de Cafeteros (10.2%), PGE (12.5%), Plan Pacífico (1.3%), Plante (17.8%). Los anteriores cálculos se hicieron con base en información del Fondo DRI. La distribución de estos recursos conllevó a que no operaran los Codeco, para efectos de aprobar proyectos del DRI ni de los otros Fondos de Cofinanciación en los departamentos y así mismo se debilita la concertación y participación comunitaria en las instancias que se han definido como son los CMDR, aunque es preciso tener presente que 1996 y 1997 fueron años atípicos por los problemas de agudización de la violencia y las marchas campesinas y que también a través de la Red de Solidaridad se han creado otras instancias de concertación como son las mesas de solidaridad, que a pesar de los intentos de articularlas con los CMDR no ha sido posible conseguirlo.

2.2 El Programa de Reforma Agraria - Incora

Evolución de las estrategias recientes

El Incora al igual que el Fondo DRI, es objeto de transformaciones derivadas de la Reforma Constitucional de 1991 (art. 20 o transitorio C.P.) y Decreto Ley 2137 de 1992, entre las más sobresalientes se encuentran: se especializa en la función de adquirir y adjudicar tierras y se le suprimen en definitiva las funciones complementarias a la Reforma Agraria de promoción y ejecución de vías en zonas de colonización, parcelación y concentraciones parcelarias y de proyectos de recuperación y adecuación de tierras en las mismas zonas, así mismo no podrá prestar crédito que pasa a ser una función de Finagro con intermediación de la Caja Agraria, ni tampoco prestar asistencia técnica que es de competencia municipal por intermedio de las Umata. El proceso de readecuación institucional del Incora ha sido lento, pues en cierta medida estaba ligado a la expedición de la nueva Ley de Reforma Agraria que finalmente se expidió en 1994 (Ley 160) y se reglamentó en 1995.

Entre tanto el Incora continuó operando en el marco de la Ley 30 de 1988, que crea condiciones más favorables para la adquisición de tierras al eliminarse la calificación de predios y definir una fuente autónoma de financiación para el Fondo Nacional Agropecuario y dinamizar el proceso de constitución y ampliación de resguardos. Sin embargo se presentaron limitantes que se señalan en el estudio de Perfeti-Guerra (*op. cit.*) para el pago de los predios por el valor comercial que ha encarecido el costo para los beneficiarios y por la carencia de una metodología para el avalúo comercial por parte del IGAC, que proporciona margen de gran discrecionalidad. Este puede ser uno de los obstáculos principales que ha podido incidir en el freno para la adquisición de tierras.

La Ley 160 de 1994, además de promover el mercado de las tierras e instaurar el subsidio para la adquisición de tierra, se ha propuesto acelerar el proceso de titulación y registro de tierras baldías, donde están asentados campesinos, colonos y comunidades negras e indígenas, que ha sido una de las limitantes para acceder al crédito institucional bancario. En el marco de la Ley 160 de 1994, se definieron 4 zonas para adelantar proyectos piloto de reserva campesina, y en desarrollo de la Ley 101 de 1993, se adoptó la línea de crédito para adquisición de tierra a través de Finagro-Caja Agraria, que complementa el subsidio del 70% a ser entregado a los beneficiarios de reforma agraria e igualmente se amplía esta línea de crédito hacia las corporaciones financieras.

Un logro importante reciente articulado con el proceso de descentralización ha sido la modificación en la orientación del mercado de tierras al convertir la reforma agraria en un instrumento priorizado y administrado por los municipios y departamentos, adoptando los procedimientos para ser aplicado en 1997. Al respecto la reforma agraria se adelantará donde sea necesidad identificada en los CMDR dentro del plan de desarrollo. En general se puede aseverar que en la década transcurrida en los noventa ha sido lento el proceso de reformas en materia de tierras y que a partir de 1994 se ha venido adelantando el proceso de reglamentación de la Ley 160 y de readecuación institucional y está aún pendiente de culminarse el trámite de contratación del crédito externo con el BIRF para obtener los recursos que garanticen la financiación del programa con el nuevo enfoque de reforma agraria para los próximos años. Desde

el punto de vista teórico tradicional de la concepción de reforma agraria, sería de interés dilucidar si con el nuevo enfoque lo que se trata es de una política de tierras para que mediante los mecanismos de mercado los pequeños productores puedan tener acceso a la tierra, y no de reforma a la estructura de la tenencia de la tierra con intervención directa del Estado.

De otra parte, tal como lo señalan en el estudio Perfeti-Guerra (*op. cit.*), citando al Incora, en los últimos años se ha enfrentado a lo que se ha denominado la "Contra-reforma Agraria" debido a la alta participación de tierras en poder del narcotráfico y se estima que poseen mucha más tierra de la que el Incora ha adquirido en los últimos 25 años. Generando un proceso regresivo en la distribución de la tierra y agregan que los nuevos actores de la problemática rural son el conflicto agrario, la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares. Este problema se ha agravado en los últimos años, y ha originado los masivos desplazamientos en las áreas rurales.

En este entorno, surgen varios interrogantes que requieren alternativas de solución:

En las zonas de conflicto agrario y de concentración de la propiedad, ¿puede operar el mercado de tierras y el libre acceso de los pequeños productores a la tierra?, o es necesario buscar mecanismos legales complementarios o alternos de intervención del Estado y en este ámbito recobra validez el análisis planteado sobre reforma agraria y política de tierras. Adicionalmente, si bien es importante el hecho de haberse descentralizado en los departamentos y especialmente en los municipios, el mercado de tierras y de reforma agraria, se demandan servicios básicos que no son de competencia de los municipios, como el crédito y la investigación tecnológica que la Nación debe garantizar y preocupa además que la Caja Agraria no ha logrado aún modernizarse para dar respuesta a los requerimientos que exigiría el proceso de reforma agraria. Del mismo modo es necesario tener presente que como logro importante se ha conseguido la institucionalización de las Umata, pero éstas y sobre todo en los municipios pobres tienen baja capacidad financiera y de gestión.

Evolución del gasto social

En los Cuadros 7 y 8 se encuentra la ejecución financiera y física agrupada por períodos según regímenes legales (Ley 30 de 1988 y Ley 160 de 1994) que cubre los años 1988 y 1996 y la ejecución física según participación por programas para los mismos períodos.

A continuación se harán dos tipos de análisis, el primero orientado a comparar la evolución de la inversión para los dos períodos y de las metas alcanzadas y el segundo orientado a identificar la focalización de la actividad del Incora en cada período. Al mencionar los períodos simplemente se hará referencia al período -Ley 30 y período Ley 160. Según se puede observar en el Cuadro 7, en promedio año la inversión pasó de \$78.924 (miles) en el período Ley 30 a \$127.586 en el período Ley 160, representando un incremento del 61%.

En cuanto a resultados de la ejecución física por programas se encontró el siguiente comportamiento del período Ley 160 en relación con el período Ley 30: en

el programa de Adquisición de Tierras, se pasó de 82.250 Has/año entregadas a 78.365, con una reducción de -5.2%; en Adjudicación de tierras, se presentó un leve incremento del 2% al pasar de 85.678 Has/año entregadas a 87.412, sin embargo el número de familias beneficiadas tuvo un incremento alto del 21% al pasar de 5.019 a 6.084 familias beneficiadas. En el programa de Titulación de Baldíos, se presenta un levísimo incremento del 0.5% al pasar de 494.300 Ha/año tituladas a 496.653 y en contraste las familias beneficiadas se reducen (en -37%), al pasar de 13.176 familias a 8.354; en el programa de Extinción de Dominio, se presenta un descenso drástico de -53%, al pasar de 35.387 Has/año a 16.551; en el programa de Constitución de Resguardos, también se presenta un descenso significativo de -49% al pasar de 3.704 familias beneficiadas promedio a 1.888 y de 2.523.034 Has/año a 241.423.

De la situación anterior se desprenderían como conclusiones, que para la mayoría de los programas de saneamiento de la propiedad se redujo la actividad y sólo se presentaron crecimientos en el programa de adjudicación de tierras, con un incremento leve del 2% en Has adjudicadas y relativamente alto con un 21% en cuanto a familias beneficiadas. Es probable que la explicación en el descenso de las metas alcanzadas se deba a que aún entre 1995 y 1996, se ha estado en el proceso de reglamentaciones legales y de readecuación institucional del Incora.

Al examinar el Cuadro 8 sobre participación de los diferentes programas se tiene: la actividad principal del Incora en ambos períodos ha girado en torno a los programas de saneamiento de la propiedad con participaciones del 97.3% en el período de Ley 30 y en poco menor proporción en el período de la Ley 160 con 89.3%. Por períodos, se tiene de 1988 a 1994 (Ley 30), la acción del Incora se focalizó, con un 80.4% de la cobertura en Has en la Constitución y ampliación de resguardos, en segundo lugar en Titulación de baldíos con 15.8% y le siguen con reducida participación, Adjudicación de tierras con 2.7% y de Extinción de dominio con 1.1%, en contraste en el lapso de 1995-1996 (Ley 160), la actividad del Incora se focalizó en la titulación de baldíos con 59% de la cobertura en Has y le sigue el programa de Constitución y ampliación de resguardos con 28.7% de la cobertura; como actividades complementarias se encuentran Adjudicación de tierras con 10.3 y Extinción de dominio con 2.0%, esta última en ambos períodos ha sido la actividad más marginal.

2.3 Programa de Crédito Agropecuario – Caja Agraria

Evolución de las estrategias recientes

Antes de abordar las estrategias, es preciso retomar el análisis de las causas asociadas a la problemática de la financiación del sector agropecuario y en especial de los pequeños productores. Los elementos centrales de la problemática del crédito en el sector agropecuario y en particular para los pequeños productores, la cual se agudiza en el marco de la apertura económica a partir del año 1991, es necesario ubicarlos a varios niveles a saber: la política macroeconómica, la situación de la economía campesina y de la Caja Agraria y los conflictos sociales. Varios de estos tópicos son tratados en detalle, en los documentos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Transformaciones del agro colombiano en el nuevo modelo de desarrollo 1997 y Memorias 1996-1997.

A nivel de la política macroeconómica sobresalen el prolongado proceso de revaluación del peso, los índices elevados de inflación interna y el encarecimiento del costo del crédito interno frente al externo, el fuerte incremento de las importaciones y la pérdida de competitividad de la producción nacional, en especial de los cultivos transitorios, que en gran medida son producidos por la economía campesina, lo que ha conllevado a que la apertura económica haya causado daños estructurales en los cultivos transitorios, importables y que éstos hubieran presentado decrecimiento de 8.4% entre 1995 y 1996 y que se perdieran 130.000 Has. En estas circunstancias, se incrementó sustancialmente la cartera vencida y a su vez la Caja Agraria presentara el 26.5% de cartera vencida, la más alta de los intermediarios financieros, que en su gran mayoría corresponden a pequeños productores (alrededor del 90%) lo que limitó el acceso al crédito y por ende se redujo la demanda del mismo.

El menor costo del crédito externo ha conllevado a que las importaciones de materias primas se conviertan en una actividad rentable y se haya incrementado su volumen. De otro lado, el proceso de modernización de la Caja para ser competitiva ha sido lento a pesar que muestra avances en la captación de ahorros, pero sigue afrontando dificultades con el crecimiento de la cartera vencida y continúa presentando restricciones en cuanto a la cobertura y a las condiciones exigidas para el acceso al crédito, en especial respecto a las garantías, ya que el FAG tiene cobertura limitada. Con la agudización de los conflictos sociales en el campo en los dos últimos años, ha aparecido en el escenario otro grave problema, con el desplazamiento de sectores importantes de la población pobre por la violencia con la incidencia, además, en la reducción de la producción, la cartera vencida y el acceso al crédito.

Ante esta compleja situación dentro de las estrategias que se han puesto en marcha, sobresalen: la capitalización de la Caja Agraria, se ha continuado manteniendo el subsidio a la tasa de interés para los pequeños productores, se puso en funcionamiento el Fondo de Solidaridad Agropecuaria, que permitió comprar a la Caja Agraria parte de la cartera vencida de los pequeños productores, para habilitarlos de tal manera que puedan acceder nuevamente al crédito institucional, se ha venido reactivando el FAG -Fondo de Garantías Agropecuarias-, aunque con limitada cobertura como se había mencionado. Las anteriores estrategias se han puesto en desarrollo de la Ley 101 de 1993, y en el marco de la Constitución Política de 1991.

Un aspecto que requiere ser analizado para reenfocar hacia el futuro el rol de la Caja Agraria es que esta entidad no se ha articulado como política a los procesos de descentralización y en particular con los entes locales en los procesos de formulación y ejecución de los planes de desarrollo municipal que no son una competencia municipal, ni a los programas agropecuarios, que son liderados por las Umata, ello no permite una articulación estrecha entre la adopción y transferencia de tecnología y el crédito, cuyo manejo queda a discrecionalidad de la Caja Agraria los cuales son instrumentos claves para recuperar la rentabilidad de la producción campesina y demás sectores pobres, hacerla competitiva y sostenible en el marco de la apertura económica y para mejorar los ingresos de la población pobre. De no resolverse esta problemática al igual que la relacionada con la tierra y el conflicto social, el Estado y los recursos del gasto social absorberán significativos recursos, para afrontar los efectos de la crisis agraria, tales como los destinados al saneamiento de la cartera vencida y la atención a la población desplazada por la violencia.

De otro lado, se han adelantado acciones pero en forma incipiente para incorporar otros actores del sistema financiero, en especial del sector solidario, que en ciertas zonas han mostrado ser más eficientes que la Caja Agraria, en la prestación de los servicios de crédito para los pequeños agricultores, política que debe fortalecerse en la búsqueda de nuevas opciones de financiación y de servicios para los pequeños productores y asociados con el proceso de descentralización.

Evolución del gasto social – Crédito agropecuario – Caja Agraria

En el Cuadro 9 puede apreciarse la evolución del crédito agropecuario durante 1991-1996 por línea y participación según intermediario financiero.

El volumen de crédito de la Caja Agraria se redujo drásticamente al pasar de \$152.928 millones a pesos constantes de 1990 en 1991 a \$69.905 millones en 1996, lo que significa un decrecimiento de (-56%) y se redujo su participación con respecto al resto de intermediarios financieros de 53% a 28.8% en el mismo período. Como es sabido, la Caja Agraria financia del orden del 90% de los créditos a los pequeños productores del sector financiero, y más adelante se hará referencia a este punto. Al observar la evolución de la participación de los otros intermediarios financieros se encuentra que por el contrario en este período aumentaron su participación y volumen de crédito o su reducción fue leve para el Banco Cafetero que pasó de una participación de 14.6% en 1991 a 13.0% derivada la problemática cafetera a nivel internacional. Al efecto, el Banco Ganadero presentó una participación en 1991 del 17% la cual se incrementó a 26.1% en 1996, y otros tuvieron un incremento superior al pasar de una participación del 15% en 1991 al 32% en 1996.

El incremento en la participación y el volumen de crédito, en especial del Banco Ganadero, se explica en gran medida por la sustitución de cultivos transitorios y del café, por la ganadería, derivados de la apertura y recesión, aunque este fenómeno se ha venido dando desde antes de los años noventa por la pérdida progresiva de la rentabilidad en la agricultura, que ha afectado con más fuerza a los pequeños productores. De igual manera, es preciso anotar que la sustitución hacia la ganadería y el incremento en el crédito ha beneficiado a los grandes y medianos productores pecuarios, que son los beneficiarios mayoritarios del Banco Ganadero.

En el Cuadro 10, sobre distribución del crédito por intermediarios financieros para pequeños productores durante el período 1995-1996 (pesos corrientes) se encuentra el siguiente panorama: en 1995, por parte de la Caja Agraria, se atendieron 84.203 pequeños productores, con un valor del crédito de \$125.662 millones y para 1996, el número de pequeños productores se disminuyó drásticamente a 45.904 o sea en -55% y el valor del crédito en -26.1. En cuanto a la participación del crédito a pequeños productores por intermediarios financieros, la Caja Agraria en 1996 tenía una cobertura del 95% de los productores y el 90% del valor del crédito, que en 1995 pasó a 93.8% de los productores y al 90% del valor del crédito, con lo cual se corrobora que la Caja Agraria sigue siendo la entidad bancaria que en lo fundamental irriga el crédito hacia los pequeños productores. El resto de intermediarios financieros tienen una bajísima cobertura de pequeños productores que para 1996 representó el 4.5% para el Banco Cafetero, el 1.1% para el Banco Ganadero y 0.6% para otros.

De otro lado, al contrastar el crecimiento global del crédito del Banco Ganadero del 26% ya referido, y que se ha interpretado como una tendencia a la sustitución de cultivos transitorios, se podría deducir que con la bajísima participación del crédito a pequeños productores (2.3%) éstos no han estado vinculados al crédito dentro del proceso de desplazamiento hacia el sector pecuario. Asimismo, es motivo de gran preocupación el exiguo número de pequeños productores (48.936 en 1996) vinculados al crédito institucional en el país. En concordancia con lo expuesto, quienes han recibido el mayor impacto de la crisis y frente a la apertura económica son los pequeños productores agropecuarios, que además los ha desvinculado progresivamente del acceso al crédito institucional.

2.4 El Plan Nacional de Rehabilitación – PNR

Estrategias recientes

El PNR se inicia a partir de 1982 como un instrumento de la política de paz durante el gobierno de Belisario Betancur en las zonas afectadas por la violencia para dar respuesta a los problemas de la pobreza, los desequilibrios regionales y para la reconciliación y normalización de la vida civil. En el período 1986-1990, el PNR, se esgrime como el principal instrumento para erradicación de la pobreza y para promover el desarrollo regional social, concertado desde las regiones y para la reconciliación con mayor énfasis en las estrategias de desarrollo regional y la participación comunitaria dentro del plan de economía social.

En esta perspectiva se focalizaron cuatro tipos de regiones: de enclave, de colonización, regiones deprimidas y comunidades indígenas y se esbozaron las estrategias para cada una de las regiones, se contemplaron una amplia gama de componentes prácticamente en todos los sectores: agropecuario, que se concibió como el eje del PNR por su efecto sobre los ingresos de las familias pobres y el impacto en el desarrollo regional, vías, acueductos y alcantarillado, electrificación, salud, educación, bienestar y organización social, justicia, muelles y defensas, equipamiento urbano, aeropuertos y otros. Se definieron como instrumentos, la participación y concertación a través de los Consejos de Rehabilitación que se crean mediante el Decreto 3270 de 1986, con amplia participación de la comunidad, el sector privado y el Estado, los Planes Regionales y el Fondo de Proyectos Especiales.

El Fondo de Proyectos Especiales se concibió para atender las demandas locales e inmediatas de la comunidad surgidas en los Concejos municipales y para que los proyectos fueran ejecutados por la comunidad. Los Planes Regionales estaban concebidos para que se ocuparan los Consejos departamentales, intendenciales o comisariales y para que fueran ejecutados por las entidades del orden nacional y del orden departamental. El PNR, desde 1983 hasta 1991, se convirtió en la principal estrategia de desarrollo rural reflejada en los recursos ejecutados en relación con los del DRI. En el estudio de Perfetti y Guerra (*op. cit.*) se ilustra ampliamente sobre la evolución histórica de los recursos del PNR (DRI con 4.353.1 millones de pesos de 1995, Incora con \$12.385.4 millones y PNR con \$31.897.3). En el período 1990-1994, el PNR empieza a perder preponderancia como estrategia de desarrollo rural, es sometido a evaluaciones al interior del DNP.

Además habría que agregar, que no se lograron diseñar y ejecutar los Planes de Desarrollo Regional, los fondos específicos si bien estimularon las demandas locales y el seguimiento en la ejecución por parte de la comunidad, operaron a manera de caja menor, con inversiones puntuales y atomizadas, donde primó en muchos casos las solicitudes espontáneas de la comunidad, sin sustento en proyectos prioritarios y debidamente formulados, tampoco se logró que el eje se constituyera en las actividades productivas tendientes a mejorar los ingresos. Sin embargo, el aporte más importante fue haber introducido nuevos elementos para la participación de todos los actores sociales y estatales, pero infortunadamente, a través de los consejos no se logró generar organizaciones comunitarias estables en el tiempo y fenómeno similar sucedió en el DRI.

En estas circunstancias, las acciones del PNR se reorientaron durante el período 1991-1994, en el gobierno de Gaviria, hacia apoyar y profundizar los procesos participativos, y en este sentido se definió la especialización del PNR y en particular en promover los CMDR y los proyectos de los Fondos de Cofinanciación. El PNR, logró tener una cobertura de 404 municipios.

Evolución del gasto social

Para el periodo 1991-1994, si bien los recursos asignados al PNR se redujeron con respecto al período 1986-1989 continuó teniendo una participación importante. En el Cuadro 11, se puede apreciar los recursos apropiados y ejecutados para los Fondos de Cofinanciación y el PNR. Al respecto los recursos apropiados al PNR —en fondos para el período 1990-1991—, correspondieron a \$21.791 y \$19.000 respectivamente y se incrementaron sustancialmente en el período 1992-1993, con aumentos por encima del 100%, cuyos valores ascendieron a \$46.248 y \$48.448 respectivamente. Es conveniente tener en cuenta que para estos dos últimos años se le asignó al PNR, el programa de desarrollo alternativo que posteriormente se configuró como el Plante. Para 1995 no se le apropian recursos al PNR, lo cual conllevó a su desaparición y sustitución por la nueva estrategia nacional con la Red de Solidaridad para mitigar la pobreza.

