



Políticas que cierran brechas entre lo urbano y lo rural en Colombia

Rafael Isidro Parra-Peña S., Liliana Ordóñez y Camilo Acosta

Los procesos de urbanización acelerados plantean retos sin precedentes en términos de producción y seguridad alimentaria, entre otros. En Colombia, abordar las extensas implicaciones de este fenómeno requiere de esfuerzos en el ámbito público que desarrollen aún más el sector agrícola y, por lo tanto, conduzcan al país hacia un sendero de crecimiento sostenible e inclusivo socialmente. El éxito dependerá en parte de acciones políticas orientadas a reducir la división socio-económica entre las zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, las iniciativas deberán estimular factores determinantes claves de desarrollo humano en las zonas rurales, promoviendo el acceso a la tierra, mejorando la administración pública municipal y cerrando la brecha de género, entre otros.

Mensajes clave

- **Desarrollo rural vs. desarrollo humano:** En Colombia, solamente el 3.6% de los municipios presentan altos índices de ruralidad y desarrollo humano. Los gobiernos locales en estos municipios han logrado el éxito a través de un manejo fiscal eficiente y la consolidación de una institucionalidad fuerte. Otros factores, como la fortaleza económica, la acumulación de capital humano y el surgimiento de una “clase media” campesina de propietarios de tierras, contribuyen también a la prosperidad.
- **Trampas de pobreza:** Con la línea de pobreza en COP\$187.079/mes, el ingreso mensual del colombiano pobre promedio se encuentra a \$87.131 por debajo de la línea de pobreza. La transición para salir de la pobreza requiere de políticas que promuevan el acceso a oportunidades laborales, la creación de un patrimonio y un mejor nivel educativo promedio, entre otras.
- **Brecha de género:** El género sigue siendo un determinante clave de pobreza. Por ejemplo, los ingresos mensuales de los hombres urbanos y las mujeres rurales se encuentran en promedio a \$77.132 y \$96.007 por debajo del umbral de pobreza, respectivamente.
- **Políticas para cerrar la brecha:** A corto plazo, además de brindar acceso a la tierra, mejorar la administración pública y fortalecer la institucionalidad a nivel local constituyen una opción clara para reducir la pobreza rural. A través de la descentralización fiscal y la eficiencia administrativa pública, los gobiernos locales pueden priorizar sus inversiones de la mejor manera posible.

El contexto colombiano

Para el 2050, se estima que la población urbana de Colombia sobrepasará los 54 millones de habitantes, más de seis veces la población rural (8.8 millones). La rápida expansión urbana se explica en parte por el crecimiento vegetativo de la población, pero también por el éxodo constante de personas del campo hacia las ciudades a raíz de escasas oportunidades económicas y tensiones sociales extremas.

Los indicadores de pobreza y desigualdad permiten entender mejor la crisis rural en Colombia. La pobreza y la pobreza extrema en las zonas rurales —de 46.1 y 22.1% respectivamente— sobrepasan ampliamente sus niveles en el contexto urbano (30.3 y 7%). Precisamente debido a que la pobreza es tan prevalente en las zonas rurales, el Índice de Desigualdad de Ingresos (Gini) muestra una desigualdad más pronunciada en las ciudades (0.526) que en el campo (0.459)¹.

1. Cálculos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Más información acerca de esta iniciativa del gobierno colombiano se encuentra en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=66

Entre 2000 y 2010, las tasas altas de crecimiento económico constante en Colombia —lejos de reducir la brecha urbano-rural— en realidad pudieron haber exacerbado el problema. El sector agropecuario se encuentra en crecimiento, pero generalmente son los agricultores más pudientes los que captan gran parte de los beneficios, ya que son propietarios de activos tangibles e intangibles, a diferencia de los pobres del campo, que representan a casi la mitad de la población rural.

Adicionalmente, el desplazamiento forzado de los campesinos, como consecuencia de las actividades ilegales de los grupos al margen de la ley (guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares), ha empeorado enormemente la situación en las zonas rurales. Un largo antecedente de atraso y pobreza generalizados, agravado por una atmósfera de inseguridad, ha limitado gravemente la capacidad productiva y la calidad de vida de los agricultores.