2.5 La Red de Solidaridad Social

Políticas y estrategias

La creación y política de la Red de Solidaridad se adopta en el documento Conpes-2722-DNP-UDS-Misión Social de agosto 10 de 1994 y se define como un conjunto de programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable. Se parte del reconocimiento que los logros obtenidos en materia económica no se han traducido en mayores niveles de bienestar para buena parte de los colombianos. Se estima que más de 12 millones de los colombianos no logran acceder a los beneficios del crecimiento y de las políticas por ser demasiado pobres —ubicados en niveles 1 y 2 del Sisben—, correspondientes el 53% a personas ubicadas en las zonas rurales y el 47% a las zonas urbanas y ésta se

define como la población objetivo. Ante la desintegración del país, se conciben entonces dos políticas, una económica orientada hacia el crecimiento y la generación de empleo y otra social, agresiva en las áreas de educación, salud y seguridad social para facilitar la transición de las comunidades más pobres hacia un desarrollo sostenido y para la generación de un nuevo ciudadano tolerante y participativo, para lo cual se requiere una integración de las acciones del Estado en una Red de Solidaridad Social donde participen la comunidad, el sector privado y organismos no gubernamentales. Se aspira a que el programa sea transitorio cuyo alcance deberá reducirse a medida que se consolide la nueva estrategia económica social.

Se definieron los siguientes programas como parte de la Red: empleo solidario (plan de generación de empleo rural y urbano de emergencia y capacitación para el trabajo); asistencia alimentaria (programa de atención materno infantil PAMI, apoyo a los niños en edad preescolar no cubiertos por los hogares comunitarios del ICBF); apoyo a la mujer jefe de hogar con hijos en edad preescolar; Revivir: apoyo para los ancianos indigentes; Vivir mejor: vivienda urbana y mejoramiento del entorno; Recrear: talentos deportivos. Para la financiación del programa, se reenfoca la orientación de los recursos destinados al gasto social, de las entidades nacionales, que pasan a cofinanciar dicho programa tales como Fondos de Cofinanciación, SENA, ICBF, Icetex, se le asigna presupuesto propio a la Red y se adscribe al Departamento Administrativo de la Presidencia y los municipios participan como cofinanciadores y ejecutores de varios proyectos. Además, se prevé la contratación de un crédito con el BID por la suma de US\$500 millones.

Posteriormente se crean nuevas instancias de concertación como son las mesas de solidaridad a nivel municipal donde se priorizan las necesidades, y a nivel Departamental donde se define la asignación de recursos para los diversos programas, de acuerdo con los cupos que previamente han sido definidos a nivel nacional y a la priorización de necesidades. Estas mesas responden a convocatorias amplias donde participan representantes del Estado, de las organizaciones no gubernamentales y líderes comunitarios.

El gasto social

La Red empezó a ejecutar los programas a partir de 1995. En el Cuadro 12, sobre ejecución presupuestal, de 1995, se puede apreciar que la Red respecto al PNR en 1994, triplicó los recursos al ascender su ejecución en miles de pesos corrientes a \$153.555. Del total de recursos ejecutados por valor de \$236.927, los recursos de la Red representaron el 64.8% y los de el resto de las entidades el 35.2%, lo que significa que la Red logró jalonar importantes recursos y se podría aseverar que duplican la inversión, ya que en estos recursos no están incluidos los aportes de cofinanciación de los municipios. Si bien, aún es prematuro hacer una evaluación detallada del desempeño de la Red de Solidaridad y no es objeto de este estudio, sin embargo, se pueden aportar algunos elementos de reflexión que permitan una discusión y análisis más amplio, e incorporando el balance sobre los resultados de la política económica y de crecimiento que se concebía articulada al programa de la Red.

Indudablemente, se han obtenido logros al ampliar la cobertura de servicios vinculando nuevos sectores de la población a servicios institucionales como los ancianos, la población sin vivienda, con miras a atender las necesidades básicas insatisfechas de la población rural más pobre, en concordancia con los principios contemplados en la Constitución. Pero el interrogante que queda después de hacer un repaso de los programas de desarrollo rural y la crisis que persiste en el sector de los pequeños productores, en relación con el mejorar la capacidad productiva, la rentabilidad y los ingresos, es si se hace necesario revisar las prioridades del gasto social, en torno a cuál debe ser el énfasis, la reducción de la pobreza rural por la vía de disminución de las necesidades básicas insatisfechas y suministro de servicios o vía el fortalecimiento de programas de desarrollo rural que permitan mejorar la capacidad de generar ingresos y poder acceder a ciertos servicios básicos o bienes como la vivienda. Al respecto, en el estudio "Gasto social y desigualdad. Logro y desigualdad social", coordinado por Carlos Eduardo Vélez -DNP-, Misión Social, en el cual se hace un esfuerzo grande para determinar la magnitud del gasto social en Colombia, y medir el impacto sobre la distribución del ingreso, se encuentra que los programas de desarrollo rural tienen una bajísima participación dentro del gasto nacional. Al efecto, en 1992 el total del subsidio de los 4 programas ascendió a \$84.000 millones (de 1992) que corresponde al 4.2% del gasto público nacional evaluado y al 11.2% evaluado en las zonas rurales. De los 4 programas, el Incora absorbe el mayor volumen de recursos con 41% (\$36.000 millones), seguido por el PNR con 27% (\$24.000 millones) y 25% el DRI (\$22.000 millones) y finalmente la Caja Agraria con un 7%.

Sobre la discusión acerca del desarrollo rural y política asistencialista, Absalón Machado, un estudioso y experto en este tema, en el artículo sobre políticas neoliberales en el libro *Desarrollo rural y apertura económica*, publicado por el Fondo DRI-IICA, al referirse a la economía campesina, se señala que es necesario reconocer que ésta tiene un potencial de crecimiento y desarrollo y no se le puede considerar solamente como un problema social, porque entonces sería susceptible de políticas asistenciales, a manera de fondos perdidos. De otro lado, ante las inmensas demandas que se presentaron en las mesas de solidaridad, en numerosas ocasiones para los proyectos del PGE, se ha presentado atomización de los recursos, y fragmentación de los proyectos sobre todo en el área de infraestructura, además el empleo que se ha generado es coyuntural, mientras dura la ejecución del respectivo proyecto, en este sentido también es pertinente revisar las políticas de empleo. En torno a las mesas de solidaridad, a pesar de las orientaciones recientes que se han impartido para articularlas con los CMDR los logros han sido limitados, además de que las mesas tampoco se han logrado consolidar como instancias que generen procesos de organización comunitaria, por ende, habría que precisar y readecuar la política en materia de organización y participación.

3. LAS ESTRATEGIAS SOCIALES EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN PARA REDUCIR LA POBREZA

Marco normativo

Según se había expresado en el marco institucional y legal, en desarrollo de la Constitución Política, se expidió la Ley 60 de 1993 que estableció los recursos y competencias para las entidades territoriales, con esta ley se define la focalización como el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables, según los criterios que establezca el Conpes Social. En otros términos se está consagrando la obligación del Estado de atender las necesidades básicas insatisfechas bajo el principio de la equidad y como un mecanismo de redistribución del ingreso.

3.1 La focalización del gasto social en las entidades territoriales

En el documento Conpes Social 22-DNP-USA Misión Social de enero 21 de 1994, la focalización del gasto social en las entidades territoriales, se definió la política, criterios generales, instrumentos y acciones de seguimiento y control para la determinación, identificación y selección de beneficiarios para la aplicación del gasto social por parte de los municipios y distritos a ser financiados con los recursos establecidos en la Ley 60 de 1993.

Se estima que con una política de focalización del gasto social, se podría reducir en un período de 3 años, en un 40% la población con necesidades básicas insatisfechas.

Como aspectos sobresalientes del documento en cuestión ameritan indicarse los siguientes:

- Se establece que a partir de 1994, los municipios deberán focalizar la totalidad de los recursos de educación, salud, vivienda y agua potable, hacia las áreas geográficas con mayor concentración de población pobre y vulnerable, con base en la información proporcionada por la estratificación socioeconómica, principalmente, y que los recursos destinados a las áreas rurales deben ser proporcionales a la población rural.
- Se define la estratificación socioeconómica, como el principal instrumento de focalización geográfica y la ficha de clasificación socioeconómica de hogares, familias, como el instrumento más apropiado para la focalización individual, según diseño y metodología elaborados por el DNP-Misión Social, que se materializa en el Sisben –Sistema de Selección de Beneficiarios.

- Se consagran los subsidios a la demanda y para su entrega por parte de los municipios o distritos, se deberá utilizar el Sisben.
- Se determinan como programas prioritarios para la población de los estratos 1 y 2: salud, atención básica (promoción y prevención) con énfasis en educación en salud, nutrición para niños menores de 7 años, atención integral a madres embarazadas, gestantes y lactantes, detección de enfermedades y desparasitación, principalmente en zonas rurales; subsidios a la demanda para la adquisición del plan obligatorio, subsidios a personas sin seguridad social.
- Educación: expansión de cobertura de un grado obligatorio preescolar, mejorar el acceso y permanencia de niños pobres entre 7 y 15 años, particularmente en los 3 primeros años de educación primaria, adquisición de textos y ampliación de plantas físicas; subsidios a la demanda para estudiantes de secundaria; atención integral a la población escolar (transporte escolar, programas de salud y nutrición, acciones de bienestar estudiantil).
- Vivienda: subsidios individuales y colectivos; subsidios a las tarifas por cargo fijo y consumo básico de servicios domiciliarios; subsidios para saneamiento básico en zonas rurales (pozos sépticos), agua potable y alcantarillado.
- Se definen los mecanismos de evaluación y control del proceso de focalización de las instancias nacionales departamentales y municipales y distritales.

3.2 La inversión social para el gasto territorial

Tal como se ha venido analizando, la política social y la reglamentación legal se ha orientado a descentralizar su ejecución, en cabeza de los entes territoriales, particularmente de los municipios para lo cual se asignaron competencias y recursos y los recursos de los fondos de cofinanciación se definieron como un complemento para reforzar la inversión de los entes territoriales, en concordancia con dichas competencias. Ahora se trata, preliminarmente, de establecer la magnitud de las transferencias de la Nación a los entes territoriales y su relación con los recursos aportados por los fondos de cofinanciación.

Al respecto, en 1994, según estimativos del DNP contenido en el documento DNP-ESAP, orientaciones para la ejecución de recursos de Ley 60 de 1993, se calculó un total de transferencias para los entes territoriales de 2.395.739 millones en pesos corrientes discriminados así: por Situado Fiscal \$1.510.384 millones y por participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación \$885.355 millones.

Si tenemos en cuenta que la ejecución presupuestal para 1994, de los fondos de cofinanciación DRI, FIS, Findeter : FIV - FIU (que aparece en el Cuadro Anexo 11), ascendió a 150.815 millones en pesos corrientes y se agrega al total de transferencias de los entes territoriales (\$2.446.199 millones) se encuentra que los recursos de los fondos de cofinanciación representaron el 6.1% o sea que efectivamente son un complemento a las transferencias directas de la Nación, sin incluir las transferencias por concepto de regalías.

A propósito de los recursos destinados a salud y educación, es conveniente observar en el Cuadro 11, como los recursos que ejecutaba la Nación a través del Fondo Nacional Hospitalario y del Fondo del Ministerio de Educación durante el

período 1990-1993, fueron sustituidos por el FIS para 1994, con la puesta en operación del Decreto-Ley 2132 de 1992, y alcanzaron una ejecución presupuestal de \$53.112 millones para dicho año.

Las cifras antes señaladas, permiten corroborar y concluir categóricamente, que el proceso de descentralización avanzó significativamente y que la responsabilidad de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo recae sobre los municipios para dar respuesta, de un lado, a las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más pobres y vulnerables dentro de la finalidad social inherente al Estado de mejorar la calidad de vida y, de otro lado, diseñar y ejecutar políticas de desarrollo rural tendientes a incrementar los ingresos y la capacidad productiva de los pequeños productores rurales. Es preciso anotar, que dentro de las transferencias directas de la Nación, aunque en reducida proporción, están contemplados los territorios indígenas, que presentan dificultades de orden legal, a pesar de los avances recientes en la constitución y titulación de los resguardos para las transferencias directas de recursos de la Nación y de los convenios con los fondos de cofinanciación.

Sin embargo, como se ha visto, de las transferencias directas de la Nación apenas una mínima parte (20% de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, según lo estipulado en la Ley 60 de 1993, debe aplicarse a obras urbanas y servicios de apoyo a la producción), puede ser canalizada hacia acciones de fomento a la producción agropecuaria. Este panorama se agrava aún más, pues según estudio del DNP, citado por Rafael Echeverry en el libro *Descentralización en el agro*, en 1995, de Ley 60 de 1993, sólo el 2.6% de los recursos o sea \$4.000 millones se asignaron al sector agropecuario y el 76.1% de los municipios incumplieron con la obligación de invertir los recursos en proporción a la población rural, lo cual indica que en los municipios no existe la suficiente conciencia de la importancia de promover acciones de desarrollo rural. Ante los limitados recursos para el desarrollo rural, sería pertinente revisar el monto asignado hacia los servicios sociales, a través de los cuales se ha pretendido cubrir en gran medida un conjunto de subsidios, como en el caso de educación que comprende educación primaria gratuita, textos, transporte escolar, salud, educación. En este sentido, se podrían definir unos servicios básicos para la población rural-urbana más pobre y vulnerable –ancianos, indigentes, niños– y establecer unos mecanismos de gradualidad, en la medida en que los problemas del incremento del ingreso y la capacidad productiva se vayan superando. Para el sector rural, de acuerdo con su población, se deben establecer unos topes mínimos de las transferencias de la Nación a los municipios.

Así mismo, se desprende del proceso de descentralización y autonomía de los entes locales, que las estrategias y políticas que se tracen en el ámbito nacional para reducir la pobreza y promover el desarrollo rural, necesariamente deben partir de las municipalidades en una perspectiva subregional –futuras provincias–, regional y el rol de las entidades nacionales, que aún no se han descentralizado o que lo han hecho en forma incipiente, deberán concatenarse y avanzar en tales procesos como son los casos del Incora, de la Caja Agraria y de Corpoica.

Igualmente, la Nación ha venido formulando la política y direccionando los recursos, dentro de los principios de la Constitución Política y esencialmente el consagrado en el artículo 1° que define “Colombia es un Estado social de derecho,

organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...” La unidad y la autonomía de los entes territoriales son dos principios constitucionales que deben estar entrelazados. Sobre estos temas, asociado a la aplicación de los principios del Estatuto Orgánico de Presupuesto por parte de los entes territoriales, la sentencia de la Corte Constitucional C-478 del 6 de agosto de 1992, en sala plena, se constituye en una pieza clave de doctrina para la interpretación de los principios constitucionales de interés de la Nación y los autónomos de los entes territoriales que deben estar articulados, pero que estos últimos tienen un alcance y espacio limitado. En materia económica, para guardar la unidad de la Nación, la Constitución Política ha establecido los principios y sistemas de planificación, presupuestales, de contabilidad de la Nación, de regionalización y ordenamiento territorial para señalar los más relevantes relacionados con las esferas nacionales y territoriales.

Por todo lo anterior se puede concluir que en Colombia el proceso de formulación de políticas sociales para reducir la pobreza rural, ha sido complejo ya que han coincidido a su vez los fenómenos de descentralización, apertura y liberalización de la economía y el agotamiento y crisis del modelo de revolución verde que afecta a los pequeños productores en especial a los ubicados en zonas de economía campesina que adoptaron dicho modelo, con los efectos de proliferación de plagas, enfermedades, deterioro del medio ambiente y de la salud de la población, disminución de los rendimientos, altos costos de producción, baja rentabilidad y desplazamiento creciente de cultivos transitorios hacia la ganadería e incremento de la migración y la pobreza.

4. ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
EVOLUCIÓN RECAUDO DE RECURSOS - FONDO DRI-CONVENIOS LIQUIDADOS
PERÍODO 1991-1994

Años	Valor recurso programado	Valor recursos aportado	Índice recaudo	Índice evolución recaudos
1991	10,304.665	10,198.794	0.99	-
1992	12,361.335	12,215.421	0.99	19
1993	18,368.322	17,715.488	0.96	45
1994	23,458.923	19,447.481	0.83	9
Totales	64,493.245	59,577.544	0.92	

Fuente: Cálculos elaborados con base en información suministrada por el Fondo DRI. Tomado de: Duque G., Martha Alicia. *Análisis técnico, financiero y legal de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI.*

Nota: La información del período 1991-1994 tiene como fuente las actas de liquidación de convenios. Para 1995-1996 el DRI se encuentra revisando la información y existen convenios en proceso de liquidación y ejecución.

Cuadro 2
RECAUDO DE RECURSOS E ÍNDICES POR COFINANCIADORES A NIVEL NACIONAL-FONDO DRI-CONVENIOS LIQUIDADOS
 (Miles de pesos constantes)
 Período 1991-1994

Años	DRI			Municipios			Ejecutor			Otras			% del DRI respecto al total					
	Vr. recurso Program.	Índice Vt. recurso Aportado	Índice Vr. recurso Program.	Vr. recurso Program.	Índice Vt. recurso Aportado	Índice Vr. recurso Program.	Vr. recurso Program.	Índice Vt. recurso Aportado	Índice Vr. recurso Program.	Vr. recurso Program.	Índice Vt. recurso Aportado	Índice Vr. recurso Program.	Vr. recurso Program.	Índice Vt. recurso Aportado	DRI Total	% Total		
1991	10.304.665	10.198.794	0.99	3.786.560	3.828.705	1.01	2.820.482	3.005.976	1.07	1.597.067	1.248.582	0.78	18.508.773	18.282.058	0.99	10.198.794	18.508.773	0.55
1992	12.361.335	12.215.421	0.99	5.106.879	5.140.244	1.01	3.874.871	3.793.413	0.98	2.233.378	1.929.472	0.86	23.576.463	23.078.550	0.98	12.215.421	23.576.463	0.52
1993	18.368.322	17.715.488	0.96	8.427.387	7.365.121	0.87	4.137.892	4.147.592	1.00	3.087.516	2.417.514	0.78	34.021.118	31.645.716	0.93	17.715.488	34.021.118	0.52
1994	23.458.923	19.447.841	0.83	16.546.812	21.068.355	1.27	2.800.928	1.640.226	0.59	4.063.966	1.986.332	0.49	46.870.629	44.142.753	0.94	19.447.841	46.870.629	0.41
Totales	64.493.245	59.577.544	0.92	33.867.639	37.402.425	1.10	13.634.172	12.587.207	0.92	10.981.928	7.581.900	0.69	122.976.983	117.149.077	0.95	59.577.544	122.976.983	0.48

Nota: Pesos constantes de 1991. Índices utilizados para deflactar, 1991=1.00, 1992=0.7991, 1993=0.6518, 1994=0.5316; Índice de recaudo = valor aportado / valor programado. La información del período 1991-1994 tiene como fuente las actas de liquidación de convenios. Para 1995-1996 el DRI se encuentra revisando la información y existen convenios en proceso de liquidación y ejecución.

Fuente: Cálculos elaborados con base en información suministrada por el Fondo DRI. Tomado de Martha Alicia Duque *Análisis técnico, financiero y legal de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI*. 1997.