Rural o desarrollado pero rara vez ambos

Esta síntesis de políticas, basada en el documento de trabajo “Pobreza, Brechas y Ruralidad en Colombia”

(Parra-Peña, et al., 2012), presenta un análisis de la relación entre la ruralidad y el desarrollo humano a nivel municipal. La Figura 1 ilustra los resultados obtenidos sobre el estado del desarrollo rural del país. Los municipios están clasificados de acuerdo a sus puntajes estandarizados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Ruralidad (IR). Son muy pocos los municipios —apenas 3.6% en total— que poseen altos puntajes en el IDH y el IR; en contraste con el 12.9%, que presenta un alto puntaje en el IR y uno bajo en el IDH.

En términos de desarrollo humano (Figura 1), las ciudades muestran una tendencia más positiva. Según el IR estandarizado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una quinta parte (19.1%) de los municipios colombianos son primordialmente urbanos y más de un tercio muestran altos índices de desarrollo humano (7.8%).

Según el Cuadro 1, los municipios que logran combinar su condición rural con altos niveles de desarrollo humano (3.6%) pueden atribuir parte de su éxito a una adecuada gestión pública y a un correcto desempeño integral institucional (puntaje en el Índice de Instituciones). Entre los factores que influyen positivamente, se encuentran la eficiencia de la descentralización fiscal, la fortaleza económica, la acumulación de capital humano y el acceso a la tierra. En los municipios caracterizados por tener niveles intermedios de ruralidad (53.8%), el desarrollo humano mejora a medida que los Índices de Instituciones y el coeficiente Gini de Tenencia de la tierra aumentan; este último muy probablemente evidencia el surgimiento de una clase media rural de propietarios de tierra. En los municipios urbanos, el principal factor determinante de desarrollo es la educación, aunque también se reconoce la importancia de la administración pública.

Si bien es mucho más fácil alcanzar niveles altos de desarrollo humano en las zonas urbanas, no necesariamente las políticas de planeación nacional de desarrollo deben concentrarse en estimular la formación de grandes ciudades. Por el contrario, *los formuladores de políticas públicas deberían procurar trazar puentes que cierren la brecha urbano-rural, estimulando la convergencia de ambas realidades hacia un sendero intermedio de mejores oportunidades económicas y bienestar social*. Esto requiere de una nueva manera de pensar, que valore al campo como fuente de potencial progreso económico y social, en lugar de considerarlo una causa perdida. Como complemento, son necesarias las políticas que apoyan el crecimiento de las ciudades intermedias, mediante la promoción de la especialización de aquellas áreas con ventajas comparativas en la intersección de ambas realidades.

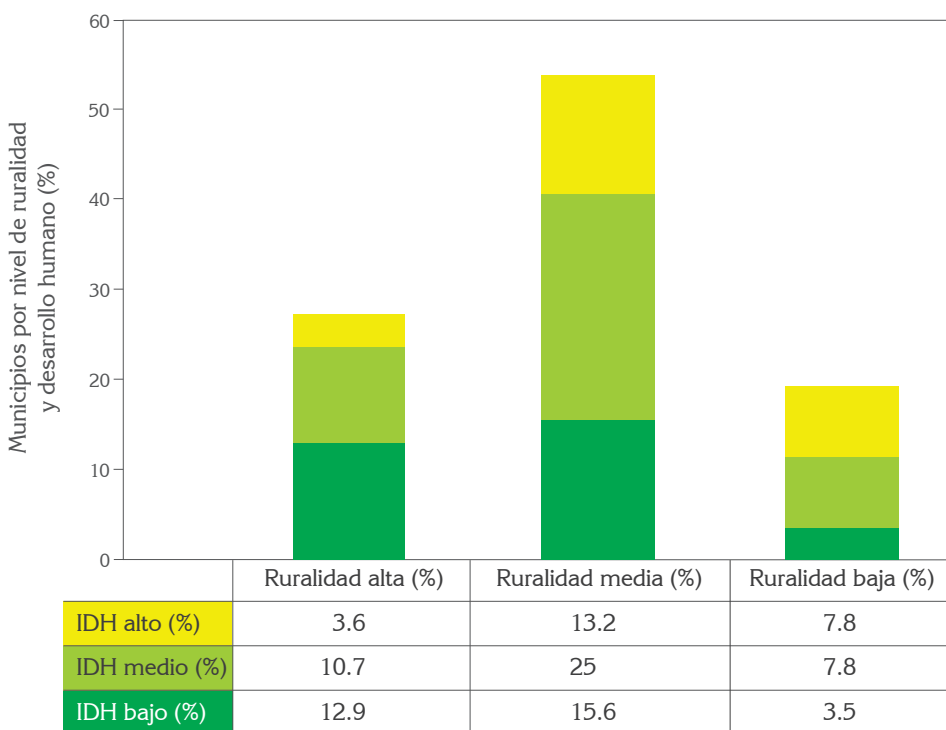


Figura 1. Ruralidad y desarrollo humano en Colombia.
FUENTE: Cálculos de los autores, con base en PNUD (2011).

Políticas para reducir la pobreza

Con el fin de identificar políticas que permitan disminuir las brechas socio-económicas presentes entre el campo y las ciudades de Colombia, Parra-Peña et al. (2012) analizan de qué manera el grado de ruralidad de los territorios afecta las brechas existentes en términos de desarrollo humano (modelo de variables instrumentales). En una primera etapa, el modelo supone que la gestión pública municipal impacta el desarrollo humano, producto del establecimiento de una institucionalidad que se manifiesta en adecuados desempeños fiscales e integrales. Además, se agregan otros controles, como el índice de ruralidad y el coeficiente de concentración (Gini) de tierras. En la segunda etapa, la pobreza rural (medida con el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas—

Cuadro 1. Desarrollo humano y desempeño municipal de las políticas públicas en los ámbitos urbano-rural.

Índice		Índice de Desarrollo Humano			
		Alto	Medio	Bajo	
Índice de Ruralidad	Alto	Porcentaje total de municipios	3.56%	10.67%	12.85%
		Desempeño de las políticas			
		Capital humano	50.89	56.41	52.45
		Instituciones	55.46	56.81	52.73
		Fortaleza económica	51.24	50.81	51.49
		Necesidades básicas insatisfechas	42.17	47.15	65.38
		Desigualdad en la tenencia de tierra	0.68	0.69	0.66
	Medio	Porcentaje total de municipios	13.22%	24.98%	15.59%
		Desempeño de las políticas			
		Capital humano	51.73	57.69	56.10
		Instituciones	63.31	58.50	57.51
		Fortaleza económica	57.81	55.71	55.89
		Necesidades básicas insatisfechas	31.48	38.10	59.46
		Desigualdad en la tenencia de tierra	0.72	0.70	0.69
	Bajo	Porcentaje total de municipios	7.84%	7.84%	3.46%
		Desempeño de las políticas			
		Capital humano	66.68	63.31	59.99
		Instituciones	62.63	61.54	64.96
Fortaleza económica		53.74	55.08	71.30	
Desigualdad en la tenencia de tierra		0.76	0.70	0.69	

FUENTE: Cálculos de los autores con base en PNÚD (2011) y estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Nota: Los puntajes de los Índices de Desarrollo Humano y Ruralidad se han modificado de manera que siguen una distribución normal estándar $\sim N(0,1)$. Los valores deben considerarse “altos,” “medios” o “bajos” según la escala de desviaciones estándar >0.5 , entre -0.5 y $+0.5$, o <-0.5 , respectivamente. Los puntajes de los índices de fortaleza económica, capital humano, instituciones (desempeño fiscal e integral) tienen un rango de 0 a 100, donde un mayor puntaje evidencia mejores desempeños. El índice de desigualdad en la tenencia de la tierra corresponde a un coeficiente Gini, donde mayores valores indican una mayor desigualdad. Las definiciones completas de los índices se encuentran en PNÚD (2011).

NBI) se relaciona con el IDH “instrumentado”. La regresión se controla por la distancia promedio de los municipios a las cuatro ciudades principales del país. En conclusión, los resultados indican que los municipios rurales con mayor desarrollo humano presentan una mejor administración pública y una distribución más equitativa de la tierra (Figura 2)².