Cuadro 3
EJECUCIÓN FINANCIERA E ÍNDICES POR DEPARTAMENTO PARA EL PERÍODO 1991-1994
FONDO DRI- CONVENIOS LIQUIDADOS
 (Miles de pesos constantes)

Depto.	1991			1992			1993			1994			Total		
	Vr. recurso Program.	Índice Ejec.	Vr. recurso Ejec. Financ.	Vr. recurso Program.	Índice Ejec.	Vr. recurso Ejec. Financ.	Vr. recurso Program.	Índice Ejec.	Vr. recurso Ejec. Financ.	Vr. recurso Program.	Índice Ejec.	Vr. recurso Ejec. Financ.	Vr. rec. Efect.	% de partici. Financ.	
Amazonas	2.054.964	2.261.705	1.10	2.579.633	2.450.644	0.95	2.574.326	2.556.308	0.99	3.963.924	2.934.748	0.74	11.172.847	10.203.405	0.91
Antioquia										127.675	95.216	0.75	127.675	95.216	0.75
Arauca										3.963.924	2.934.748	0.74	11.172.847	10.203.405	0.91
Atlántico	237.887	190.090	0.80	628.278	559.348	0.89	1.081.329	942.532	0.87	879.040	851.374	0.97	2.826.534	2.543.295	0.90
Bolívar	1.144.240	1.432.785	1.25	1.365.278	1.214.254	0.89	1.835.759	1.662.154	0.91	2.296.871	1.381.938	0.60	6.642.148	5.691.130	0.86
Boyacá	1.894.334	1.896.935	1.00	2.382.504	2.385.689	1.00	3.399.146	3.361.545	0.99	3.783.114	1.855.830	0.49	11.459.099	9.500.000	0.83
Caldas	684.720	677.132	0.99	1.033.603	1.049.338	1.02	1.399.084	1.397.818	1.00	1.904.362	1.069.655	0.56	5.021.769	4.193.944	0.84
Caquetá										556.185	239.235	0.43	556.185	239.235	0.43
Casanare										520.038	203.552	0.39	520.038	203.552	0.39
Cauca	611.399	608.001	0.99	1.183.608	1.166.509	0.99	1.427.537	1.402.138	0.98	2.014.540	1.396.217	0.69	5.237.084	4.572.865	0.87
Cesar	796.218	771.017	0.97	1.010.229	1.005.052	0.99	2.852.809	2.468.524	0.87	2.653.788	1.432.627	0.54	7.313.043	5.677.220	0.78
Chocó										614.886	347.604	0.57	614.886	347.604	0.57
Córdoba	796.759	796.826	1.00	858.895	847.674	0.99	1.264.117	1.240.739	0.98	1.675.794	1.573.624	0.94	4.595.564	4.458.863	0.97
C/marca	1.446.152	1.214.567	0.84	1.891.221	1.838.134	0.97	2.677.502	2.473.394	0.92	3.603.838	3.765.604	1.04	9.618.714	9.291.699	0.97
Guainía										35.731	37.990	1.06	35.731	37.990	1.06
Guajira	447.541	459.007	1.03	621.920	573.198	0.92	943.248	883.928	0.94	599.823	486.407	0.81	2.612.532	2.402.541	0.92
Guaviare										295.826	180.061	0.61	295.826	180.061	0.61
Huila	1.134.718	999.922	0.88	1.499.508	1.262.873	0.84	2.080.564	1.692.398	0.81	3.721.200	1.860.709	0.50	8.435.991	5.815.900	0.69
Magdalena	484.569	458.059	0.95	766.856	730.482	0.95	1.738.455	1.557.236	0.90	1.526.333	1.596.244	1.05	4.516.213	4.342.022	0.96
Meta	621.579	609.340	0.98	579.674	686.756	1.18	1.141.011	985.083	0.86	1.686.301	1.056.171	0.63	4.028.564	3.337.350	0.83
Nariño	1.160.755	1.119.373	0.96	1.356.699	1.365.024	1.01	1.657.572	1.419.573	0.86	1.684.814	1.122.556	0.67	5.859.841	5.026.526	0.86
N. S/der.	472.697	424.049	0.90	685.795	679.827	0.99	893.127	899.726	1.01	1.408.333	1.061.844	0.75	3.459.952	3.065.446	0.89

Cuadro 3 (Cont.)
EJECUCIÓN FINANCIERA E ÍNDICES POR DEPARTAMENTO PARA EL PERÍODO 1991-1994
FONDO DRI - CONVENIOS LIQUIDADOS
 (Miles de pesos constantes)

Deppto.	1991			1992			1993			1994			Total		
	Vr. rec. Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Financ.	Vr. rec. Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Financ.	Vr. rec. Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Financ.	Vr. rec. Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Financ.	Vr. rec. Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Financ.
Putumayo							327.103	196.373	0.60	327.103	196.373	0.60	196.373	196.373	0.60
Quindío	332.990	327.356	0.98	512.728	440.796	0.86	750.083	748.345	1.00	768.038	766.806	1.00	2.363.839	2.283.303	0.97
Risaralda	680.958	659.817	0.97	634.976	621.114	0.98	759.186	699.132	0.92	637.183	487.629	0.77	2.712.303	2.467.692	0.91
San Andrés	74.273	54.257	0.73				27.677				8.566	0.31	101.950	62.822	0.62
Santander	809.774	759.096	0.94	1.102.400	984.741	0.89	1.930.684	1.853.016	0.96	3.151.316	1.856.336	0.59	6.994.173	5.453.189	0.78
Sucre	531.923	533.845	1.00	641.689	718.265	1.12	918.636	794.931	0.87	1.706.122	761.848	0.45	3.798.370	2.808.889	0.74
Tolima	1.219.540	1.208.662	0.99	1.214.456	1.326.627	1.09	1.829.872	1.755.380	0.96	2.612.985	1.843.899	0.71	6.876.854	6.134.569	0.89
Valle	867.473	820.216	0.95	1.026.350	721.584	0.70	1.005.152	851.815	0.85	1.513.050	847.997	0.56	4.412.025	3.241.611	0.73
Vaupés							131.822				6.428	0.05	131.822	6.428	0.05
Vichada							307.345				129.988	0.42	307.345	129.988	0.42
Totales	18.505.462	17.847.222	0.96	23.576.302	22.627.928	0.96	34.159.198	30.715.617	0.90	46.987.871	31.659.040	0.67	112.228.833	102.849.808	0.83
															1.00

Nota: Pesos constantes de 1991. Índices utilizados para deflactar: 1991=1.00, 1992=0.7991, 1993=0.6518, 1994=0.5316; Índice ejecución financiera = valor recurso ejecutado / Valor recurso programado. La información del período 1991-1994 tiene como fuente las actas de liquidación de convenios. Para 1995-1996 el DRI se encuentra revisando la información y existen convenios en proceso de liquidación y ejecución.

Fuente: Cálculos elaborados con base en información suministrada por el Fondo DRI. Tomado de Martha Alicia Duque. *Análisis técnico, financiero y legal de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI, 1997.*

Cuadro 4
FONDO DRI EJECUCIÓN FINANCIERA E ÍNDICES POR CATEGORÍAS DE MUNICIPIOS PARA EL PERÍODO 1991-1994
 (Miles de pesos constantes)

Categorías	1991			1992			1993			1994			Total			
	Vr. recurso Program.	Vr. rec. ejecutado	Índice ejec. finan.	Vr. recurso Program.	Vr. rec. ejecutado	Índice ejec. finan.	Vr. recurso Program.	Vr. rec. ejec.	Índice ejec. finan.	Vr. recurso Program.	Vr. rec. ejec.	Índice ejec. finan.	Vr. rec. ejec.	Índice ejec. finan.		
1, 2, 3	9.932.750	9.673.752	0.97	14.730.346	14.044.079	0.95	21.318.810	19.130.760	0.90	30.186.410	19.597.470	0.65	76.168.316	62.446.061	0.82	0.61
4, 5	5.947.110	5.265.703	0.89	6.596.908	6.539.367	0.99	9.497.309	8.375.108	0.88	12.573.164	8.662.404	0.69	34.614.492	28.842.582	0.83	0.28
6, 7, 8	2.625.602	2.907.767	1.11	2.249.048	2.044.482	0.91	3.343.079	3.209.748	0.96	4.228.296	3.399.166	0.80	12.446.025	11.561.163	0.93	0.11
Totales	18.505.462	17.847.222	0.96	23.576.302	22.627.928	0.96	34.159.198	30.715.617	0.90	46.987.871	31.659.040	0.67	123.228.833	102.849.807	0.83	1.00

Nota: Pesos constantes de 1991. Índices utilizados para deflactar: 1991=1.00, 1992=0.7991, 1993=0.6518, 1994=0.5316; índice de ejecución financiera = valor ejecutado / valor programado. La información del período 1991-1994 tiene como fuente las actas de liquidación de convenios. Para 1995-1996 el DRI se encuentra revisando la información y existen convenios en proceso de liquidación y ejecución.
 Fuente: Cálculos elaborados con base en información suministrada por el Fondo DRI. Tomado de Martha Alicia Duque *Andlisis técnico, financiero y legal de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI. 1997.*

Cuadro 5
FONDO DRI EJECUCIÓN FINANCIERA E ÍNDICES POR SUBPROGRAMAS PARA EL PERÍODO 1991-1994
FONDO DRI - CONVENIOS LIQUIDADOS
 (Miles de pesos constantes)

Subprogramas	1991			1992			1993			1994			Total Vr. rec. Ejec.	Índice % de Ejec. partici- Financ.ación			
	Vr. recurso Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Ejec. Financ.	Vr. rec. Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Ejec. Financ.	Vr. rec. Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Ejec. Financ.	Vr. rec. Program.	Vr. rec. Ejec.	Índice Ejec. Financ.					
Asistencia técnica	2.984.772	2.888.662	0.97	5.062.719	5.009.136	0.99	7.557.994	7.302.512	0.97	15.210.793	13.152.653	0.86	30.816.278	28.352.963	0.92	0.28	
Capac. y ajuste tecnológico	122.938	125.417	1.02	110.456	102.177	0.93	433.385	389.233	0.90				666.779	616.827	0.93	0.01	
Fortalecimiento Secret. de Agric.					454.699	461.623	1.02	2.199.240	1.728.409	0.79	2.653.939	2.190.032	0.83	2.653.939	2.190.032	0.83	0.02
Comercialización	2.730.733	2.612.397	0.96	2.038.341	1.892.036	0.93	2.712.307	2.471.073	0.91	3.040.100	1.593.027	0.52	10.521.482	8.568.533	0.81	0.08	
Irrigación								451.548	234.407	0.52	451.548	234.407	0.52	451.548	234.407	0.52	0.00
Acuicultura	292.034	292.098	1.00	852.544	808.915	0.95	921.912	802.420	0.87	694.914	391.709	0.56	2.761.404	2.295.141	0.83	0.02	
Cuencas y microcuencas	766.351	767.897	1.00	1.232.470	1.217.656	0.99	1.375.448	1.257.431	0.91	1.222.926	743.425	0.61	4.597.196	3.986.410	0.87	0.04	
Mujer rural	53.346	50.586	0.95	30.218	29.222	0.97	424.294	410.738	0.97	639.999	396.140	0.62	1.147.857	886.687	0.77	0.01	
Organización y capacitación	109.460	108.268	0.99	150.126	147.131	0.98	694.865	621.426	0.89	878.748	507.382	0.58	1.833.199	1.384.208	0.76	0.01	
Vías	6.418.091	6.006.791	0.94	7.765.435	7.127.388	0.92	10.931.901	9.258.649	0.85	9.390.004	5.514.840	0.59	34.505.432	27.907.668	0.81	0.27	
Acueducto y saneamiento	5.027.737	4.995.105	0.99	6.333.992	6.294.268	0.99	8.652.392	7.740.511	0.89	8.751.867	4.861.463	0.56	28.765.988	23.891.347	0.83	0.23	
Electrif. rural											4.507.731	2.535.584	0.56	4.507.731	2.535.584	0.56	0.02
Totales	18.505.462	17.847.222	0.96	23.576.302	22.627.928	0.96	34.159.198	30.715.617	0.90	46.987.871	31.659.040	0.67	123.228.833	102.849.807	0.83	1.00	

Nota: Pesos constantes de 1991. Índices utilizados para deflactar: 1991=1.00, 1992=0.7991, 1993=0.6518, 1994=0.5316; Índice ejecución financiera = valor recurso ejecutado / Valor recurso programado. La información del período 1991-1994 tiene como fuente las actas de liquidación de convenios. Para 1995-1996 el DRI se encuentra revisando la información y existen convenios en proceso de liquidación y ejecución.

Fuente: Cálculos elaborados con base en información suministrada por el Fondo DRI. Tomado de Martha Alicia Duque. *Andlisis técnico financiero y legal de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI. 1997.*

Cuadro 6
FONDO DRI EJECUCIÓN FÍSICA E ÍNDICES POR SUBPROGRAMAS
FONDO DRI - CONVENIOS LIQUIDADOS
PERÍODO 1991-1994

Subprogramas	Unidad	1991		1992		1993		1994		Total						
		Metas Fís. Program.	Metas Fís. Ejecut.	Índice Ejecución Física	Metas Fís. Program.	Metas Fís. Ejecut.	Índice Ejecución Física	Metas Fís. Program.	Metas Fís. Ejecut.	Índice Ejecución Física	Metas Fís. Program.	Metas Fís. Ejecut.	Índice Ejecución Física			
Asistencia téc.	Usuarios	88.495	101.921	1.15	167.933	172.675	1.03	170.409	179.990	1.06	474.545	353.699	0.75	474.545	353.699	0.75
Capac. y ajuste tecnológico	Eventos	258	274	1.06	199	140	0.70	572	687	1.20	1.029	1.101	1.07	1.029	1.101	1.07
ComercIALIZACIÓN	m2 constr.	22.965	19.649	0.86	12.992	11.774	0.91	8.419	8.188	0.97	1.668	845	0.51	46.044	40.456	0.88
	m2 adecuados	4.988	4.540	0.91	3.645	3.372	0.93	5.422	4.105	0.76	279	220	0.79	14.334	12.237	0.85
Irrigación	Hect. atendidas										1.117	1.187		1.117	1.187	1.06
Acuicultura	Usuarios	2.596	2.245	0.86	10.426	11.049	1.06	7.400	4.996	0.68	12.425	7.653	0.62	32.847	25.943	0.79
Cuencas y microcuencas	Hect. protegidas	2.629	2.512	0.96	2.571	1.696	0.66	1.896	1.918	1.01	1.168	1.357	1.16	8.264	7.483	0.91
	Hect. reforest.	713	718	1.01	146	115	0.79	185	106	0.57	206	244	1.18	1.250	1.183	0.95
Mujer rural	Usuarios	723	576	0.80	1.311	1.144	0.87	2.068	1.822	0.88	5.267	7.163	1.36	9.369	10.705	1.14
Organización y capacitación	Eventos	1.964	2.596	1.32	3.500	4.090	1.17	4.123	2.753	0.67	1.364	1.074	0.79	10.951	10.513	0.96
Vías	km constr.	169	155	0.92	601	464	0.77	488	370	0.76	466	300	0.64	1.724	1.289	0.75
	km mejor.	868	774	0.89	842	635	0.75	1.098	968	0.88	1.417	1.079	0.76	4.225	3.456	0.82
Acueductos y saneamiento	Usuarios	78.800	68.194	0.87	176.520	154.123	0.87	172.113	135.460	0.79	191.934	136.241	0.71	619.367	494.018	0.80
Elctrif. rural	Conexiones domiciliarias										12.899	9.747	0.76	12.899	9.747	0.76

Nota: Índice de ejecución física = metas físicas ejecutadas / Metas físicas programadas. La información del período 1991-1994 tiene como fuente las actas de liquidación de convenios. Para 1995-1996 el DRI se encuentra revisando la información y existen convenios en proceso de liquidación y ejecución.
Fuente: Cálculos elaborados con base en información suministrada por el Fondo DRI. Tomado de Martha Alicia Duque. *Análisis técnico, financiero y legal de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI. 1997.*

Cuadro 7
EJECUCIÓN FÍSICA Y FINANCIERA - INCORA
SEGÚN RÉGIMENES LEGALES - PERÍODO 1988-1994

Adquisición de tierras		
Hectáreas	575,576.0	156,730.0
Hectáreas/año	82,250.9	78,365.0
Índice de crecimiento		-5.2
Adjudicación de tierras		
Familias	35.139	12.168
Hectáreas	599,749.0	174,825.0
Hectáreas/año	85.678	87.412
Índice de crecimiento		2.0
Familias/año	5.019	6.084
Índice de crecimiento		21.0
Titulación de baldíos		
Títulos	92.234	16,709.4
Hectáreas	3,460.100.0	993,306.0
Hectáreas/año	494.300	496,653.0
Índice de crecimiento		0.5
Promedios títulos/año	13.176	8.354
Índice de crecimiento		-37
Extinción de dominio		
Predios	210	35
Hectáreas	247,710.0	33,102.0
Hectáreas/predio	1,179.6	945.8
Hectáreas/año	35,387.1	16,551.0
Índice de crecimiento		-53
Cons. y ampliación de resguardos		
Número	174	66
Familias beneficiarias	25.930	3.777
Hectáreas	17.661.239.0	482.846.0
Hectáreas/año	2,523.034.1	241,423.0
Familias promedio año	3.704	1.888
Índice de crecimiento		-49
TOTAL COBERTURA		
Cobertura poblacional	154.003	32.649
Cobertura aérea	21,721.088.0	1,650.977.0
Ejecución presupuestal		
Valor (millones \$ 1996)	903,232.0	255,173.0
Funcionamiento	245,887.0	66,200.0
Servicio deuda	104,874.0	23,097.0
Inversión	552,471.0	165,586.0
Inversión promedio año	78.924	127.586
Índice de crecimiento		61

Fuente: Cálculos elaborados por la autora, con información de Incora. Tomado de: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Memorias 1996-1997*, Santafé de Bogotá, julio 1997.

Cuadro 8
EJECUCIÓN FÍSICA PARTICIPACIÓN POR PROGRAMAS
INCORA SEGÚN RÉGIMENES LEGALES
Período 1988-1996

Programas	Período	Participación	Período	Participación
	1988-1994		1995-1996	
	(Ley 30 de 1988)	%	(Ley 160 de 1994)	%
	Hectáreas		Hectáreas	
Adjudicación de tierras	599.749	2.7	174.825	10.3
Titulación de baldíos	3,460.100	15.8	993.306	59
Extinción de dominio	247.710	1.1	33.102	2.0
Constitución y ampliación de resguardos	17,661.239	80.4	482.846	28
Total hectáreas	21,968.798		1,684.079	

Fuente: Cálculos elaborados por la autora, con información de Incora. Tomado de: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Memorias 1996-1997*, Santafé de Bogotá, julio 1997.

Cuadro 9
EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO LÍNEA FINAGRO A PRECIOS CONSTANTES Y PARTICIPACIÓN
SEGÚN INTERMEDIARIO FINANCIERO EN MILLONES DE PESOS
Período 1991-1996

Caja Agraria	152.928	53.0	140.544	51.5	137.864	42.6	96.193	29.8	90.737	30.1	69.905	28.8
Banco Ganadero	48.886	17.0	61.228	22.4	64.995	20.1	85.496	26.4	81.402	27	63.292	26.1
Banco Cafetero	41.693	14.6	37.219	13.6	46.701	14.4	47.563	14.7	38.599	12.8	31.521	13.0
Otros	44.591	15.5	34.058	12.5	73.77	22.8	94.027	29.1	90.287	30	77.627	32.0
Total	288.368	100	273.050	100	323.330	100	323.278	100	301.026	100	242.344	100

Estadísticas Finagro - 1990 = 100

Fuente: Tomado de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Transformaciones del agro colombiano en el nuevo modelo de desarrollo*, Santafé de Bogotá, 1997.

Cuadro 10
CRÉDITOS DE FINAGRO DISTRIBUIDO POR INTERMEDIARIO FINANCIERO
PEQUEÑOS PRODUCTORES. EN MILES DE PESOS CORRIENTES
 Período 1995-1996

Caja Agraria	84.203	95.4	125.662.255	90.0	45.904	93.8	92.850.946	90.5
Banco Cafetero	2.654	3.0	4.870.761	3.5	2.189	4.5	4.773.483	4.7
Banco Ganadero	998	1.1	4.028.876	2.9	551	1.1	2.359.641	2.3
Otros	440	0.5	5.073.149	3.6	292	0.6	2.659.153	2.6
Gran total	88.295	100	139.635.041	100	48.936	100	102.643.223	100

Fuente: Estadísticas Finagro. Tomado de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Transformaciones del agro colombiano en el nuevo modelo de desarrollo*, Santafé de Bogotá, 1997.

Cuadro 11
EJECUCIONES PRESUPUESTALES FONDOS DE COFINANCIACIÓN
Pesos corrientes
 Período 1990-1994

Plan Nal. de Rehabilitación	21.791.000	19.000.000	46.248.492	48.448.542	
Fondo DRI	7.336.712	18.693.985	23.502.167	31.300.664	84.129.604
Fondo Nacional Hospitalario	9.952.829	9.090.301	14.776.027	14.530.623	
Fondo de Mineducación	6.241.200	31.026.517	47.447.282	21.612.208	
Fondo FIS					53.112.000
Fondos Findeter (FIV-FIU)					13.574.000
Total	45.321.741	77.810.803	131.973.968	115.892.037	150.815.604

Fuente: DNP - UIP. Tomado de: Documento Conpes 2791 de junio de 1995.

Cuadro 12
EJECUCIÓN RECURSOS RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL A TRAVÉS DEL SNC
 Vigencia 1995

Empleo solidario					
Plan Empleo Rural de Emergencia (DRJ)	17.000.0	17.000	100.0		
Plan Empleo Urbano de Emergencia 3/	18.900.0		18.900.0	100.0	
Capacitación para el trabajo (SENA)	8.949.0				8.949.0 100.0
Asistencia alimentaria					
Programa atención materno infantil (Minsalud)	31.717.0		31.717.0	100.0	
Apoyo alimentario a niños edad preescolar (ICBF)	34.000.0				34.000.0 100.0
Bono alimentario a niños edad preescolar no cubiertos con hogares comunitarios (ICBF)	1.927.0				1.927.0 100.0
Apoyo a la mujer jefe de hogar con hijos en edad preescolar (ICBF)	4.200.0	4.200.0	100.0		
Revivir: apoyo para ancianos indigentes	19.000.0		19.000.0	100.0	
Vivir Mejor: programa de vivienda rural	30.106.0		30.106.0	100.0	
Vivienda urbana y mejoramiento entorno (FIU)	69.728.0	16.976.0	24.1	52.932.0	75.9
Recrear (FIS polideportivo)	1.100.0	500.0	45.5	600.0	54.5
Talentos deportivos y artísticos (Icetex)	300.0		300.0	100.0	
Total Red de Solidaridad	236.927.0	38.496.0	16.2	153.555.0	64.8 44.876.0 18.9

1/ Corresponde a la Red de Solidaridad Social.

2/ Corresponde a Minsalud, ICBF, SENA, Inurbe, Icetex, etc.

3/ Proyectos a ser viabilizados parcialmente por las Udeco.

Fuente: Documento Conpes 2722 del 10 de agosto de 1994 / Ley de presupuesto 1995. Tomado de: Documento Conpes 2791 de junio de 1995.

TERCERA PARTE

**HACIA LA BÚSQUEDA DE OPCIONES ALTERNATIVAS
PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL
(PROPUESTAS)**

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 Pobreza, crecimiento económico y distribución del ingreso

El índice de necesidades básicas cuantifica como pobres a las personas y a los hogares que tienen insatisfecho al menos uno de los satisfactores definidos como esenciales, como son la vivienda inadecuada y vivienda sin servicios, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica. La reducción del índice de necesidades básicas insatisfechas –NBI– bajó del 88.4% en 1973, al 72.6% en 1985 y al 58.9% en 1993. Por tanto, disminuyó a un ritmo de 1.3 puntos porcentuales por año entre 1973 y 1985, acelerándose a 1.7 puntos en el período intercensal siguiente (1985-1993), lo cual se explica por el avance de la urbanización y por el cambio en las variables demográficas⁷⁴.

Según las cifras disponibles más recientes, en 1995 el país contaba con 39 millones de habitantes y se puede estimar la población bajo Línea de Pobreza en una cifra cercana a los 20 millones, distribuidos casi 12 millones en los centros urbanos y alrededor de 8 millones de pobres en el campo. Esta población no disponía del ingreso suficiente para adquirir una canasta mínima de satisfactores esenciales para necesidades tales como alimento, vestuario, salud, educación, etc. Entre 1978 y 1995 la población total bajo Línea de Pobreza, habría disminuido del 58.1% al 53.8% y en esa reducción se vieron más favorecidas las áreas urbanas que las áreas rurales. Según distintas fuentes en esos 17 años el porcentaje de población pobre, según Línea de Pobreza, en el campo se mantiene. Para la Misión Social del DNP entre 1978-1995 hubo una reducción del 1.4%, situándose en el 68.9%;⁷⁵ según Fresneda, no hubo ninguna reducción en el período manteniéndose en situación de pobreza el 76% de la población rural⁷⁶. Según Ocampo, Pérez y otros, la población pobre aumentó del 61.8% al 65% entre 1978-1995⁷⁷.

⁷⁴ Fresneda Óscar, González Jorge Iván, y otros, "Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas" en: *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. José Vicente Zeballos, editor, PNUD, Quito, 1997, Cuadro No. 5-2, p. 265.

⁷⁵ Misión Social – DNP, "Informe de Desarrollo Humano para Colombia", tercer borrador (sólo para discusión). Santafé de Bogotá, D.C., mayo de 1998, Cuadro 6.5, pp. 6-9.

⁷⁶ Fresneda Óscar, "Equidad y pobreza en la coyuntura actual de la sociedad colombiana". Bogotá, octubre de 1997, Cuadro 1.

⁷⁷ Ocampo José Antonio, Pérez María José, y otros, "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia; 1978-1996. DNP, *Archivos de macroeconomía, Documento 79*, 19 de marzo de 1998, Cuadro 7.

Las diferencias en las estimaciones de Ocampo y otros, con las de la Misión Social-DNP sobre el porcentaje de población rural bajo Línea de Pobreza es de menos del 4% sobre 2/3 de la población rural en situación de pobreza. En términos absolutos es apabullante constatar que en 1995 esa población pobre bordeaba los 8 millones de personas, un millón adicional respecto de 1978⁷⁸.

A partir de 1991, con el nuevo modelo económico de apertura a la internacionalización, casi todos los factores favorables que deben incidir en la reducción de la pobreza rural se han conjugado, como son:

- a) **Cambios en los precios relativos** de los productos del sector, con tendencia al alza en los precios relativos al productor en bienes exportables y algunos productos provenientes del grupo de los no transables, especialmente frutas y legumbres y con reducción de las transferencias originadas en la protección comercial del modelo proteccionista, principalmente en el grupo de los importables, como las oleaginosas y cereales
- b) **Aumento del salario agrícola** del 4% entre 1991-1995⁷⁹ y del 6% entre 1990-1996⁸⁰.
- c) **Disminución en el Gini rural** al pasar entre 1991 y 1995 del 0,57 al 0,49⁸¹ y del 0,57 al 0,44⁸².

Los efectos de estos cambios en la redistribución del ingreso, castigan al 10% más rico de la distribución, el decil 10, el cual concentraba en 1988 el 57.8% del ingreso *per cápita* rural y en 1995 percibía el 50.5% de dicho ingreso. Sin duda los 7.3 puntos porcentuales perdidos contribuyeron con la disminución del coeficiente de Gini a mejorar la distribución del ingreso rural. El 20% más pobre de la distribución, los deciles 1 y 2, se beneficiaron pero en menor medida que el resto de deciles, su participación en el ingreso pasó del 2% al 2.5% entre 1988 y 1995. Como se puede apreciar en el Cuadro 7 del Anexo, de cada \$100 perdidos por el decil 10, en su orden fueron ganados \$31 por el decil 9, \$40 por los deciles 6, 7 y 8, \$22 por los deciles 3, 4 y 5 y \$7 por los deciles 1 y 2. Se puede concluir que como indicador de desigualdad el coeficiente de Gini tiene limitaciones en el sentido que transferencias del decil más rico a los deciles intermedios pueden ser (mal) interpretadas como si se tratase de transferencias a los deciles más pobres⁸³.

Lo paradójico del caso colombiano es que de presentarse una caída en la tasa de crecimiento de la economía o un aumento en las desigualdades en la distribución del ingreso, o una combinación perversa de las dos variables, sin duda alguna, los indicadores de pobreza se dispararían, pero si el crecimiento económico y la distribución del ingreso mejoran a la vez, tal como ha ocurrido en la primera mitad de los

⁷⁸ Además de la información censal, se tuvieron en cuenta las tasas de crecimiento de la población rural, según Misión Social - DNP.

⁷⁹ Ocampo, Pérez y otros, 1998, *op. cit.*, Cuadro 6.

⁸⁰ Misión Rural, Agenda de Dinamización Productiva, 1998, Cuadro 39.

⁸¹ Misión social, *op. cit.*, 1998, Cuadro 6.5.

⁸² Ocampo, Pérez y otros, 1998, *op. cit.*, Cuadro 2.

⁸³ Bernal Raquel, Cárdenas Mauricio y otros, "Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia: 1976-1996" DNP, *Archivos de macroeconomía, Documento 72*, 9 de diciembre de 1997, p. 9.

años noventa, resulta paradójico que la pobreza no retroceda. Pareciera que la pobreza rural es de tal magnitud y profundidad, en el caso colombiano, que contrario a las expectativas de los expertos, estas dos variables determinantes de los efectos del desempeño económico en el nivel de pobreza⁸⁴, apenas sí la tocan superficialmente. Baste saber en relación con la pobreza extrema o indigencia rural, que mientras en los centros urbanos alrededor de una tercera parte de los pobres eran indigentes, en las áreas rurales la pobreza extrema alcanzaba a casi la mitad de la población pobre en 1995. No se ha publicado aún la evolución de la pobreza rural a partir de 1996, pero la paradoja mencionada estaría mostrando serios indicios sobre problemas estructurales no resueltos que bloquearían las soluciones de tipo convencional a la pobreza⁸⁵. Para lograr tasas de crecimiento por encima del 5% anual “es importante mejorar la distribución del ingreso, sobre todo en el área rural donde es más preocupante la desigualdad”⁸⁶.

1.2 Una comparación internacional de la pobreza

Según la Cepal (1997) en el grupo de países de mayor pobreza (entre el 31 y el 50% de la población total) se encuentra Colombia, junto a Brasil, México, Perú y Venezuela. En América Latina un país con nivel bajo de desigualdad es Bolivia, allí el 10% más pobre de la población tiene el 2.3 del ingreso y en el otro extremo, el 10% más rico capta el 31.7% del ingreso, en consecuencia, en Bolivia el ingreso del 10% más rico de la población es 14 veces el ingreso del 10% más pobre y el Gini es de 40. Brasil está en el otro extremo donde el 10% más pobre sólo capta el 0.7% del ingreso y el 10% más rico el 51.3% del ingreso. El Gini es de 63.4.

En Colombia esta proporción entre el 20% más rico y el 20% más pobre es de 30 veces, en México de 24, en Perú de 18 veces, en Nigeria de 24, en Zambia de 21 y desciende para la India a 7.7 veces, Egipto 6.8 veces e Indonesia 6.6 veces. El Gini sigue la tendencia de la desigualdad anotada. En el mundo este coeficiente de desigualdad varía entre 0.25 y 0.65 entre la menor y la mayor desigualdad, el Gini para Colombia era de 51.3. En los países de distribución del ingreso más equitativa como Suecia, el 20% más pobre de la población capta el 8% del ingreso, pero el 20% más rico percibe el 36.9% del ingreso⁸⁷.

En Colombia y con referencia al sector rural, en 1995 el 20% más rico tenía 26 veces el ingreso del 20% más pobre, expresando una mejoría en la desigualdad respecto a 1988 cuando dicha diferencia era de 35 veces y de 30 veces en 1978. El primer quintil de la distribución percibía apenas el 2.5 del ingreso, mientras que el 20% más rico tenía el 65% del ingreso en 1995, desigualdad comparable con la de los sectores urbanos⁸⁸.

⁸⁴ Berry Albert, “El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el desarrollo social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe”, en: PNUD *Estrategias para reducir la Pobreza...* Op. cit, pp. 31 y ss.

⁸⁵ Gómez, Alcides, “Economía campesina y condiciones agroalimentarias: el Salto Social y el reto de los problemas estructurales”, en *Análisis Político*, Iepri-Universidad Nacional, No. 27, abril, 1996.

⁸⁶ Flórez Luis Bernardo, codirector del Banco de la República, intervención en la XVIII Convención Bancaria, Asobancaria, Cartagena. En: “*La República*”, junio 13 de 1998, p. 3.

⁸⁷ Banco Mundial, “Informes sobre el Desarrollo Mundial 1996 y 1997” y PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano 1996 y 1997”.

⁸⁸ Ocampo José Antonio, Pérez María José, et al., *Macroeconomics Structural Adjustment and Equity in Colombia 1978-1995, 1997*, Tabla 2.

En algunos trabajos muy recientes y a propósito de la magnitud de la pobreza se presenta de acuerdo a parámetros del Banco Mundial una Línea de Pobreza internacional según la cual la proporción de pobres respecto al total nacional –incidencia– resulta muy baja, así para 1995 bajo esta Línea de Pobreza estaría el 15.2% del total nacional, el 7.5% de la población urbana y el 26.2% de la población rural, desapareciendo prácticamente el problema de la pobreza en Colombia^{89, 90}.

La razón para obtener tan bajos niveles de pobreza por insuficiencia de ingresos, se explica por el hecho de definir la Línea de Pobreza y de Indigencia en US\$60 y US\$30 respectivamente pero estimados a precios de paridad de 1985. Para tener una referencia, en 1993 el PIB real *per cápita* de Colombia era de US\$1.400, pero expresado en dólares internacionales a precios de paridad equivalía a 5.790. Por tanto, un dólar a precio de paridad equivalía a US\$0.25.

Luego de desechar por dificultades de construcción una canasta constante de bienes que satisfagan un conjunto de necesidades básicas (nutrición, vivienda, vestuario, educación, salud, entre otros) cuyo costo constituye la Línea de Pobreza, el Banco Mundial establece una línea de corte arbitraria como Línea de Pobreza, con un poder adquisitivo igual entre los países, “una Línea de Pobreza uniforme de 60 dólares de Poder de Paridad Adquisitiva –PPA– de 1985 mensuales por persona fue elegida como la línea nacional para toda la región de América Latina y el Caribe”⁹¹.

Si para 1993 un dólar de PPA equivalía a US\$0.25, entonces puede concluirse de acuerdo con uno de los constructores de la Línea de Pobreza de Cepal – PNUD que la Línea de Pobreza del Banco Mundial puede interpretarse como una línea de desnutrición o línea de sobrevivencia física, con requerimientos nutricionales reducidos a la ingesta calórica mínima, contra todas las recomendaciones de la FAO/OMS/ONU. Por tanto con la Línea de Pobreza del Banco Mundial las personas deben estar técnicamente muertas (Boltvinik, *op. cit.* p. 169).

1.3 Los factores determinantes de la pobreza rural⁹²

Los indicadores de pobreza son útiles para una aproximación sobre los órdenes de magnitud de dicha situación, pero lo más importante es comprender que se trata de un fenómeno multidimensional resultante de complejas determinaciones que se manifiesta finalmente en las personas, en los hogares a los cuales pertenecen esas personas, en el espacio de relaciones socio-culturales bajo las cuales viven esos hogares,

⁸⁹ Ocampo José Antonio, Pérez María José y otros, “Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996”, DNP-UAM, *Archivos de Macroeconomía, Documento 79*, 19 de marzo de 1998, Cuadro 7, p. 28.

⁹⁰ Leibovich José, Ribero Rocío y otros, *Los activos y recursos de la población pobre en Colombia*, Informe final, CEDE – UNIANDES, Santafé de Bogotá, 12 de mayo de 1998, pp. 3 y 18.

⁹¹ Banco Mundial, “Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980’s”, Washington D.C., 1993. En Boltvinik Julio, “Los organismos multilaterales frente a la pobreza” en: *Pobreza, ajuste y equidad, Viva la Ciudadanía – Consejería Presidencial para la Política Social – CID Universidad Nacional, Libardo Sarmiento, compilador, Santafé de Bogotá, noviembre de 1994*, pp. 165 y ss.

⁹² Misión Rural, *Agenda de Pobreza Rural, Diagnóstico. 1998*.

en territorios determinados y con condicionantes en distintos ámbitos que aceleran la pobreza en unos casos o la reducen en otros.

Los determinantes de la pobreza pueden agruparse en factores de índole socio-demográfica, territorial, estructural, sectorial, coyuntural y contextual.

a) **Factores socio-demográficos: características de los hogares y migración.** En investigaciones muy detalladas sobre la relación migración-pobreza, con relación al censo de 1985, se han encontrado resultados sorprendentes y en la misma dirección de los hallados para el censo anterior: algunos de los determinantes de la pobreza son más elementos transitorios que permanentes en el ciclo de vida de los individuos; la edad del jefe del hogar, su número de personas y el total de miembros trabajadores cambian con el ciclo de vida del hogar. El estado de pobreza está relacionado significativamente con elementos de capital humano y con la composición demográfica de los hogares. Los pobres de hoy no son los pobres de mañana y contrario a lo que se cree, habría un papel positivo de la inmigración en el desarrollo de los centros urbanos del país⁹³.

b) **Factores territoriales: municipios y regiones pobres**

Una de las más recientes tipologías territoriales para el país se propuso con base en información censal, calcular coberturas de los servicios básicos domiciliarios, niveles de educación, distribución espacial de la población y niveles de pobreza, para obtener con la metodología de las NBI una jerarquización y categorización de los entes territoriales. Se pusieron frente a frente necesidades y capacidad financiera para atenderlas.

El índice municipal se mueve en una escala entre 0 y 100 puntos. Los municipios catalogados como pobres, las categorías 1, 2 y 3, obtuvieron un puntaje mínimo de 2.92 (Nóvita, Chocó) y máximo de 30.99 (Puerto Gaitán, Meta). Se registra un importante reducción del número de municipios en la categoría *pobres*, como resultado del avance en la satisfacción de necesidades básicas, de 533 municipios en el censo de 1985 se pasó a 296 municipios en el censo de 1993. La mayor incidencia de la pobreza o mayor porcentaje de población bajo Línea de Pobreza se presenta en la región Atlántica, con el 63%, la cual fue muy aguda en 1991-1993, para luego disminuir 3 puntos porcentuales. La región Central tenía el menor porcentaje de población bajo Línea de Pobreza, pero ésta aumentó notablemente entre 1994-1995, casi 4 puntos porcentuales equivalente a casi medio millón de nuevos pobres en esa región (Cuadro 8 de la Primera Parte, Anexo Estadístico).

La intensidad de la pobreza, para saber cuán pobres son los pobres y que mide la distancia entre el ingreso medio de los pobres y la Línea de Pobreza —brecha de pobreza— es mayor en las regiones Atlántica y Oriental, donde se necesita el equivalente al 48% del valor de la Línea de Pobreza para superar la condición de pobreza. Los mayores índices de concentración del ingreso se presentan en la región Pacífica, (Gini de 0.638) y en la Atlántica (0.608) en 1995 (Cuadro 8 del Anexo Estadístico de la Primera Parte).

⁹³ Heredia Rodolfo y Pineda José Fernando, *Migración y pobreza absoluta*, Corporación Centro-Regional de Población – CCRP, Bogotá, D.E. junio de 1990.

c) Factores estructurales: formas precarias de acceso a los recursos productivos, la tierra.

La atomización de la tierra en manos de pequeños productores y la importancia del campesinado sin tierra se expresa en los bajos ingresos generados por las Unidades Agrícolas Familiares –UAF–. La vecindad entre el valor de una UAF y la Línea de Pobreza y media UAF y la Línea de Indigencia, explican la pobreza rural a partir de la distribución de la tierra, con base en la Unidad Agrícola Familiar. Para el 50% más pobre de la población rural, representada por 6.9 millones de personas o 1.3 millones de hogares en las áreas rurales, dado el mayor número de miembros por familia, la UAF representa entre el 1.01 y el 1.13 del valor de la Línea de Pobreza y media UAF entre el 1.11 y el 1.25 del valor de la Línea de Indigencia⁹⁴.

Por supuesto las formas precarias de acceso a la tierra van acompañadas de formas también precarias en complementos básicos como son el crédito, la tecnología y la comercialización.

d) Factores coyunturales: política macroeconómica o el control de la inflación.

El promedio de la inflación al final del año entre 1989 y 1997 fue de 23.8% anual⁹⁵. La inflación contribuye al aumento de las desigualdades y actúa como un impuesto regresivo en Colombia pues los más pobres no están protegidos contra ella. Al suponer que los precios aumentan en un 20% en períodos de baja inflación, los trabajadores habrían perdido salario y medio al año. Se ha calculado que el impuesto inflacionario alcanza entre 1.5-2% del PIB equivalente a US\$ 1.500 – 2.000 millones anuales⁹⁶.

La inestabilidad en la política cambiaria afecta los precios relativos y la política fiscal al asignar más peso a los impuestos indirectos –IVA–, afecta en mayor medida a la población de más bajos ingresos.

e) Factores contextuales: inseguridad y violencia.

Los efectos de la violencia en las zonas de confrontación entre guerrilla, paramilitares y fuerzas del orden, son demolidores para los hogares con alta dependencia económica, que pierden al cabeza de familia. Se estima que los desplazados por la violencia entre 1985 y 1994 fueron 650 mil personas, agregándose 527.000 entre 1995 y 1997, según fuentes de la Conferencia Episcopal de Colombia y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes—⁹⁷.

Puede concluirse que los factores determinantes del nivel de la pobreza rural pueden ser favorables o adversos a la disminución de la pobreza, según el sentido en que operen⁹⁸, pero por lo general está fuera de discusión que:

⁹⁴ Pérez María José, “La pobreza en el campo colombiano”, en: *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Fundación Social, Santafé de Bogotá, mayo de 1998, p. 210.

⁹⁵ Hernández Antonio, “La generosa política monetaria de 1997”. Documento de trabajo, Junta Directiva del Banco de la República, mayo de 1998, Bogotá, Cuadro 3, p. 16

⁹⁶ Kalmanovitz, Salomón, “Desarrollo económico y social en Colombia” en : *Ensayo & Error*, año 3, número 4, Santafé de Bogotá, abril de 1998, p. 252.

⁹⁷ Gasparini Juan, Ginebra “*El Tiempo*”, marzo 24 de 1998, p. 9°.

⁹⁸ Fresneda Óscar, *Equidad y pobreza en la coyuntura...*, op. cit, 1997, p. 10.

Son factores favorables a la disminución de la pobreza:

- El aumento del gasto social
- El avance en las tendencias de cambio demográfico
- La baja en las tasas de mortalidad infantil
- El aumento de la esperanza de vida
- El avance de la educación (mayor escolaridad y cobertura)
- El aumento en las tasas de participación social.

Son factores adversos a la disminución de la pobreza:

- El estancamiento económico y la inestabilidad de la política macroeconómica
- La disminución de las remuneraciones laborales
- El crecimiento de los ingresos no laborales
- El desempleo
- La inflación.

2. PERSPECTIVA

Los hechos son tozudos, la economía colombiana creció a tasas del 4.4% anual entre 1970-1993 (Berry, 1997:38) y el porcentaje de pobres total prácticamente no se movió, se mantuvo por encima del 50% de la población total, con pequeñas variaciones y sin embargo aún confiamos los economistas en que el crecimiento económico absorberá la pobreza mediante la “filtración” o “goteo” de los beneficios del crecimiento económico a todo el cuerpo social. Con ello se pone de presente la poca aversión que se tiene en Colombia por la desigualdad, la insensibilidad por la inequidad, y por ello poniéndose de presente la dimensión ética, consubstancial al quehacer económico⁹⁹.

2.1 Concepción ética de la justicia social y la igualdad de capacidades básicas

Un filósofo nuestro al ocuparse de las relaciones entre moralidad y modernidad en la sociedad colombiana, anotaba que no era casual la carencia entre nosotros de un *ethos*, de una ética laica, con la ausencia de modernidad o de una “modernidad postergada”, tal situación hundía sus raíces en el anquilosamiento medieval de España y su proyección cultural en América, donde en lugar de la ética de la responsabilidad individual, contó el control jerárquico de privilegios¹⁰⁰. Esta pesada herencia cultural haría más difícil en nuestro medio aclimatar las nociones de moral, de solidaridad, de respeto por el otro, de igualdad y en fin de construir ciudadanía, democracia. “...La tragedia es que existe el capitalismo pero sin su ética correspondiente de responsabilidad individual. Se trata entonces de un capitalismo salvaje. La moral que existe es un híbrido de la irresponsabilidad individual, que contiene el credo aristocrático, resumido así: impongo mi superioridad que refleja el orden divino y si acaso pecco contra los otros me confieso y quedo perdonado, pudiendo reincidir...”¹⁰¹

Para marcar la distancia en la teoría del bienestar entre la elección individual bajo el paradigma de la eficacia paretiana y la elección social bajo los principios de la justicia, según Rawls, estos últimos tienen prioridad sobre las consideraciones de

⁹⁹ González Jorge Iván, “Reflexiones a propósito de las mediciones de desigualdad”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, 1997.

¹⁰⁰ Jaramillo, Rubén, “Moralidad y modernidad en Colombia”, Misión Rural, Documento 3 Transición, Santafé de Bogotá, 1998.