2. Detalles del modelo econométrico, variables utilizadas y resultados obtenidos pueden consultarse en Parra-Peña et al. (2012).

Dinámicas bajo el umbral de la línea de pobreza

En Colombia, la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) del gobierno nacional determina que un individuo es considerado pobre si gana menos de \$187.079/mes. Parra Peña et al. (2012) utilizan en sus análisis econométricos este umbral de ingresos y una muestra de 29.816 observaciones, la cual representa alrededor de 26 millones de personas en edad de trabajar, a partir de la Encuesta de Calidad de

Vida 2010³ del DANE. En la muestra, casi la mitad de la población (47%) vive por debajo de la línea de pobreza, más exactamente, 27.5% en la pobreza y el 19.7% en la pobreza extrema. El ingreso mensual de la persona pobre promedio se encuentra a \$87.131 por debajo de la línea de pobreza. La

3. Cálculos de los autores con base en datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2010 del DANE. Para mayor información acerca de la encuesta, visite el sitio: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=1159&Itemid=1224

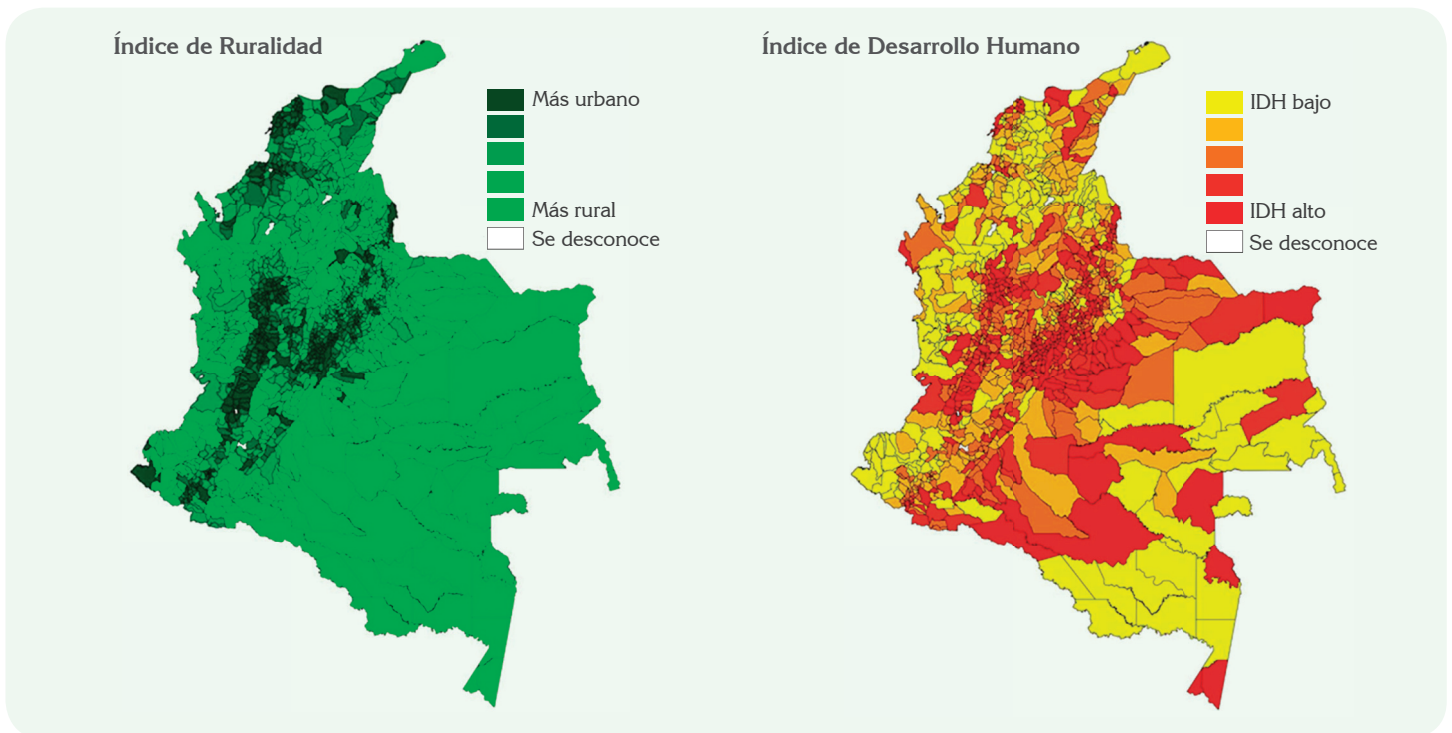


Figura 2. Índices de ruralidad y desarrollo humano en Colombia.
FUENTE: PNUD (2011).