¹⁰¹ Kalmanovitz, Salomón, “Ética y desigualdad”, en: *La encrucijada de la sin razón y otros ensayos*, Tercer Mundo Editores, septiembre de 1989, p. 59.

eficacia. Los bienes sociales primarios definidos por el autor de la “Teoría de la Justicia”, no se reducen a bienes físicos tangibles:

- Derechos y libertades básicas;
- Libertad de desplazamiento y la libre elección de ocupación en un marco de diversas oportunidades;
- Los poderes y las prerrogativas de los puestos y cargos de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas de la estructura básica;
- Ingresos y riqueza;
- Las bases del respeto a sí mismo¹⁰².

La concepción del bienestar social como noción está atravesada de consideraciones morales en el sentido de que se realiza una idea de justicia. Los bienes primarios cuentan con una escala de prioridades, siendo absoluta la del bien primario de las libertades básicas sobre todos los otros. El bien de la igualdad de oportunidades para ocupar cargos y responsabilidades tiene prioridad sobre el resto de bienes básicos. La distribución desigual de los bienes primarios es permisible para los bienes menos prioritarios, el ingreso y la riqueza. Según los principios rawlsianos “la distribución económica justa será aquella que no violando la igualdad básica de libertades y oportunidades, asigne más renta y riqueza al sector de los que tienen peor situación social y económica”¹⁰³.

Esta nueva perspectiva sobre las necesidades fundamentales ya no del individuo sino de éste como ser social, como ciudadano, al demandar no solamente bienes sino derechos y libertades, fue enriquecido por aportes como el de las capacidades de Amartya Sen porque considera que el acceso a los bienes sociales primarios no tiene en cuenta un elemento distintivo fundamental, cual es la apropiación diferenciada que hacen las personas de esos bienes, según sus capacidades, ya que mientras algunos logran transformar su acceso a bienes sociales en *realizaciones*, otros lo logran a medias o no lo logran. Con relación a la generación de capacidades mínimas aceptables, Sen plantea que es relevante para el concepto de pobreza la *inadecuación* del ingreso con miras a asegurar esa generación de capacidades mínimas aceptables, antes que la *pequeñez del ingreso en sí misma*¹⁰⁴.

Para este enfoque el bienestar está asociado a las realizaciones personales en un contexto social dado y las necesidades son consideradas como capacidades básicas y el objetivo de la política social ha de ser ampliar los límites que los individuos tienen para elegir. Los derechos en la perspectiva abierta por Sen, no son considerados como relaciones entre dos personas, donde una pudiera exigir que la otra haga algo por ella, sino como una relación entre una persona y alguna “capacidad” a la cual tiene derecho.

¹⁰² Rawls John, *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, Colombia 1996, p. 177.

¹⁰³ Salcedo Damián, *Elección social y desigualdad económica*, Anthropos, Editorial del Hombre-Universidad Autónoma Metropolitana, Barcelona, 1994, p. 229.

¹⁰⁴ Sen Amartya, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press Inc., Nueva York, 1992, p. 111.

Sin duda alguna este enfoque lleva a plantear las peores consecuencias para la sociedad que pueden sobrevenir de mantenerse niveles extremos de desigualdad de derechos, inclusive allí "donde nadie tiene obligación de hacer algo por alguien"¹⁰⁵. Queda por tanto abierta la puerta para controvertir las normas y reglas de la justicia (estática) al exigir más igualdad o un tipo de proporcionalidad diferente en las libertades y oportunidades de vida. Al decir de Agnes Heller¹⁰⁶, controvertir así la justicia es plantear un nuevo espacio y una nueva perspectiva para la justicia, es la justicia dinámica, cuando ella aparece como una de las condiciones de la reproducción estable de la sociedad en la modernidad, pues se considera que la justicia como las libertades es la condición previa de todo otro tipo de justicia.

2.2 Modelos de crecimiento y reducción de las desigualdades

¿Cuáles son las perspectivas de superación de la pobreza en Colombia bajo las condiciones de globalización del nuevo modelo de desarrollo?

El nuevo modelo económico de internacionalización de la economía apenas dio oxígeno para la reproducción de condiciones precarias de la acumulación, insostenibles en el largo plazo. Continuamos bajo el nuevo modelo con graves distorsiones en el patrón producción-consumo, con abismales desigualdades en la distribución del ingreso, con un patrón de consumo elitista, por tanto sin economías de escala y con la estrechez del mercado interno cuando más de la mitad de la población está en situación de pobreza. El gasto público puede dinamizar sólo temporalmente la demanda agregada, como ha venido ocurriendo a lo largo de los años noventa.

En palabras de un gran conocedor de nuestras realidades,

"...el país se está endeudando en el exterior para poder consumir y eso ha sucedido en los últimos años en Colombia cuando el ahorro interno ha decrecido o está en niveles muy moderados, lo cual lleva a que evidentemente ese motor jalonador del crecimiento que es la demanda interna, no es sostenible porque está basado en el endeudamiento externo, en la desacumulación y en el desahorro. En un modelo de apertura, obviamente para poder crecer y mejorar la competitividad en la inversión se necesita ahorrar, por lo cual Colombia está atrapada por ese otro elemento en una insostenibilidad de su patrón actual de crecimiento"¹⁰⁷.

La lucha contra la pobreza sólo será un intento fallido mientras la política social se limite a mitigar la profundización de las desigualdades generadas por los modelos que priorizan el crecimiento, siendo la distribución su resultado esperado. Es hora de examinar propuestas alternativas en la perspectiva de contar con modelos

¹⁰⁵ Salcedo Damián, *Elección social y desigualdad económica*, Anthropos Editorial del Hombre y Universidad Autónoma Metropolitana, Barcelona, 1994, p. 143.

¹⁰⁶ Heller Agnes, "Tesis sobre la justicia social", Cátedra Ciro Angarita, *Estudios Ocasionales*, SIJUS, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, noviembre de 1997, pp. 33 y ss.

¹⁰⁷ Garay Luis Jorge, "Modelo de desarrollo y sostenibilidad" en: *Misión Rural*, Documento 5 Sostenibilidad, Santafé de Bogotá, febrero de 1998, p. 13.

sostenibles en el largo plazo. La revisión de la dotación inicial de recursos resulta estratégica y donde, por tanto, la mejor distribución de la riqueza es la condición del crecimiento y no su consecuencia. En el largo plazo los países con menores desigualdades presentan las más altas tasas de crecimiento, la mejora en el ingreso relativo de los pobres evita la caída de la demanda agregada, de la producción, de la inversión y del empleo. Son economías sólidamente ancladas al mercado internacional sobre la base de la dinámica de su mercado interno. Aquí la lucha contra la pobreza ha de ser la prioridad inseparable de la búsqueda de equidad.

En nuestro medio se ha realizado un ejercicio académico de rediseño de un modelo de crecimiento endógeno, dinámico que respondiera a los efectos de la distribución del ingreso sobre la composición de la demanda y los efectos de ésta sobre el crecimiento¹⁰⁸. Un aspecto novedoso en la formalización de la demanda fue haber supuesto elasticidades diferentes a la unidad para cada bien. Bajo supuestos simplificadores de bienes demandados por ricos y pobres, tecnologías tradicional y moderna, las condiciones de equilibrio, el autor concluye que la desigualdad tiene un efecto negativo sobre el nivel de ingreso nacional y recalcando la relación entre crecimiento e igualdad, el crecimiento será superior en el país donde la distribución del ingreso es menos desigual. De otra parte y con relación a las políticas de redistribución se argumenta que “el efecto final de la redistribución es aumentar el empleo en el sector moderno y por tanto el crecimiento, para concluir que una política financiada con los impuestos de los más ricos es más eficaz que una política financiada con impuestos a todos los agentes” (Jaramillo, 1995). Los óptimos paretianos no se dejan de lado, las políticas redistributivas pueden ser benéficas para todos los agentes, aun para los más ricos que el promedio, advierte el autor.

La conclusión central es que la redistribución no tiene costos en términos de crecimiento, como corresponde a estos modelos de desarrollo endógeno y por el contrario la redistribución aumenta el nivel de producción como el crecimiento de largo plazo.

2.3 Una medición alternativa de la pobreza: el índice de Condiciones de Vida –ICV–

Dadas las limitaciones de los instrumentos convencionales de medición de la pobreza, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– con su énfasis en carencias absolutas, no relativas y las Líneas de Indigencia y de Pobreza con su énfasis en la magnitud del ingreso y el hecho de que al comparar el indicador de NBI con la Línea de Pobreza, sólo una de tres personas catalogadas como pobres por ingresos, clasificarían como pobres por NBI, decíamos que dadas estas limitaciones y con base en la riqueza conceptual de A. Sen, se está poniendo a punto una nueva metodología para medir las condiciones de vida (estándar de vida).

¹⁰⁸ Jaramillo Fernando, “El efecto de la igualdad sobre el crecimiento económico”, en: *Desarrollo y Sociedad*, No. 35, marzo de 1995, pp. 115 y ss. y “Consumo ostentoso, crecimiento y distribución del ingreso”, en: *Desarrollo y Sociedad*, Nos. 36-37, septiembre de 1995 – marzo de 1996, pp. 47 y ss.

En este contexto “se define *vivir* como la combinación de varios quehaceres y estados concretos (haceres y seres, en palabras de Sen) y *calidad de vida*: como la capacidad de lograr esos conjuntos de quehaceres y estados socialmente valiosos y alcanzables en un tiempo y un espacio concreto. La pobreza se considera entonces como fallas en la ‘capacidad efectiva’ para lograr un estándar de vida lo cual constituye la verdadera privación o exclusión social”¹⁰⁹.

Este índice nuevo de condiciones de vida combina en una sola medida variables como las características físicas de la vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, variables que miden el capital humano presente y potencial (las variables educativas) y finalmente la composición del hogar. Se definió para cada variable un nivel por debajo del cual se considera que existe una privación elemental en el estándar de vida. Para la selección de lo que Sen llama falta de *capacidades básicas* se identificaron mínimos aceptables socialmente por debajo de los cuales la gente tiene privación escandalosa.

Dos aplicaciones prácticas de este índice son:

- a) La focalización de los programas sociales que implican subsidios a la persona o a los hogares.
- b) La tipología para municipios y departamentos.

2.4 El alcance de las políticas redistributivas

Las políticas redistributivas

- a) *Las políticas de capacidades* mínimas para todos en términos de libertades y derechos están consagrados en la Constitución de 1991, faltan por desarrollar los procesos sociales y políticos para su apropiación, que son justamente los de creación de sociedad y ciudadanía, abordados en la Agenda de Convivencia de la Misión Rural.
- b) *Las políticas de empleo* han de tener en cuenta las tendencias presentes en los años noventa de sustituir mano de obra por capital como resultado de la elevación de los costos salariales como elemento del costo de producción. El hecho de que el empleo sólo crezca a una tercera parte de lo que lo hace el PIB obliga al examen de nuevas alternativas y éstas parecen estar dadas en el empleo rural no agrícola, en las actividades poscosecha, de beneficio y transformación de la materia prima de origen agropecuario y en las actividades de apoyo (comercio y servicios) al sector rural, en los centros locales o regionales cuya actividad principal gira en torno del agro.
- c) *Las políticas de subsidio al ingreso*, en lo fundamental están determinadas en la legislación vigente sobre satisfacción de necesidades básicas, con el situado fiscal para financiar la educación y la salud y por el otro lado, para la satisfacción de necesidades básicas de condiciones de la vivienda y conexión a los servicios públicos, está la Ley 60 de competencias y transferencias de recursos de la

¹⁰⁹ Misión Social - DNP, “Informe de Desarrollo Humano para Colombia”, tercer borrador, sólo para discusión, Santafé de Bogotá, mayo de 1998, pp. 7-3, 7-4.

Nación a los entes territoriales. El déficit fiscal del 5.2% del PIB en 1998 no puede ser subsanado *motu proprio* por el gobierno central porque parte del problema se origina en gastos obligatorios y no discrecionales para el gobierno. Se ha sugerido una solución que consista en un ajuste cuyo costo sea compartido tripartitamente por los contribuyentes, por la Nación mediante reducción del gasto discrecional del gobierno central y por las regiones mediante una racionalización del régimen de transferencias. Se trataría de un acuerdo donde las regiones estén dispuestas a sacrificar transitoriamente la dinámica de su gasto en aras de hacer sostenible el proceso de descentralización a largo plazo¹¹⁰.

- d) *Las políticas de redistribución de activos y desarrollo rural* deben tener como propósito elevar el nivel de ingresos de la población rural, pues tienen un ingreso medio inferior al de los asalariados agrícolas. Estas políticas al actuar sobre la base productiva, vía recursos como tierra, crédito, tecnología, vías y comercialización, suministra condiciones para políticas complementarias en el campo social. Aquí se trata de una recontextualización del desarrollo rural como política integrada privilegiada para reducir la pobreza rural. Esta política ha sido recientemente revalorizada por el BID¹¹¹.

¹¹⁰ Hernández Antonio y Gómez Carolina, "Ajuste fiscal: de la retórica a los acuerdos". Documento de trabajo, Junta Directiva del Banco de la República, mayo de 1998, pp. 29 y 30.

¹¹¹ Echeverría Rubén, *Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural*, BID, Washington, abril 1998.

3. EL NUEVO CONTEXTO PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL

La concepción tradicional sobre el rol del sector rural se ha venido transformando por los procesos internos económicos, sociales y políticos, pero ante todo en el ámbito de la apertura económica y la globalización. El diseño de estrategias orientadas a los diversos tipos de población rural para reducir las condiciones críticas de pobreza en particular de los pequeños productores y trabajadores rurales, es fundamental ubicarlas dentro de las nuevas realidades espaciales, entornos productivos y sociales, que han dado lugar a reformular los enfoques teóricos en la perspectiva de identificar un modelo de desarrollo alternativo para superar los niveles críticos de pobreza y mejorar las condiciones de equidad. Como elementos centrales para la construcción de los nuevos enfoques ameritan destacarse los siguientes:

- La Misión Rural ha definido como objetivos del desarrollo, el crecimiento económico, la justicia social, la estabilidad política y la sostenibilidad ambiental, los cuales necesariamente deben tener un tratamiento armónico. Uno de los aspectos claves de la justicia social, es la posibilidad de que todos los grupos sociales accedan a los beneficios del crecimiento económico a partir de la dotación inicial de activos productivos. Una sociedad con justicia social, debe propender por la redistribución de activos para que un mayor número de productores pobres, cuenten con una dotación mínima de factores productivos (tierra, capital, tecnología) y les permita competir en condiciones ventajosas en una economía de mercado¹¹².
- El Estado dentro de su función social debe garantizar condiciones para que los pequeños productores y trabajadores obtengan ingresos sostenibles en forma tal que les permita por sí mismos lograr la satisfacción de sus necesidades, para lo cual se requiere potenciar las capacidades de la población pobre, para su integración al desarrollo nacional, regional y local. Igualmente, el Estado debe asegurar la calidad de vida y el bienestar ampliado para la totalidad de la población.
- La integración de la población pobre, a los procesos de crecimiento económico, conlleva indispensablemente a replantear su ubicación en concordancia con los nuevos enfoques requeridos para el sector rural, cuyas características se pueden sintetizar así:¹¹³

¹¹² Estos aspectos los recoge ampliamente Echeverry Rafael en: *Misión Rural hacia un nuevo sentido del desarrollo: una visión desde lo rural*. 1998.

¹¹³ Las características consignadas, se documentan principalmente en los diagnósticos y reflexiones de la Misión Rural. 1998 y en: Otero, Manuel, director Centro Regional Andino del IICA. El papel de la Agricultura en América Latina y el Caribe en el marco de la globalización; Implicaciones para las políticas

- El punto de referencia de la producción es el mercado, sobre la base de demandas calificadas de la industria y de las cadenas modernas de distribución de alimentos, es decir la producción agrícola, progresivamente es más dependiente de patrones de consumo universales.
- El productor debe asumir un rol de empresario generador de bienes intermedios para la industria.
- Las decisiones de inversión, y de qué se produce, cada vez más se toman por fuera de la esfera de la producción y en cabeza de agentes comerciales e industriales, ya que la producción agrícola está pasando a constituirse en una materia prima que ha perdido peso en la estructura de costos de la producción industrial.
- El empresario agropecuario debe insertarse dentro del eslabonamiento que se genera con las cadenas de valor agregado o agroindustriales, a través de las cuales es fundamental el establecimiento de alianzas estratégicas entre productores agrícolas y agentes industriales. Para imprimirle sostenibilidad a las alianzas estratégicas, se debe buscar en lo posible la celebración de contratos de suministro de materia prima, teniendo en cuenta los ajustes de precios de acuerdo con las fluctuaciones del mercado, donde estén vinculados los pequeños productores agropecuarios, sobre la base de rentabilidad y competitividad de la producción agrícola.
- Los eslabonamientos del sector rural, también tienen su expresión en el sector servicios, con la comercialización de productos e insumos, en el transporte y en el sector financiero.
- El espacio rural adquiere otra dimensión económica en tanto que la población rural encuentra mayores oportunidades en generación de empleos no agrícolas.
- El sector agropecuario, en estas circunstancias, se integra a una diversidad de actividades intersectoriales, en las cuales los límites entre lo urbano y lo rural tienden a desaparecer para trascender a una nueva concepción de economía rural ampliada, multidimensional, superando así la visión primaria, predial y sectorial.
- Simultáneamente, se han venido produciendo procesos de relocalización industrial, principalmente en municipios cercanos a los grandes centros urbanos que encuentran ventajas en los menores costos de los servicios y de la tributación, pero a su vez ofrecen alternativas de generación de empleos a la población rural.
- La economía rural ampliada, es preciso inscribirla en un entorno donde se expresan relaciones sociales, culturales, políticas, con el medio ambiente, que configuran lo que actualmente se han denominado sociedades locales rurales.
- La visión de sociedades rurales locales y de economía rural ampliada, es indispensable plasmarla en las nuevas políticas multisectoriales e integrales de desarrollo rural, donde el rol del Estado es esencial en la creación de condiciones para que los pequeños productores y trabajadores rurales puedan ser sujetos activos de su propia transformación.

(Continuación nota 112)

sectoriales, tomado de: *Política agrícola. La búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad*. IICA – IEPRI. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Santafé de Bogotá, 1996. – Machado C., Absalón. *Agroindustria y desarrollo rural*. ECOE-Ediciones. 1997. En este libro se hace un amplio análisis sobre la situación, potencialidades y limitaciones de la agroindustria en Colombia orientada a pequeños productores.

4. EL RECONOCIMIENTO DE LA HETEROGENEIDAD Y LOS DISTINTOS TIPOS DE POBLACIÓN POBRE COMO CONDICIÓN PARA ARMONIZAR LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO (SUPERAR LA POBREZA)

La aplicación del modelo de crecimiento económico no se ha reflejado en el bienestar del conjunto de la sociedad en Colombia y en otros países de América Latina, donde se mantienen indicadores elevados de pobreza. En Colombia alrededor de la mitad de la población (rural-urbana) se encuentra bajo línea de pobreza y en el nivel rural es más aguda, ya que cobija del orden de dos terceras partes de la población, como ya se ha anotado en el diagnóstico, registrándose una disminución en el crecimiento del Producto Interno Agropecuario del 4.6%, en la década del ochenta a 2.2% en lo que va corrido de la década del noventa, según datos contenidos en la agenda de Dinamización Productiva (Misión Rural).

Esta situación crítica de pobreza obliga a hacer una revisión del modelo de desarrollo económico en el país y en América Latina. En la búsqueda de opciones alternativas, numerosos analistas se han volcado a evaluar el modelo adoptado por los países del sudeste asiático e incluso comparados con varios países de América Latina, en las cuales se concluye que la clave fue haber adoptado un modelo que combinó el crecimiento económico con la equidad, con un decisivo liderazgo estatal en alianza con el sector privado. Corea, Taiwan, Singapur, Japón, presentan una mejor distribución del ingreso y un mayor crecimiento económico. En contraste, Colombia, México, Perú y Brasil, registran los niveles más altos de concentración de ingresos del mundo y bajo nivel de crecimiento económico¹¹⁴.

Las razones básicas que explican la importancia de armonizar la equidad con el crecimiento, se manifiestan en diversos ámbitos:

- La modernización de la producción a escala es una fuente de generación de empleo pero la exigencia de una mayor competitividad que involucra procesos de mecanización y automatización, se traducen en menor incorporación de mano de obra y por tanto de baja generación de empleo.
- **Las fuentes fundamentales de generación de empleo para la población rural pobre se encontrarían en el entorno de las sociedades locales con estrategias de:**
 - Reactivación de la agricultura en áreas minifundistas, especialmente en zonas de ladera que no son susceptibles de mecanización y donde se presenta concentración significativa de la población.

¹¹⁴Una recopilación de estas evaluaciones se encuentra en Duncan, Green. *La revolución silenciosa. El auge de la economía de mercado en América Latina*. Tercer Mundo. Editores. 1997 y en Sarmiento Anzola Libardo. "La pobreza rural en Colombia en el contexto latinoamericano", en: *Una mirada social al campo*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Santafé de Bogotá. 1996.