diferencia es aún mayor para las personas pobres en las zonas rurales, que se encuentran por debajo a \$93.978. En relación a la brecha de género, los ingresos de las mujeres rurales se encuentran a \$96.007, en promedio, por debajo de la línea de pobreza (Figura 3).

Las estimaciones evidencian una clara trampa de pobreza en el campo, en la cual puede ser relativamente fácil salir de la indigencia y pasar a la pobreza, pero una vez allí, no es del todo claro cómo una persona podría llegar a ser no pobre. En este sentido, siguen siendo importantes los efectos positivos sobre la probabilidad de no ser pobre que brinda una educación completa (varios niveles educativos, en especial técnica y/o universitaria), incluso la de los padres (movilidad social); la planificación familiar (efectos negativos del número de personas en el hogar) y la construcción de infraestructura alrededor de estos hogares, entre muchas otras posibles acciones de política pública.

Superar las limitaciones del sector agropecuario

En Colombia, la agricultura, pese a ser uno de los sectores más importantes en cuanto a generación de empleo y bienestar, desde la crisis económica de finales de la década de los 90, ha crecido a una tasa (2.8%) por debajo de su potencial, quedando rezagada frente al crecimiento económico del país (3.9%, 2000–2010). Para impulsar el crecimiento agrícola, se requieren políticas públicas que brinden soluciones a los principales cuellos de botella en el sector como son la subutilización de las tierras agrícolas; la baja calidad de la infraestructura de transporte y comercialización; limitada innovación en los sistemas de producción; y la baja productividad laboral de las zonas rurales, entre otros.

Adicionalmente, la calidad, generalmente baja, de la gestión pública de los municipios rurales limita el acceso de los campesinos a los servicios de bienestar social, así como su participación en la toma de

decisiones relacionadas con la inversión pública.

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 del PNUD, el país sufre una alta concentración de la tierra, que clama por una apropiada intervención estatal. Un agravante se relaciona con la presencia de grupos ilegales, como las guerrillas, los narcotraficantes y los paramilitares, los cuales tienen un interés particular en la adquisición de tierras, que adquieren, a menudo, a través de medios violentos, lo que ocasiona el desplazamiento de la población rural hacia las ciudades. Esto genera enormes problemas sociales en los cascos urbanos, pues los desplazados llegan a las ciudades despojados de todo “capital” adquirido (tangibles e intangibles), contando en su haber solamente con “capacidades aptas para las labores del campo”; capacidades que generalmente no son adecuadas para obtener empleo en la ciudad (Ibáñez y Moya, 2009).

La Pobreza y el Género

- La pobreza afecta a hombres y a mujeres casi por igual (ver Figura 3).
- En promedio, los ingresos de los hombres y las mujeres pobres de las zonas rurales se encuentran por debajo de la línea de pobreza a \$92.312 y \$96.272, respectivamente.
- Las brechas de género siguen siendo un obstáculo. Por lo general, las mujeres cabeza de hogar en las zonas rurales tienen acceso limitado a la tierra, así como a capacitación, financiación y otros beneficios generalmente disponibles para los hombres.
- La inversión y el apoyo dirigidos a las mujeres rurales son fundamentales para aumentar la productividad y mejorar los medios de vida en el campo.

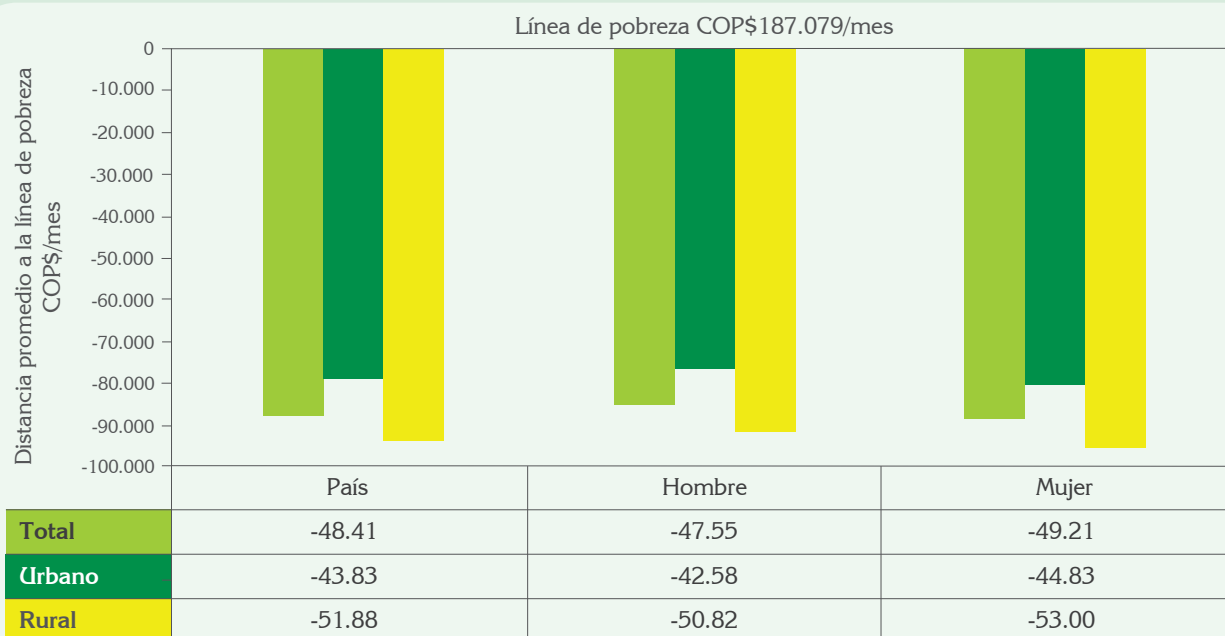


Figura 3. Distancia promedio a la línea de pobreza por género.
FUENTE: Cálculos de los autores con base en la Encuesta de Calidad de Vida 2010 del DANE.

Recomendaciones de políticas públicas

Pocos municipios rurales (3.6%) han conseguido niveles altos de desarrollo humano. Siguiendo su ejemplo, los gobiernos municipales deberían empezar por mejorar su administración pública y desempeño integral y fiscal. Sin embargo, esto no excluye la necesidad de la intervención estatal en el tema de la concentración de las tierras. Un paso importante del gobierno nacional es la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 213 de 2010), cuyo objetivo es restituir las tierras a la población desplazada y formalizar títulos de propiedad. A continuación, presentamos algunas recomendaciones, según los ámbitos nacional/regional y municipal.

En los ámbitos nacional y regional
Para cualquier gobierno, implementar una reforma agraria que busque la creación de una clase media campesina puede ser difícil en el ámbito político. Cuando la concentración de la tierra es alta, la estructura de la propiedad es muy reacia al cambio, entre otras cosas, a causa de grupos poderosos que no permiten modificar el *statu quo*, por tanto, se asume que el mercado de tierras es poco activo en estas zonas.

A corto plazo, además del esfuerzo del gobierno para repartir el área de tierras disponible actualmente (por ejemplo, los terrenos incautados al narcotráfico), modalidades como arrendamiento, leasing u otorgamiento de derecho de

superficie pueden producir resultados en cuanto al acceso y el uso de la tierra (en lugar de la propiedad).

Para reducir la brecha entre lo urbano y lo rural, se requiere mejorar los medios de vida en el campo a través de políticas sociales activas. Facultar a los gobiernos municipales mediante la descentralización fiscal les permitirá priorizar los programas sociales que se ajustan más adecuadamente a las necesidades específicas de las comunidades rurales pobres.

En el ámbito municipal
Lograr buenos resultados en las finanzas públicas territoriales implica una adecuada administración del

Recomendaciones de políticas públicas

recaudo tributario, la generación de ahorro, alta inversión y medidas de responsabilidad fiscal en el gasto de funcionamiento y en el manejo del endeudamiento público.