- Promoción de la agroindustria rural y estímulos tributarios para la relocalización industrial, sobre la base que se asuman los costos reales de los servicios públicos y sean intensivas en el uso de mano de obra.
- Dinamización de los sectores de comercio, transporte, financiero y de servicios técnicos, enlazados con actividades productivas, agroindustriales e industriales.
- Promoción de empleo no agrícola y de microempresas de servicios independientes o como proveedoras estables de medianas y grandes empresas, mediante procesos de calificación del capital humano liberado de la agricultura en actividades tales como: construcción de vivienda, construcción y mantenimiento de pequeñas obras de infraestructura, protección y aprovechamiento de los recursos ambientales, especialmente el agua y el bosque, aprovechamiento y reciclaje de residuos orgánicos y no biodegradables, artesanías y ecoturismo.
- Los procesos acumulados de migración rural hacia los grandes centros urbanos, por una parte, en gran medida, se han originado en los problemas estructurales de la producción, en las condiciones de pobreza, y con la agudización de la violencia, por otra parte, la gran industria intensiva en bienes de capital y que demanda procesos de modernización, ubicada en los centros urbanos sobrepoblados, no está en capacidad de dar respuesta a los flujos crecientes de migración rural y se traduce en impacto negativo en la pobreza y el empleo, por tanto se hace necesario diseñar estrategias productivas en el sector rural que permitan mejorar el equilibrio demográfico y contribuir de tal manera a la reducción de la pobreza rural y urbana.
- Una sociedad con la mitad de la población en condiciones de pobreza siendo aún más grave en el campo con alrededor de dos terceras partes de la población, como es la situación de Colombia, se constituye en una barrera para el crecimiento de una demanda doméstica y para el desarrollo del mercado interno, y pone en cuestionamiento la sostenibilidad de la economía y la democracia en el largo plazo. El tema de la demanda interna y la problemática estructural de la economía colombiana, y su sostenibilidad a largo plazo, ha venido siendo estudiado con profundidad por Luis Jorge Garay¹¹⁵.
- La redistribución de los ingresos y la generación de empleo productivo, son factores determinantes para el crecimiento económico y la demanda interna. Los análisis efectuados en este terreno, ya mencionados en otro acápite, evidencian que con la redistribución del ingreso se incrementa la producción y en consecuencia las ganancias y la demanda agregada de la economía, y trae consigo un efecto sobre el bienestar de la sociedad a largo plazo.
- En zonas de concentración de tierra latifundista extensiva, se produce en condiciones de subutilización, su tributación muy baja, con alto predominio de sistemas de arriendo, se genera muy poco empleo e ingresos, el factor tierra se presenta como una traba para el desarrollo económico, pero a su vez como

¹¹⁵ Ver síntesis de estos análisis en Garay, Luis Jorge. *Modelo de desarrollo y sostenibilidad. Misión Rural. Documento # 5. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. IICA. Santafé de Bogotá. 1998.*

un potencial de equidad, para generar ingresos y riqueza a la sociedad. El problema de la concentración de la tierra se ha agravado, con la agudización del conflicto armado, el desplazamiento de amplios sectores de la población rural pobre, el aumento de la concentración de la tierra en poder del narcotráfico, con fines de explotación extensiva y de lavado de dólares y de freno al desarrollo del mercado de tierras. En estas circunstancias, reviste vital importancia la intervención del Estado para acelerar los procesos de extinción de dominio de propiedades adquiridas con recursos ilícitos y de reforma de tierras y agraria donde se contemple como una opción la expropiación con indemnización, en los casos donde no sea posible la redistribución del recurso a tierra. En varios estudios se ha vuelto a retomar la reforma agraria, incluida la expropiación sin indemnización, como un elemento de desarrollo económico y de equidad¹¹⁶.

- La redistribución de la tierra al interior de la frontera agrícola tiene un impacto positivo sobre el patrimonio ambiental, para ponerle freno al deterioro de los recursos naturales, ocasionado por el uso irracional del suelo, de sectores pobres que se ven abocados por condiciones precarias de existencia a ampliar la frontera agrícola en zonas de colonización, involucrándose en actividades desforestadoras y de cultivos ilícitos erosionadores del suelo, afectando seriamente la sostenibilidad ambiental, además de ser zonas donde se demandan elevados costos para incorporarlas a un desarrollo productivo eficiente.
- En Colombia, al igual que en el resto de países de América Latina y el Caribe, numerosos estudios muestran **la importancia de las economías campesinas en la producción de alimentos**, la generación de empleo y como proveedoras de fuerza de trabajo, en cultivos de exportación (FAO-Cepal-IICA) y en la necesidad de su modernización e inserción hacia la globalización¹¹⁷. En los últimos años se ha esgrimido por parte de analistas con cierto sesgo en el modelo de crecimiento económico y como argumento nuevo de la seguridad alimentaria se introduce el enfoque de la demanda, es decir, la capacidad de acceso de la población a los alimentos y la defensa de la población como consumidora de alimentos de bajo costo.
- **Del nuevo enfoque de seguridad alimentaria**, vía demanda y defensa del consumidor, surgen varias inquietudes que deben ser objeto de reflexión. Se parte de la concepción de economía de consumo y no de economía de producción, que está relacionada con el desarrollo de la capacidad productiva a mediano y largo plazo de un país como Colombia, que de no modernizarse y transformarse, no puede ser sustituido por el sector comercio y sería también insostenible en el largo plazo. Otra inquietud que surge, es si se está en condiciones ilimitadas de importar alimentos en aras de beneficiar al consumidor.

¹¹⁶ Sobre el particular puede consultarse: Balcázar, Álvaro que argumenta con elementos valiosos en: *Justificación histórica de la reforma agraria contemporánea* y Rosas Vega, Gabriel, "Institucionalidad para el desarrollo rural". Ponencias compiladas en el libro: *Una mirada social al campo*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Santafé de Bogotá. 1996. Banco Mundial, "La pobreza en Colombia", *op. cit.* capítulo 5. -Cepal, citado en Green, Duncan, *La revolución silenciosa*, capítulo 8, *op. cit.*

¹¹⁷ Recogido por Plaza, Orlando en "Economía campesina: límites y potencialidades de la economía campesina en el contexto de la apertura y modernización". Ponencia incluida en el libro: *Desarrollo rural y apertura económica*. Fondo DRI-IICA. Santafé de Bogotá. 1991.

El país tampoco puede correr el riesgo de contraer “la enfermedad holandesa”. La aplicación inflexible del principio de las ventajas comparativas y competitivas e incluso de la producción de alimentos básicos no considera que los mercados internacionales de productos agrícolas no funcionan en condiciones de libre competencia, lo que ha conducido al aumento de la dependencia alimentaria y al desplazamiento de producción nacional y en especial de la pequeña producción campesina con potencial productivo.

- La protección de la producción nacional y de alimentos asociada con la reducción de la pobreza e indigencia, para consolidar y fortalecer la democracia, es un asunto de interés nacional que debe considerársele como de máxima prioridad al cual deben estar subordinados otro tipo de intereses. El crecimiento económico con una mayor justicia social, exigirán la defensa de los diferentes intereses nacionales a través de una acción eficiente y eficaz del Estado¹¹⁸.
- La Constitución Política, en el artículo 65, consagra como un tipo de interés nacional la protección a la producción de alimentos por parte del Estado.
- **El reconocimiento de la heterogeneidad**, es un requisito básico para el diseño de políticas efectivas que armonicen la equidad y el crecimiento económico en función de reducir la pobreza rural. Varios organismos nacionales e internacionales y expertos en desarrollo rural, han venido revalorizando la heterogeneidad según tipologías de pobreza que incluyen los productores campesinos y aunque algunas de ellas presentan denominaciones diferentes, hay coincidencia en los rasgos y características de los estratos fundamentales, que posibilitan el diseño de estrategias diferenciadas. Los estratos por tipo de pobreza y sus potencialidades serían los siguientes:
 - **Estrato de pequeños productores con potencial agropecuario**, su producción se ha destinado principalmente al mercado y sus ingresos se derivan esencialmente de su unidad productiva. Cuentan con el factor tierra suficiente pero requieren resolver problemas de la estructura de la producción, tecnológicos, para mejorar la productividad y competitividad, de gestión empresarial, y fortalecer su inserción en los mercados; para lo cual necesitan el apoyo para lograr la modernización y acceder a estímulos económicos, al crédito, a la innovación tecnológica, a servicios productivos y al equipamiento de infraestructura productiva y social; en síntesis, requieren ser vinculados a procesos de reconversión o reestructuración productiva y a estrategias de desarrollo rural.

¹¹⁸En materia de apoyo a la producción de alimentos se tomaron los argumentos centrales aportados por Raúl Brignol, consultor de la FAO para la misión rural en los análisis sobre la agenda de pobreza rural y los consignados en el texto: *El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe, op. cit.*

Gabriel Misas en la misma línea de la seguridad alimentaria, plantea que no puede ser socavado por el principio de las ventajas competitivas y se requiere recuperar la autonomía de los Estados nacionales para darle cabida a procesos de modernización y democratización del aparato estatal y a procesos de mejoramiento de la distribución de ingresos y ofrecer igualdad de oportunidades de empleo. Ver Misas A., Gabriel. Consejero económico y de competitividad. Presidencia de la República. *Globalización: retos y realidades para el progreso y la justicia social*. Conferencia nacional sobre pobreza, equidad y desarrollo social. Universidad de los Andes. Santafé de Bogotá. 1997.

- **Estrato de pequeños productores campesinos con escaso potencial productivo y en condiciones precarias de subsistencia** y cuya limitante principal es el acceso al factor tierra que los podría habilitar, como productores con potencial productivo, siendo también vinculados a procesos de reconversión o restructuración productiva. Dentro de este tipo de productores, se encuentran los ubicados en regiones de concentración latifundista e improductiva y con aguda violencia, y donde prácticamente es inexistente el mercado de tierras. También estarían ubicados en este estrato los pequeños productores localizados en zonas de colonización o de la periferia, que viven alejados de los mercados con bajísima infraestructura física y productiva y de servicios del Estado, en condiciones de más extrema pobreza que los productores de subsistencia y una parte de ellos se han visto abocados a vincularse a la producción de cultivos ilícitos (coca-amapola).

Para este estrato amplio de productores habría que combinar estrategias diferentes para enfrentar la restricción al factor tierra:

- Dinamizar el mercado de tierras y el acceso al subsidio para la compra de tierras, acelerar el proceso de extinción de dominio de predios adquiridos con recursos provenientes de la actividad del narcotráfico, al interior y fuera de la frontera agrícola y la implementación de los programas de zonas de reserva campesina para ponerle freno a la expansión de la frontera agrícola y detener los procesos de deterioro del medio ambiente, efectuar acciones de reforma agraria de expropiación con indemnización en áreas de aguda violencia y donde sea inexistente el mercado de tierras como una opción en la eventualidad que el acceso a la tierra no sea posible por otros medios.
- **Estrato de productores sin potencial productivo pero con potencial como trabajadores rurales**, habitan en suelos deteriorados o semidesérticos, la unidad productiva no es una alternativa para mejorar ingresos y generar empleo y la parcela es más un sitio de residencia que de actividad productiva, sus ingresos fundamentales provienen del trabajo como asalariados o semijornaleros y del trabajo no agrícola. En este tipo de estrato se presentan diversidad de combinaciones y de condiciones de pobreza. Cuando el empleo por fuera de la parcela es temporal, la situación es de aguda pobreza y sobre todo en áreas de colonización donde también se ubican este tipo de productores. Otros productores cuentan con dos ocupaciones, una rural y otra no agrícola en el sector industrial, de comercio o de servicios. Igualmente ha venido tomando importancia creciente el empleo rural no agrícola, con trabajo a domicilio y de mujeres. En estas dos últimas combinaciones de trabajo existen evidencias de que es menor la situación de pobreza, según estudios realizados por la OIT en América Latina y en Colombia por Emilio Klein. La última combinación relevante, se presenta con las migraciones estacionales como es el caso de la recolección del café, en la cual el hombre migra y la mujer con los hijos menores se queda al frente de la unidad productiva.

Para este estrato de productores, sus opciones fundamentales, de empleo y generación de ingresos se encuentran en sectores no agrícolas -agroin-

industria, industria, comercio, financiero, microempresas de servicios— que por el bajo desarrollo del capital humano, requieren procesos de reconversión laboral. Así mismo, los sectores no agrícolas se ofrecen como la mejor opción en las sociedades locales, para los productores liberados por procesos de modernización en el sector rural.

- **Población indígena.** Ha acumulado un conocimiento y valores culturales, generando una tradición de sistemas de uso racional y aprovechamiento sostenible del medio ambiente físico, suelos, agua, bosques y su biodiversidad biológica, que requiere ser revalorado y transmitido al conjunto de la sociedad. La recuperación y legalización de sus territorios —resguardos indígenas— ha sido la principal limitante, que se ha superado en el plano de la normatividad, en gran medida al haberse consagrado sus derechos fundamentales en la Constitución Política. La organización socioeconómica y política, se ha visto debilitada y dispersa por sus limitaciones de espacio territorial, su vinculación al mercado y por la interferencia de agentes externos que han desconocido su tradición, cultura y autonomía y por las serias restricciones a recursos del Estado, para superar las precarias condiciones de pobreza. Por las características de su tradición cultural y de organización, requieren ser vinculados a estrategias de desarrollo rural, diferenciadas de acuerdo con sus especificidades regionales que preserven y potencialicen su capital humano sobre la base de un desarrollo autónomo que armonice el equilibrio entre la economía indígena y la economía del mercado.

Una característica específica de la pequeña producción, que es preciso resaltar como rasgo general y como ventaja competitiva es frente a determinado precio de mercado, no atractivo para el empresario, puede serlo para el productor campesino por contar con una fuerza de trabajo “con tiempos libres de la familia”, que no tiene valor de mercado, pero sí puede valorizarse al interior de la unidad productiva¹¹⁹.

- **Trabajadores asalariados agrícolas,** vinculados principalmente a unidades empresariales grandes y medianas, sería otro tipo diferente de manifestación de la heterogeneidad, respecto a las descritas anteriormente. La pobreza ha afectado a los trabajadores desplazados como consecuencia del proceso de apertura, con pérdida neta de empleos en el proceso de sustitución de cultivos transitorios por permanentes y ampliación de la praderización extensiva y reducción del empleo estacional en café.

¹¹⁹ Para la caracterización de los tipos de estratos de productores pobres se revisaron y retomaron elementos de los siguientes textos: Schejman, Alexander. *La heterogeneidad estructural del agro*. FAO. Santiago de Chile. Klein, Emilio. “Pobreza y empleo en América Latina”, ponencias incluidas en: *Una mirada social al campo*, op.cit. -Machado C, Absalón. *Agroindustria y desarrollo rural*. Capítulo IV. op. cit. BID. *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Washington, abril de 1998.

Sarmiento, Libardo. “Pobreza y violencia, un análisis municipal”, en : *Pobreza, violencia y desigualdad. Retos para la nueva Colombia*, PNUD, 1991, pp. 351 y ss.

Sobre las alternativas de desarrollo autónomo para la población indígena es de interés consultar: Coica-Oxfam-América. *Amazonia: Economía indígena y mercado. Los desafíos del desarrollo autónomo*. FIDA-CAF, Quito, 1996.

Un fenómeno importante, que señala Emilio Klein, ya citado, es que en todos los países se ha sustituido el empleo permanente por el temporal, como producto de la modernización y del aumento de la estacionalidad, disminuyendo el empleo permanente y adoptándose el sistema de subcontratación; este fenómeno precariza el empleo y afecta las prestaciones sociales y la seguridad social, para lo cual se demandarían políticas de estímulos a la creación de empleos con procesos intensivos de mano de obra dentro y fuera de la agricultura y acompañados de reconversión y calificación laboral. Así mismo, se requerirían políticas de reglamentación de contratos directos o a través de empresas temporales que garanticen las prestaciones sociales y la seguridad social de los trabajadores rurales.

- **Población vulnerable.** Corresponde a grupos de población imposibilitados para responder por sí mismos a su subsistencia y pertenecen principalmente a la población económicamente inactiva, niños, ancianos pobres y segmentos de población en edad productiva pero económicamente inactiva y en condiciones de extrema pobreza (indigencia). Para estos grupos se demandan estrategias integrales de desarrollo social sostenible, con carácter selectivo y focalizadas preferencialmente en forma colectiva, en el entorno social, para fortalecer las redes sociales y la cultura de la solidaridad y afectar grupos de población en vez de personas aisladas¹²⁰.

Finalmente, una manifestación de la pobreza que se produce en forma circunstancial es el desempleo originado por catástrofes debido a fenómenos de sequías, inundaciones, proliferación de plagas y enfermedades, que deben ser atendidos con acciones y fondos especiales de ágil desembolso, donde una de las acciones puede ser el Plan de Generación de Empleo -PGE-, el cual debería restringirse a este tipo de eventos, ya que el PGE como plan permanente, para la generación de jornales coyunturales, no es una respuesta adecuada de creación de empleo.

- Las reflexiones primordiales acerca de la heterogeneidad por tipos de pobreza rural que abarca pequeños productores con potencial agropecuario y escaso potencial, trabajadores asalariados, población indígena y grupos vulnerables, nos permite concluir tajantemente que esta heterogeneidad se constituye en el punto de partida, para el diseño de estrategias diferenciadas, de desarrollo rural integrado, de empleo para los asalariados y de desarrollo social, para reducir en forma efectiva la pobreza rural, remontándose a las causas que la originan; además que posibilita una reasignación y utilización racional y eficiente del gasto público social.
- **La reconversión y reestructuración productiva**, es un desafío clave de la política comercial en la transición, entendida como la dimensión en que se decide la supervivencia de muchos segmentos productivos y se generan espacios

¹²⁰ En la evaluación de reunirse, se encuentran aportes de interés para los ajustes a la política social, a pesar de que no toman en cuenta el reenfoco por tipos diferenciados de pobres rurales. Ver: Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. *Reunirse*. Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social - 1996.

para construir las ventajas competitivas. Los conceptos básicos sobre este tema fueron tomados de la misión rural – Jesús Antonio Bejarano¹²¹.

En vista de que la reconversión y reestructuración no se generan espontáneamente, es urgente emprender un programa de reconversión en áreas críticas orientado al mejoramiento o sustitución de rubros de baja rentabilidad, dándole prioridad a las zonas de pequeños productores con cultivos transitorios que han venido siendo afectados por la apertura, como una opción a corto plazo para reducir la pobreza. En esta perspectiva, Bejarano contempla en el contexto regional acompañar la reestructuración con un paquete de desarrollo rural paralelo que permita amortiguar los efectos de la reconversión o reestructuración.

- Bejarano considera como un aspecto fundamental, el fortalecimiento de los Acuerdos de Competitividad que se centran en cadenas productivas y no en productos considerados individualmente, como espacios de concertación y gestión entre el sector público y privado (productores, industriales, trabajadores) con alcance en el mediano y largo plazo. Estos acuerdos se podrían visualizar como una oportunidad para que los pequeños productores se articularan a procesos de reconversión, como proveedores de materia prima para la agroindustria, en productos que tengan potencialidad con miras a la competitividad en precios y calidad y a ponerle freno al abastecimiento de materias primas en el exterior por parte de los industriales. Uno de los requisitos básicos, sería la promoción de organizaciones de pequeños productores por producto, para viabilizar su incorporación a los acuerdos de competitividad. Debe quedar claro que los Acuerdos no son instancias para capturar rentas, sino un instrumento para mejorar la competitividad, la equidad, integrar eslabones de las cadenas y el apoyo estatal, debe estar condicionado a evaluaciones de resultados¹²².
- La regionalización y descentralización es el escenario donde se expresa la heterogeneidad de la estructura del agro y la dimensión subregional – Provincial – por sus características comunes, económicas, agroecológicas, sociales, culturales, son el ámbito indiscutible para insertar a las sociedades locales en procesos de planeación, desarrollo rural, reconversión productiva, con miras a la competitividad en el marco de la apertura económica. Así mismo, son los espacios para la concertación y fortalecimiento de la democracia y de la institucionalidad¹²³.

¹²¹ Véase al efecto Bejarano, Jesús Antonio, *Una política comercial de transición*, Misión Rural. Santafé de Bogotá. 1998.

¹²² Sobre los avances, limitaciones y ajustes a los Acuerdos se encuentran aportes importantes en: Roldán, Diego y Espinal, Carlos F. *¿Son posibles los acuerdos en el sector agroproductivo?* Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – IICA. Santafé de Bogotá. 1998.

¹²³ Ver al respecto. Llano G. Aníbal. "Desarrollo rural y economía campesina. Nuevos retos en el contexto de la apertura económica en Colombia", en: *Desarrollo rural y apertura económica*. Op. cit.

5. UNA VISIÓN RENOVADA DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO PARA REDUCIR LA POBREZA

Las bases teóricas para la construcción de los nuevos enfoques en la búsqueda de un modelo alternativo de desarrollo que permita superar las condiciones críticas de pobreza en América Latina y en Colombia, que incluyen la revaloración del Desarrollo Rural Integrado han sido producto de foros y propuestas a nivel nacional e internacional, principalmente de la Cepal –Tendencia Neoestructuralista–, el IICA, la FAO y el BID y de expertos nacionales, ya mencionados en estas propuestas.

La propuesta del BID reviste especial trascendencia, no sólo por lo novedosa y por los cambios sustanciales que se introducen al retomar el desarrollo rural como estrategia de reducción de la pobreza en el marco de la apertura, sino porque se torna en una fuente multilateral de acceso a recursos¹²⁴. La Misión Rural ha creado el espacio para incorporar las experiencias, nuevas conceptualizaciones y generar el ejercicio de reflexión colectiva, para elaborar los elementos de una visión renovada de desarrollo rural y demás propuestas que aquí se consignan.

La superación de la pobreza está asociada al acceso adecuado y uso racional de los factores productivos y de servicios de infraestructura física y social y al ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales en el marco de la finalidad social del Estado.

Las políticas de desarrollo rural integrado, deben concebirse globalmente articuladas con las políticas macroeconómicas, con estrategias selectivas multisectoriales, focalizadas por tipos de población pobre, orientadas a las sociedades rurales para ser aplicadas de acuerdo con las diferenciaciones regionales y locales. En consecuencia se deben definir instancias y mecanismos de coordinación centralizados, para evitar la dispersión, duplicidad de actividades y de recursos, en la ejecución de las estrategias de desarrollo rural.