Las decisiones de política pública que procuran favorecer a la población rural pobre deberían asegurar que el crecimiento económico beneficie

proporcionalmente a la población más vulnerable, mediante la integración de las comunidades rurales pobres en los procesos de toma de decisiones, por ejemplo, a través de juntas comunitarias y otras formas de participación de la sociedad civil. En este aspecto, sobresalen las iniciativas público-privadas de vinculación de los pequeños agricultores a los mercados.

En relación a la brecha de género, se requieren medidas que promuevan la igualdad de género. Por ejemplo, mejorando la proporción de mujeres beneficiadas por los programas sociales estableciendo cuotas mínimas fijas de inclusión. Asimismo, se debe seguir priorizando la educación de la mujer.

Lectura adicional

Este documento de políticas en síntesis está basado en:

Parra-Peña RI; Ordóñez LA; Acosta CA. 2012. Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia. Documento de trabajo. Disponible con previa solicitud.

Fernández M; Hernández C; Ibáñez AM; Jaramillo C. 2009. Dinámicas departamentales de pobreza en Colombia 1993–2005. Programa Dinámicas Territoriales Rurales: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), Santiago de Chile. 77 p. (Documento de trabajo No. 33). Disponible en www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N33_2009_Fernandez-Hernandez-Ibanez-Jaramillo_Dinamicas-pobreza-Colombia.pdf

Fundación Razón Pública. 2012. Colombia es más rural de lo que se pensaba [video en Internet]. Bogotá, Colombia. Disponible en www.razonpublica.com/index.php/caleidoscopio/2897-colombia-es-mas-rural-de-lo-que-se-pensaba.html

Gáfaros M; Ibáñez AM; Zarruk D. 2012. Equidad y eficiencia rural en Colombia: Una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Documentos CEDE No. 38. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Ibáñez AM; Moya A. 2009. Do conflicts create poverty traps? Asset losses and recovery for displaced households in Colombia. Un análisis a nivel micro del conflicto violento (MICROCON), Brighton, Reino Unido. 56 p. (Documento de trabajo científico No. 10). Disponible en www.microconflict.eu/publications/RWP10_AMI_AM.pdf

Perfetti JJ. 2009. Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia. Programa Dinámicas Territoriales Rurales: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), Santiago de Chile. 27 p. (Documento de trabajo No. 43). Disponible en www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N43_2009_Perfetti_crisis-pobreza-rural-caso-Colombia.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá, Colombia. Disponible en http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/informe_completo_indh2011.pdf

Cita correcta

Parra-Peña RI; Ordóñez L; Acosta C. 2012. Políticas que cierran brechas entre lo urbano y lo rural en Colombia. CIAT Políticas en síntesis No. 7. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia. 6 p.

Acerca de los autores

Rafael Isidro Parra-Peña S. es Economista y Analista de Políticas Públicas. Trabaja en el tema Vinculación de los Agricultores a los Mercados, Área de Investigación en Análisis de Políticas (DAPA, por sus siglas en inglés) del CIAT. Es además consultor del Departamento de Clima de Inversión de la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Grupo Banco Mundial en Washington, D.C., y profesor catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
r.i.parra-pena@cgiar.org

Liliana Alejandra Ordóñez es Asistente de Investigación en la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), Bogotá, Colombia.
la.ordonez73@uniandes.edu.co

Camilo Andrés Acosta es Asistente de Investigación en la Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Bogotá, Colombia.
ca.acosta966@uniandes.edu.co

Vail Miller, investigadora visitante de la Universidad de California-Los Ángeles (UCLA) quien trabaja actualmente en el tema Vinculación de los Agricultores a los Mercados, Área de Investigación DAPA del CIAT, contribuyó a preparar esta síntesis.
vaillaurenmiller@gmail.com

Agradecimientos

Los autores agradecen a Mark Lundy (CIAT), Bernardo Creamer (IFPRI-CIAT), Jennifer Twyman (CIAT), Absalón Machado (PNUD, Colombia) y Fernando Mesa Parra (Universidad del Rosario) por sus valiosos aportes.

Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las de las organizaciones que ellos representan.