El Estado debe cumplir un papel central, como regulador de la economía y como gestor, dinamizador de la equidad y de los procesos de desarrollo rural en alianza con el sector privado.

¹²⁴ BID. Estrategia para la reducción de la pobreza rural, *op. cit.*

5.1 Los objetivos del desarrollo rural integrado

- Distribuir progresivamente los beneficios del crecimiento para superar la pobreza, potenciar las capacidades del individuo como ser social y económico y fortalecer la democracia.
- Incorporar a la población pobre en la dinámica económica para reducir significativamente la pobreza y eliminar la miseria.
- Promover la dinamización de la economía rural ampliada y de las sociedades rurales locales, para superar la visión primaria, predial y sectorial y como alternativa fundamental de generación de empleos no agrícolas para la población pobre rural que se traduce en los siguientes objetivos:
- Propiciar la integración vertical de la producción con unidades económicas de pequeña escala que se integren a encadenamientos productivos de las cadenas agroindustriales y en mercados laborales de factores de producción y de bienes y servicios.
- Crear estímulos tributarios para localización de actividades industriales intensivas en uso de mano de obra que dinamicen los mercados laborales de bienes y servicios, pero a su vez evitando que no vayan en detrimento del costo real de los servicios públicos y ambientales.
- Promoveer la integración de las cadenas productivas y de las regiones.
- Propiciar el desarrollo dinámico multisectorial –comercio, transporte, servicios, financiero– conexos con actividades agroindustriales e industriales como una alternativa estable de generación de empleo e ingresos para la población pobre.
- Promover el desarrollo permanente del capital humano, con miras a aumentar la capacidad de innovación, productividad, eficiencia y la movilidad del factor trabajo, como condición ineludible que impone la globalización.
- Definir nichos de mercado y productos estratégicos en áreas de pequeña producción agropecuaria que ofrezcan ventajas competitivas y de sostenibilidad para mercados regionales, nacionales y externos y que además sean básicos para la seguridad alimentaria.
- Promover y apoyar el desarrollo autónomo de las comunidades indígenas, revalorando su papel económico, cultural y ambiental, en sus espacios territoriales y para el resto del país.
- Incorporar a la mujer en forma masiva, en especial la cabeza de hogar y la desplazada por la violencia, en la dinámica económica, social y política, potenciando el desarrollo de sus capacidades; atendiendo a los roles que desempeña en la unidad familiar y económica y a la división del trabajo a su interior.
- Consolidar el proceso de descentralización y autonomía y profundizar el proceso de regionalización y planificación y hacer efectiva la democracia participativa, como condición clave para insertar a las sociedades rurales en procesos de desarrollo rural con miras a la gobernabilidad democrática, la competitividad, la creación de mercados y en general para el logro de los objetivos del desarrollo.
- Acelerar el proceso de cambios institucionales en función de la eficiencia y la eficacia, como requisito para dinamizar el desarrollo rural integrado dentro del proceso de descentralización y regionalización en el ámbito nacional y subnacional para reducir la pobreza.

5.2 Estrategias de desarrollo rural integrado para la transición

Las estrategias de desarrollo rural integrado para generar ingresos y empleos y para reducir la pobreza, tienen como requisitos básicos focalizar e incrementar el gasto público social y redistribuir los activos productivos, que garanticen un equilibrio entre las potencialidades productivas, la creación de empleo y el capital social.

Las estrategias comprenderían las siguientes iniciativas:

- **Promover programas de reconversión y reestructuración productiva** prioritariamente en áreas de pequeños productores campesinos con cultivos en crisis, para incorporarlos en procesos productivos sostenibles que ofrezcan ventajas comparativas, agrológicas y de mercado, en aras de la competitividad y de su modernización; fortaleciendo los Acuerdos de Competitividad.
- Promover la organización de los pequeños productores por producto, para viabilizar su integración a las cadenas productivas y a los Acuerdos de Competitividad.
- Promover la creación de microempresas de bienes y servicios independientes o como proveedoras de empresas medianas y grandes, sería una de las alternativas de generación de ingresos y de empleo estable.
- Fomentar el desarrollo sostenible del capital humano con apoyo público y privado, que modifiquen los esquemas educativos, sobre la base de la innovación tecnológica en función de la eficiencia y la productividad, como aspecto crucial para la movilidad del factor trabajo en las sociedades rurales.
- Garantizar las condiciones para la incorporación masiva de la mujer, en especial la cabeza de hogar y la desplazada por la violencia, en todos los ámbitos de la economía y de la vida rural, aumentando su capital social, para superar la visión residual que ha acompañado las políticas y programas de gobierno.
- Promover el desarrollo autónomo de las comunidades indígenas, sobre la base del equilibrio de la economía indígena y de mercado, continuando el proceso de titulación de resguardos, apoyando el desarrollo de su capital humano en su entorno, para que las acciones del Estado se adecúen a sus necesidades y puedan cumplir su papel primordial de desarrollo de valores culturales y del conocimiento acumulado en especial del uso y aprovechamiento de los recursos ambientales y de la biodiversidad.
- **Impulsar y dinamizar la reforma agraria y de tierras**, combinando estrategias diferentes, según las condiciones regionales que comprenderían: dinamizar el mercado de tierras, buscando en lo posible el desarrollo privado de proyectos productivos y en este marco promover el análisis y desarrollo de la propuesta de paz de los empresarios privados sobre el Fondo Social para la Paz. Acelerar los procesos de extinción de dominio de propiedades de carácter ilícito, evaluando alternativas de uso eficiente económico y social y promover la conformación de sociedades integradas por empresarios agroindustriales y pequeños productores agropecuarios, donde el Estado garantice la equidad. Dinamizar las reservas campesinas para ponerle freno a la expansión de la frontera agrícola y al deterioro de los recursos naturales. Contemplar la expropiación con indemnización, en áreas de aguda violencia, donde sea inexistente el mercado de tierras, en caso de que no sea posible el acceso a la tierra por otros medios.

- **El acceso de los beneficiarios de reforma agraria a los procesos de reconversión y a los estímulos y subsidios, es un factor clave para amortiguar los efectos de la puesta en operación del proceso productivo.**
- **Acelerar la contratación del crédito con el BIRF, para reactivar el proceso de reforma agraria y de tierras, así como la definición del marco institucional.**
- **Dinamizar y ajustar el sistema de capitalización y financiamiento para el desarrollo rural.**
 - Hacer efectiva la reinserción de los pequeños productores al sistema financiero bancario, en condiciones de oportunidad, plazos, garantías y seguridad, articulado a procesos de reconversión y reestructuración productiva y de reforma agraria, manteniendo temporalmente el subsidio a las tasas de interés. Se requiere en este contexto, en primer lugar, ampliar, difundir y avanzar en la descentralización del Fondo de Garantías –FAG– y del seguro de cosechas, en segundo lugar, articular el crédito con los procesos de transferencia tecnológica a nivel local.
 - Desarrollar los mercados financieros, ampliando la incorporación de intermediarios financieros especialmente el sector solidario, ofreciendo ventajas para su incorporación al sistema de crédito orientado hacia los pequeños productores agropecuarios.
 - Definir la viabilidad técnica y financiera de la continuación del proceso de modernización de la Caja Agraria, atendiendo a que es el financiador prácticamente monopolístico del crédito para los pequeños productores y a que actualmente sus actividades mayoritarias se han reorientado a otros sectores a nivel urbano.
 - Garantizar el acceso prioritario al sistema de subsidios y estímulos sin distorsionar los precios de mercado, en procesos de reconversión y reestructuración productiva donde participen pequeños productores y usuarios de reforma agraria. Revisten especial importancia el Incentivo a la Capitalización Rural –ICR– y los fondos de fomento parafiscales, asignados con criterios de estricta eficiencia productiva e implementando mecanismos de seguimiento y evaluación sobre su impacto.
- **Incorporar en forma específica al sistema de generación y transferencia tecnológica los sistemas y arreglos productivos de la economía campesina, en función de los requerimientos del mercado en el proceso de transición, reconversión y reestructuración productiva regional y local, para lo cual se demandaran estrategias específicas en los siguientes campos, para:**
 - Avanzar en el proceso de sustitución del modelo de revolución verde de utilización de insumos agroquímicos por tecnologías alternativas ‘limpias’, que integren usos racionales y sostenibles, ambiental y económicamente, del suelo y de la actividad productiva para recuperar la rentabilidad agropecuaria.
 - Desarrollar tecnologías aprovechando las ventajas, potencialidad y la ausencia de estaciones en el trópico.
 - Desarrollar prioritariamente soluciones tecnológicas, para elevar la productividad de las zonas de economía campesina de ladera productoras de cultivos transitorios, que permitan recuperar las áreas agrícolas y aprovechar la

disponibilidad de capital humano en el campo y por ende la generación de empleo, la seguridad alimentaria y contribuir a la superación de la pobreza.

- Reducir la brecha entre los procesos de generación y transferencia tecnológica a través de las Umata, para potenciar su capacidad en los contextos de planeación regional y en función del mercado.
- Extender la investigación y transferencia de tecnología para integrar efectivamente los procesos de producción, selección, beneficio, transformación y empaque de acuerdo con las exigencias del mercado.
- Promover el mercado de maquinaria liviana e implementos agrícolas, en especial para las zonas de ladera, utilizando instrumentos tipo leasing.
- Asignar recursos específicos del gasto social dentro de la agenda nacional de investigación y generación de tecnología que contemplen los sistemas y arreglos productivos de la economía campesina en apoyo a la reconversión y reestructuración productiva, articulados a las necesidades identificadas en los planes de desarrollo regional y municipal evitando la asignación de recursos por proyectos aislados.
- **Fortalecer el desarrollo de la acuicultura en zonas de economía campesina, con unidades productivas eficientes y sostenibles, con dietas nutricionales que disminuyan la dependencia del uso de concentrados, como alternativas de diversificación de ingresos y de mejoramiento de la dieta alimenticia de la unidad familiar y para abastecer demandas de mercados regionales.**
- **Impulsar el desarrollo ambiental sostenible, se constituye en un factor determinante del desarrollo agrícola y para garantizar en la calidad de vida de las generaciones presentes y conservar el patrimonio ambiental para las sociedades futuras; por lo cual debe ser pieza clave en las estrategias de desarrollo rural.**
- **Desarrollar la infraestructura productiva e incrementar el capital social en función de eslabonamientos entre sectores productivos que agreguen valor, en áreas rurales y urbanas de las sociedades locales y para tal efecto se requiere actuar en los siguientes ámbitos:**
 - Desarrollar la infraestructura y servicios del proceso comercial, de corte regional.
 - Apoyar procesos de adecuación productiva de tierras asegurando su adecuado manejo.
 - Promover con el sector privado el desarrollo de la infraestructura productiva, de servicios técnicos y de sistemas de información de precios y mercados, que impartan señales oportunas que orienten las decisiones del productor.
 - Desarrollar la infraestructura vial (terciaria, secundaria), fluvial, energética y de telefonía rural.
- **Fortalecer la infraestructura de servicios sociales (educación, salud, acueductos, recreación, cultura) y asegurar la eficiencia en la prestación de los mismos.**
- **Promover programas de vivienda rural, con énfasis en saneamiento básico, atendiendo a su prioridad en el medio rural y a la limitación de recursos estatales.**

6. EL DESARROLLO SOCIAL Y LOS GRUPOS VULNERABLES

Los grupos de población vulnerables, ancianos, niños e indigentes, que están imposibilitados para responder por sí mismos a su subsistencia, son una prioridad fundamental y responsabilidad directa del Estado, que debe asumir su subsistencia y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Las políticas de desarrollo social al igual que las de desarrollo rural, deben concebirse globalmente con estrategias selectivas, multisectoriales y focalizadas para ser aplicadas según las características regionales y en las sociedades rurales locales. Igualmente, se deben definir instancias y mecanismos de coordinación centralizados.

6.1 Objetivos del desarrollo social para los grupos vulnerables

- Incorporar los grupos de pobres vulnerables al sistema estatal para su atención integral.
- Potenciar el desarrollo de las capacidades del individuo como ser social.
- Garantizar la sostenibilidad para la población pobre que ingrese, mientras dure su condición de vulnerabilidad.

6.2 Estrategias de desarrollo social para los grupos vulnerables

- Focalizar e incrementar el gasto público social hacia el desarrollo social destinado a los grupos vulnerables, para asegurar su supervivencia y potenciar el desarrollo de su capital humano en su entorno, garantizándoles una atención integral y sostenible.
- Incorporar a los grupos de población vulnerable a los servicios de Salud Integral preferencialmente a través del Sistema de Seguridad Subsidiada.
- Promover programas sostenibles dirigidos a los ancianos pobres, que además de garantizarles sus necesidades básicas de subsistencia, desarrollen su capital humano y se integren a su entorno social y familiar.
- Fomentar el desarrollo del capital humano en las áreas de la gerontología y conexas para contribuir a la revaloración del anciano y la comprensión de su mundo interior y como ser social.
- Dinamizar los programas de atención integral a la infancia (alimentaria-educativa), en su entorno social y familiar.
- Fortalecer los programas de atención integral a los grupos de indigentes, en su entorno social y familiar, desarrollando su capital social, para que se reinseren al mercado laboral y a la vida social.

- **Promover la participación de los diferentes estratos de población vulnerable que les permita identificar necesidades colectivas y el desarrollo de sus capacidades como seres sociales, para que se diseñen programas que fortalezcan los tejidos sociales y los lazos de solidaridad, para superar la competencia individualista y concepciones de mendicidad hacia el Estado y la sociedad¹²⁵.**

¹²⁵ Para mayor ilustración de estos aspectos ver: *Reunirse*. Primer informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social. *Op. cit.*

7. ESTRATEGIAS PARA CONSOLIDAR EL PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La ejecución de estrategias de desarrollo rural y de desarrollo social para combatir la pobreza, están estrechamente ligadas con el desarrollo institucional y sobre todo en un país como Colombia, que está transitando aceleradamente de un modelo institucional y de planeación centralizado a un modelo descentralizado y de planeación subnacional integrado a un sistema nacional de planeación, que exigen crear la nueva institucionalidad que a su vez remplace los espacios que venían ocupando las instituciones nacionales y que responda a los nuevos desafíos de la apertura y la globalización.

En este contexto se tendrían como objetivos básicos los siguientes:¹²⁶

- Mejorar la calidad y eficiencia del gasto social en la construcción de la infraestructura física y en la prestación de servicios.
- Promover el desarrollo del marco institucional, local y regional que guíe los procesos de desarrollo económico, social y político a largo plazo.
- Crear las condiciones para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, entendida como un proceso democrático y participativo que conduzca a la mayor eficiencia colectiva y a estimular los esfuerzos fiscales locales para el logro de la superación de la pobreza.
- Promover la integración de las sociedades locales a las subregiones –provincias–, identificando sus ejes estratégicos, como el ámbito para el desarrollo de la competitividad, de los mercados, de la gobernabilidad, de la concertación con los diversos actores públicos y privados y para dinamizar los procesos de planeación en el marco departamental regional y nacional y de la globalización.

¹²⁶ Para el desarrollo de la eficiencia institucional, fiscal y de la gobernabilidad en el marco de la descentralización, se encuentran algunos aportes valiosos en: Wiesner, Eduardo. *La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad*. En: Cepal – GTZ – *Descentralización fiscal en América Latina. Desafíos y Agenda de Trabajo*. 1996. –BIRF– *La pobreza en Colombia*. *Op.cit.* –Departamento Nacional de Planeación. *Cómo va la descentralización*. 1997. Revista de Planeación. Vol. XXVIII/número 3/julio-Sept. 1997/Santafé de Bogotá. El compendio de investigaciones contenidas en esta revista, es de referencia obligada para aproximarse a una radiografía de la descentralización, en diversos ámbitos. Es objeto de preocupación, que a pesar de los avances logrados en el área financiera, los alcaldes ven en los recursos transferidos por la Nación una suma de acciones aisladas y la administración de recursos, descontextualizados de planes y programas de desarrollo local y regional; a su vez los alcaldes identifican (43%) como el problema más grave que afecta a los municipios el de tipo económico, asociado al desempleo, falta de crédito blando, altos niveles de pobreza y la falta de estrategias productivas o sea la problemática ligada con el desarrollo rural e institucional.

Las estrategias en materia de descentralización, regionalización y gobernabilidad, actuarían en los ámbitos que a continuación se precisan para:

- Adecuar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que asuma un papel protagónico para viabilizar la integralidad de la política de desarrollo rural y de enlace con la política macroeconómica, la coordinación sectorial y multisectorial, para buscar una adecuada canalización de la oferta de crédito, de los estímulos e incentivos económicos, de la tecnología, de reforma agraria, entre los principales, como instrumentos claves para apoyar los procesos de reconversión productiva y de planeación local y regional.
Un tema particular de coordinación intersectorial entre el Ministerio de Agricultura y el de Trabajo, que no es de la esfera del desarrollo rural, es el referido al diseño de políticas y reglamentación de los contratos directos o a través de empresas prestadoras de servicios temporales, que garanticen las prestaciones sociales y la seguridad social de los trabajadores rurales, para ponerle freno a la evasión de éstas en la subcontratación temporal.
- Definir los ajustes institucionales de las entidades nacionales y avanzar en el proceso de delegación de funciones a los entes territoriales locales bajo los criterios de eficiencia, valor agregado, de estímulo a la competencia, de reducción de los costos de transacción.
- Definir la especialización de entidades nacionales responsables a nivel nacional del Desarrollo Rural Integrado y del Desarrollo Social, que asuman el rol de dinamizadoras de los procesos de planeación regional y local y de la aplicación de la política nacional, de acuerdo con las diferenciaciones locales y regionales, para crear la capacidad de gestión para el Desarrollo Rural y el Desarrollo Social, bajo criterios e indicadores de desempeño y eficiencia.
Como opciones se podrían contemplar la especialización del Fondo DRI en materia de Desarrollo Rural Integrado y de la Red de Solidaridad Social en materia de Desarrollo Social, por su experiencia en los respectivos campos, sujetas a los procesos de readecuación institucional, en concordancia con las estrategias diferenciadas propuestas y en el caso del Fondo DRI, para que sean tenidas en cuenta en la contratación del crédito externo con el BID, para financiar lo que se ha denominado la fase IV.
- Desligar los recursos de asignación específica de origen parlamentario de los Fondos de Cofinanciación.
- Introducir ajustes al régimen de transferencias directas y condicionadas, de la Nación a los entes territoriales en especial a los municipios, incorporando incentivos de desempeño, de calidad del gasto social que propicien la competencia y la eficiencia en la captación de recursos tributarios a nivel local.
- Hacer los ajustes legales para sincronizar el sistema nacional de planeación que permita efectivamente articular los planes de desarrollo de las instituciones subnacionales con el nacional.
- Unificar y adecuar las instancias de coordinación nacional en los escenarios departamental, provincial y municipal, como espacios fundamentales para la concertación de los planes de desarrollo y programas de reconversión y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

- Promover las reformas departamentales, regionales y provinciales, como una necesidad impostergable para integrar eficientemente a las regiones al desarrollo económico- social y político, en el marco de la globalización.
- Apoyar el fortalecimiento de los departamentos para que desempeñen su papel de integralidad y armonización de los planes nacionales, provinciales y locales, recuperando el liderazgo del desarrollo rural para superar la pobreza y evitar la atomización y dispersión de recursos municipales.
- **Diseñar una estrategia nacional de desarrollo institucional sostenible, con énfasis en los municipios, concertada regionalmente en frentes básicos, para adelantar las siguientes tareas:**
 - Generar capacidad de gestión y mejorar la eficiencia en las áreas técnicas, legal, presupuestal, financiera, de planeación y banco de proyectos, de los entes locales, incluidos los territorios indígenas.
 - Apoyar el desarrollo del marco institucional subnacional con énfasis en lo local.
 - Apoyar programas de desarrollo del capital social como condición básica para crear la gobernabilidad democrática.
 - Dinamizar los procesos de planeación de las sociedades locales en la perspectiva regional que incorporen estrategias de Desarrollo Rural Integrado para los diferentes tipos de estratos de pobres, con miras a la generación de empleo y de ingresos estables, asegurando condiciones de participación democrática de la comunidad en la solución a su problemática y para superar la pobreza.¹²⁷
 - Propiciar la difusión de estudios nacionales, sobre los municipios y las regiones, como instrumentos para enriquecer el análisis en los procesos de planeación y para ser validados y ajustados regional y localmente. Revisten especial interés los estudios: los municipios y regiones en Colombia: una mirada desde la sociedad civil y la tipología de municipios colombianos de caracterización de la pobreza.¹²⁸

¹²⁷ Ver: Guía para la Formulación de Planes de Desarrollo Municipal – DNP- FONADE. Santafé de Bogotá. 1997. En este libro se presentan avances en cuanto a la precisión de la estructura y composición de los planes de desarrollo y su articulación con el plan de ordenamiento territorial, fuentes de soportes estadísticos e institucionales, pero aun presenta restricciones en cuanto a su concepción sectorialista y no contempla estrategias integrales de Desarrollo Rural en la perspectiva de sociedad rural y mantiene el predominio del plan-proyectos.

¹²⁸ La investigación: Municipios y regiones de Colombia: Una Mirada desde la Sociedad Civil. Fundación Social. Tercer Mundo. Santafé de Bogotá. 1998; representa un inmenso esfuerzo en primer lugar, en el plano metodológico, en el diseño de la tipología de municipios, regiones naturales, por CORPES y departamentos y de incorporación de indicadores de economía, medio ambiente, Sociedad Civil y Estado, que pueden ser analizados individualmente o como parte de una estructura, a través del índice sintético y llegar a una caracterización por factores individuales o estructurales, según tipología de acuerdo al estado de desarrollo (precario, frágil, incipiente, potencial, consolidado y ciudad región); en segundo lugar, en el plano estadístico, aborda el primer análisis de aproximación integral y por factores de desarrollo, tendiente a aportar elementos para una recontextualización del desarrollo en su expresión espacial.

Ver: Sarmiento, Libardo. Pobreza y violencia, un análisis municipal. En: Pobreza, violencia y desigualdad. Retos para la nueva Colombia. PNUD. 1991. PP 351 y ss. Esta tipología, caracteriza los municipios y regiones, según estratos de productores y asalariados y es un instrumento valioso para abordar la heterogeneidad y diseñar estrategias diferenciadas de desarrollo para combatir la pobreza, con información de 1985, que requiere ser actualizada.

- Fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos para mejorar la calidad del gasto social, los resultados de las metas alcanzadas con especial énfasis en el impacto sobre la reducción de la pobreza y sobre los recaudos fiscales locales, estableciendo indicadores de eficiencia y desempeño y promoviendo el control y vigilancia ciudadana, integrando a los organismos estatales de Control y Vigilancia, como la base esencial para el logro de la eficiencia colectiva.
- Dinamizar programas sostenibles de desarrollo del capital humano para los funcionarios subnacionales, en las áreas del Desarrollo Rural Integrado y de Desarrollo Social, para ser aplicados en los contextos regionales y locales en el marco de la globalización, trascendiendo la atomización de acciones.
- Promover cambios en la carrera administrativa, en las instituciones subnacionales, sobre la base de criterios técnicos, méritos y estabilidad, con miras a disponer de un capital humano, que viabilice la sostenibilidad para la formulación y ejecución de las estrategias de Desarrollo Rural Integrado y de Desarrollo Social.

Para el desarrollo de las estrategias de consolidación de la descentralización y regionalización, es fundamental que el Departamento Nacional de Planeación mantenga su rol de orientador y coordinador de los procesos regionales y de planeación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balcázar, Álvaro. "Justificación histórica de la Reforma Agraria", en: *Una mirada social al campo*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Santafé de Bogotá. 1996.
- Banco Mundial. *La pobreza en Colombia*, Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1996.
- , "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997", Washington, 1997.
- Bejarano, Jesús Antonio. *Una política comercial de transición*, Misión Rural. Santafé de Bogotá. 1998.
- Bernal Raquel, Cárdenas Mauricio y otros, "Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia: 1976-1996" DNP, *Archivos de macroeconomía, Documento 72*, 9 de diciembre de 1997.
- Berry Albert, "El contexto macroeconómico de las políticas, proyectos y programas para promover el Desarrollo Social y combatir la pobreza en América Latina y el Caribe", en: PNUD *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. José Vicente Zeballos, editor, PNUD, Quito, 1997.
- BID. "Estrategias para la reducción de la pobreza rural". Washington. 1998.
- Boltvinik, Julio. *Pobreza y estratificación social en México*. Inegi, Aguas Calientes, México, 1995
- , "Los organismos multilaterales frente a la pobreza", en: *Pobreza, ajuste y equidad. Viva la Ciudadanía* - Consejería Presidencial para la Política Social - CID Universidad Nacional, Libardo Sarmiento, compilador, Santafé de Bogotá, noviembre de 1994.
- Caro Blanca Lilia, Gómez Mauricio y Manosalva Luisa F., *Mujer rural en cifras*, Presidencia de la República, Dirección Nacional de Equidad para la Mujer - Ministerio de Agricultura, Oficina de Mujer Rural, Santafé de Bogotá, junio de 1997.
- CEGA, "Hacia una política de Tierras", en: *Coyuntura Colombiana* No. 50B, junio de 1996.
- Cepal, "América Latina y el Caribe: la brecha de la equidad", en: *Notas sobre la economía y el desarrollo*. No. 602, abril de 1997.
- Currie, Lauchlin, "Deseos, necesidades, bienestar y desarrollo económico", en: Currie Lauchlin, *Crecimiento, Reactivación y Estabilidad*, Legis, Fondo Editorial, 1988.
- , "Los objetivos del desarrollo", en: *Cuadernos de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Nos. 18-19, 1993.
- Constitución Política de Colombia, 1991. Edición actualizada 1997. Bogotá.
- Corredor, Consuelo, *El problema de la pobreza: una reflexión conceptual*, Cinep, Bogotá, 1997.
- DNP., "Modelo de jerarquización y categorización de entidades territoriales - municipio y departamentos - para el Sistema Nacional de Cofinanciación". Documento elaborado con la colaboración del doctor Hernando Moreno. DNP - UDT, Santafé de Bogotá, enero de 1995. "Actualización de la categorización de las entidades territoriales para el Sistema Nacional de Cofinanciación". Documento: Secretaría Técnica C.N.C. (Versión para discusión). Nov. 19 de 1997.

- , *El Salto Social, bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*.
- DNP-ESAP – Orientaciones para la ejecución de recursos de Ley 60 de 1993.
- DNP: Conpes-2362-DNP-Minagricultura- Plan de Desarrollo Integral Campesino, abril 1988 Bogotá.
- , Social-008-DNP-Minagricultura- Política para el Desarrollo Rural Campesino, junio de 1993. Bogotá.
- , Social-012-DNP- Orientaciones para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Cofinanciación, junio 1993. Bogotá.
- , Social-22-DNP-UDS-Misión Social. Focalización del gasto social en las Entidades territoriales, enero de 1994. Bogotá.
- , 2722-DNP-UDS-Misión Social - Red de Solidaridad Social, agosto de 1994. Bogotá.
- , 2713-Minagricultura-DNP-Política de modernización agropecuaria y rural, agosto de 1994. Bogotá.
- , 2745-DNP-Minagricultura- Política de modernización rural y fortalecimiento de la economía campesina, noviembre de 1994.
- , 2779-Vicepresidencia de la República – Min. Gobierno – Red de Solidaridad – DNP, mayo de 1995.
- , 2788-Vicepresidencia de la República - Ministerio de Gobierno-Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional -DNP- Política de consolidación de la descentralización, junio 1995. Bogotá.
- , Social-2791-DNP. Ajustes al Sistema Nacional de Cofinanciación, junio de 1995.
- , 2798-Avances de la política social, agosto 1994, julio 1995, agosto de 1995. Bogotá.
- DNP-Misión Social. “Análisis de la evolución del perfil de pobreza y la desigualdad en Colombia 1978, 1988, 1991-1995”, Documento para discusión, agosto 1996.
- DNP. “Cómo va la descentralización 1997”. Revista de Planeación. Vol. XXVIII/Número 3/ Julio-Sept. 1997/Santafé de Bogotá.
- Decreto – Ley 2132 de 1992, Decreto - Ley 2137 de 1992.
- Decreto – Ley 2150 de 1996.
- Douglass C. North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. 1993. México D.F.
- Duque G. Martha Alicia. “La cofinanciación: una mirada histórica. Fondo DRI”. Revista *Vida Rural* No. 15, Bogotá, 1995.
- Análisis financiero, técnico y legal de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI Período 1991-1994. Consultoría IICA Fondo DRI, septiembre de 1997.
 - Análisis sobre aspectos relevantes de las visitas de evaluación y seguimiento a proyectos DRI en Antioquia. Medellín, abril de 1997.
- Duncan, Green, *La revolución silenciosa. El auge de la economía de mercado en América Latina*. Tercer Mundo Editores, 1997.
- FAO. *El marco externo y el desarrollo de la agricultura en el contexto de América Latina*. Brignol Raúl. Santiago de Chile. Segunda edición, 1995.

- FIDA – CAF. “Amazonia: economía indígena y de mercado”. Los desafíos de desarrollo autónomo. Coica – Oxfan, Quito, 1996.
- Fondo DRI. Subsistema de evaluación y seguimiento. Instructivo general para el diligenciamiento de la ficha del proyecto FSE-01. Bogotá, julio de 1996.
- . Reglamento operativo. Normas básicas para las transferencias. Bogotá, septiembre de 1995.
- . Informes Dirección General presentados a la Junta Directiva, julio y diciembre de 1997. Bogotá.
- . *Vida Rural*. Revista No. 16, abril de 1996. La mujer rural: hacia el desarrollo con equidad. Pautas para el análisis del desarrollo rural sostenible.
- . *Vida Rural*. Revista No. 19. Evaluación del Programa de Desarrollo Integral Campesino. Bogotá 1997.
- Fundación Social. *Municipios y Regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Tercer Mundo. Santafé de Bogotá, 1998.
- Fresneda, Óscar, *Equidad y pobreza en la coyuntura actual de la sociedad colombiana*, Bogotá, octubre de 1997.
- Fresneda, Óscar y Vélez, Carlos E., “El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia”, *Coyuntura Social* No. 44. Santafé de Bogotá, mayo de 1996.
- Fresneda Óscar, González Jorge Iván, y otros, “Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de la políticas públicas”, en: *Estrategias para reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe*. José Vicente Zeballos, editor, PNUD, Quito, 1997.
- Garay, Luis Jorge. “Módulo de desarrollo y sostenibilidad”. Misión Rural. Documento # 5. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Agricultura. IICA. Santafé de Bogotá. 1998.
- Gobernación de Antioquia. Red de Solidaridad Social. Manual de Metodologías de Proyectos. Imprenta Departamental.
- Gómez, Alcides, “Economía campesina y condiciones agroalimentarias: el Salto Social y el reto de los problemas estructurales”, en *Análisis Político*; Iepri-Universidad Nacional, No. 27, ene/abr 1996.
- González Jorge Iván “Reflexiones sobre las causalidades entre la distribución del ingreso y el crecimiento”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, Bogotá, marzo de 1997.
- . “La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia”, en: *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, No. 25, segundo semestre de 1996.
- . “Reflexiones a propósito de las mediciones de desigualdad”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1997.
- González Jorge Iván y Arcos Óscar, “Eficiencia económica y distribución del ingreso. Una reflexión crítica sobre la política social de la administración Gaviria”, en: *Integración y Equidad*, Jorge A. Bernal, compilador. Viva la Ciudadanía, Corporación S.O.S. Colombia, Bogotá, 1994.
- Heller Agnes, “Tesis sobre la justicia social”, Cátedra Ciro Angarita, *Estudios Ocasionales*, SIJUS, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, noviembre de 1997.

- Heredia, Rodolfo y Pineda, José Fernando, *Migración y pobreza absoluta*, Informe final, Corporación Centro Regional de Población - CCRP, junio de 1990.
- Hernández Antonio, "La generosa política monetaria de 1997". Documento de trabajo, Junta Directiva del Banco de la República, mayo de 1998.
- y Gómez Carolina, "Ajuste fiscal: de la retórica a los acuerdos". Documento de trabajo, Junta Directiva del Banco de la República, mayo de 1998.
- Jaramillo, Fernando, "El efecto de la igualdad sobre el crecimiento económico", en: *Desarrollo y Sociedad*, Uniandes, No. 35, marzo de 1995.
- , "Consumo ostentoso, crecimiento y distribución del ingreso", en: *Desarrollo y Sociedad*, Nos. 36-37, septiembre de 1995.
- Jaramillo, Rubén, "Moralidad y modernidad en Colombia", Misión Rural, Documento 3 Transición, Santafé de Bogotá, 1998.
- Junguito, Roberto, "Macroeconomía y agricultura", en: *Una mirada social al campo*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, 1996.
- Kalmanovitz, Salomón, "Desarrollo económico y social en Colombia", en: *Ensayo & Error*, año 3, número 4, Santafé de Bogotá, abril de 1998.
- , "Ética y desigualdad" en: *La encrucijada de la sin razón y otros ensayos*, Tercer Mundo Editores, septiembre de 1989.
- Klein, Emilio. Pobreza y empleo en América Latina. OIT. En: *Una mirada social al campo. Op. cit.*
- Lopera Maria Teresa y Cuervo John Faber, "John Stuart Mill, John Rawls y Amartya Sen, los tres nombres de la equidad", en: *Lecturas de Economía*, Departamento de Economía-CIE, Universidad de Antioquia, No. 46, enero-junio de 1997.
- López, Cecilia y Restrepo, Mauricio. "Bases conceptuales para una política social". Consenso, 1993.
- Leibovich, José, Rodríguez, Luis Ángel y Nupia, Óscar, *El empleo en el sector rural colombiano; ¿qué ha pasado en los últimos años? ¿Qué se puede prever?*, CEDE Uniandes, Santafé de Bogotá, 1º. de septiembre 1997.
- , Ribero Rocío y otros, "Los activos y recursos de la población pobre en Colombia", Informe Final, CEDE - Uniandes, Santafé de Bogotá, 12 de mayo de 1998.
- Ley 160 de 1994 (Reforma Agraria). Bogotá.
- Ley 60 de 1993 (Distribución de Competencias y Recursos a Entidades Territoriales). Bogotá.
- Llano, Aníbal, "Desarrollo rural y economía campesina". Nuevos retos en el contexto de la apertura económica en Colombia. *Desarrollo rural y apertura económica. Op. cit.*
- Machado, Absalón. *Agroindustria y desarrollo rural*. ECOE ediciones. 1997.
- , *El Concepto de Desarrollo Rural*. IICA, Santafé de Bogotá, D.C., abril de 1993.
- , *El Problema alimentario en Colombia*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID-, Universidad Nacional, Bogotá, 1986.
- , *Las Políticas Neoliberales y el Desarrollo Rural*. Fondo DRI-IICA. Bogotá 1992.
- Ministerio de Agricultura-DNP. *Desarrollo Agropecuario en Colombia*. Misión de Estudios del Sector Agropecuario, mayo 1990.
- , IICA. *Descentralización en el agro*, diciembre de 1996.
- y Desarrollo Rural - Transformaciones del agro colombiano en el Nuevo Modelo de Desarrollo, marzo de 1997.

- , *Memorias 1996-1997*. Cecilia López Montaña, Antonio Gómez Merlano. 1997.
- , *Ley 101-(Ley Agraria)*.
- Misas A. Gabriel, "Globalización: retos y realidades para el progreso y la justicia social", en: *Conferencia nacional sobre pobreza, equidad y desarrollo social*, Universidad de los Andes, noviembre 10, 11 y 12 de 1997.
- Misión Social – DNP, "Informe de desarrollo humano para Colombia", Tercer borrador (sólo para discusión). Santafé de Bogotá, D.C., mayo de 1998.
- Moreno Rivas, Álvaro. *Ciclo político y política económica: un análisis del caso colombiano 1930-1995*. Santiago de Chile, 1997.
- Muñoz, Manuel, "Algunos aspectos de la distribución del ingreso en Colombia", en: *Cuadernos de Economía*, Departamento de Teoría y Política Económica, Universidad Nacional de Colombia, No. 14, primer semestre de 1990.
- Naciones Unidas, "El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano", Centro de Derechos Humanos, Ginebra, Nueva York, 1989.
- Nina E. y Matéus A., "Análisis de la evolución de la pobreza en las cuatro regiones de Colombia", en: *La desigualdad una restricción para el desarrollo económico y social*. Misión Social – DNP, 1998.
- Nussbaum, Martha C. y Sen Amartya, (compiladores), "La calidad de vida", The United Nations University, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Ocampo José Antonio, Pérez María José, y otros, "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia; 1978-1996. DNP, *Archivos de macroeconomía*, Documento 79, 19 de marzo de 1998.
- Otero, Manuel, "El papel de la agricultura en América Latina y el Caribe en el marco de la globalización: implicaciones para las políticas sectoriales". Tomado de: *Política agrícola. La búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad*. IICA – IFPRI – Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Santafé de Bogotá. 1996.
- Perfetti del Corral, Juan José. Guerra de Mesa María del Rosario. *Estudio de incidencia del gasto social. Los beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, septiembre de 1993.
- Pérez María José, "La pobreza en el campo colombiano", en: *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Fundación Social, Santafé de Bogotá, mayo de 1998.
- Plazas, Orlando. "Economía campesina: límites y potencialidades de la economía campesina en el contexto de la apertura y modernización", en: *Desarrollo rural y apertura económica*. Fondo DRI – IICA. Santafé de Bogotá. 1991.
- PNUD, "Informe sobre desarrollo humano 1996 y 1997".
- Presidencia de la República: Plan Nacional de Rehabilitación. Una estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación. Período 1986-1990. Bogotá 1988.
- Red de Solidaridad Social. Una estrategia de desarrollo social y humano.
- Caracterización, objetivos y estrategias para las regiones del Plan Nacional de Rehabilitación. Bogotá 1987.
- Ramos, Juan y Sarmiento, Libardo, "Tipología poblacional de los municipios en Colombia, 1951-1993", en: *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Fundación Social, Santafé de Bogotá, mayo de 1998.

- Rawls John, *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, Colombia, 1996.
- Rosas, Vega. "Institucionalidad para el desarrollo rural". *Una mirada social al campo. Op. cit.*
- Roldán, Diego y Espinal, Carlos F. *¿Son posibles los acuerdos en el sector agroproductivo?* Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. IICA. Santafé de Bogotá. 1998.
- Reunirse. "Primer informe de evaluación sobre la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social". Presidencia de la República. Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá. 1997.
- Reyes, Álvaro y Martínez, Jaime, "Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia", en: *Competitividad sin pobreza*, Coordinadores Clara González y Carlos Felipe Jaramillo, Fonade-TM Editores, 1994.
- Reyes, Álvaro, "Financiación y sistemas de crédito para el sector agropecuario", en: *Una mirada social al campo*. Compilación de la Cumbre Social Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Santafé de Bogotá, 1996.
- Salcedo Damián, *Elección social y desigualdad económica*, Anthropos, Editorial del Hombre-Universidad Autónoma Metropolitana, Barcelona, 1994.
- Sarmiento Alfredo y Ramírez Clara I., "Tipología municipal con base en las condiciones de vida", en: *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Fundación Social, Santafé de Bogotá, D.C., mayo de 1998.
- Sarmiento, Libardo. "Pobreza, violencia y desigualdad". Retos para la nueva Colombia, en: *Una mirada social al campo. Op. cit.*
- , "Pobreza, violencia, un análisis municipal", en: *Pobreza, violencia y desigualdad. Retos para la nueva Colombia*. PNUD. Santafé de Bogotá. 1991.
- , "Política social y gasto público en los noventa. ¿Qué tan significativos son los cambios?" *Coyuntura Social* No. 8, agosto, Fedesarrollo, 1993.
- Schejman, Alexander. FAO. Santiago de Chile. "La heterogeneidad estructural del agro", en: *Una mirada social al campo. Op. cit.*
- Sen Amartya, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press Inc., Nueva York, 1992.
- Townsend, Peter, "Conceptualising Poverty", en: *The International Analysis of Poverty*. Harvester, 1993.
- Valier, Jacques, "Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados", en: *Cuadernos de Economía*, Departamento de Teoría y Política Económicas Universidad Nacional de Colombia, No. 21, segundo semestre de 1994. Santafé de Bogotá.
- Van Parijs, Philippe, "La doble originalidad de Rawls", en: *Cuadernos de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, No. 21, 2o. semestre de 1994.
- Vargas del Valle Ricardo. Propuesta para la Fase IV del Programa de Cofinanciación para el Desarrollo Rural en Colombia (1997-2000). Segunda parte. Asesor y consultor. Fondo DRI. Bogotá, junio de 1997.
- Vélez Carlos Eduardo. *Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos*. DNP. Misión Social. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá 1996.
- Wiesner, Eduardo. "La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad". Cepal - GTZ. *Descentralización fiscal en América Latina. Desafíos y agenda de trabajo*. Santiago de Chile. 1996.

**TITULOS
DE LA COLECCION**

Colombia en transición

Rafael Echeverri
María del Pilar Ribero

**Del proteccionismo a la apertura.
¿El camino a la modernización
agropecuaria?**

Álvaro Balcázar, Andrés Vargas
Martha Lucía Orozco

**Desarrollo y equidad
con campesinos**

Mario Valderrama, Héctor Mon

**Tras el velo de la pobreza
La pobreza rural en Colombia
desafíos para el nuevo mil**

Alcides Gómez, Martha Du

**Sostenibilidad y medio ambiente.
Políticas, estrategias y
caminos de acción**

Antonio Villa

**Expedición a la diversidad.
Hacia el conocimiento
y la innovación**

Dario Bustamante

**Poder y crisis institucional
en el campo colombiano**

Fernando Bernal

**La convivencia en Colombia.
Más allá de las armas**

Guillermo Solarte

**Para empoderar
a las mujeres rurales**

Rosa Inés Ospina Robledo

“Que la pobreza aumente en los períodos de recesión económica se dirá que es apenas obvio, pero cuando a pesar del crecimiento económico la pobreza afecta a más de la mitad de la población del país y su reducción en términos relativos –como porcentaje de la población total– retrocede con dificultad, mientras que aumenta en números absolutos, estamos en una situación masiva por su número y apabullante por sus implicaciones en todos los órdenes.

Entre los censos de 1973 y 1993 la población del país pasó de 22.9 millones de habitantes a 37.7 y con una tasa media anual de crecimiento de la población al 2.5%. En esos 20 años el PIB de la economía creció a una tasa del 4% por año y sin embargo la población pobre, o sea aquella que se encontraba por debajo de una ‘Línea de Pobreza’, aumentaba 5 millones pasando de 15 millones de personas en 1973 a 20 millones en 1993. ¿Cómo es posible, parodiando a un dirigente gremial, que a la economía le vaya bien, pero a la gente le vaya mal?”

(Del capítulo 1)

Entidades patrocinadoras

IICA

Ministerio de Agricultura - Departamento Nacional de Planeación

AID - Fonade - FAO - PNUD - Red de Solidaridad Social

Banco Mundial - BID - GTZ - Corpes Orinoquia

