

Pobreza rural y generación de ingreso 1990-2000

Mauricio Mosquera Montoya, ■
Sigifredo Mora Toquica*

Introducción

La creencia de que el desarrollo económico equivale a crecimiento del PIB ha sido un –sino el principal–, elemento que ha regido la implantación de diversas políticas de desarrollo en Colombia. Bajo esta perspectiva se plantea que la pobreza disminuye en el largo plazo por “la filtración o goteo” a la totalidad del cuerpo social de los beneficios derivados del crecimiento.

Esta situación es especialmente dramática para el agro, puesto que la estrategia de desarrollo que se implantó a partir de la década de los cincuentas priorizaba la industria, en el entendido de que la misma requeriría de mano de obra proveniente del campo y de bienes salario de bajo precio para favorecer el proceso de acumulación.

Dentro de este marco se le dio prelación a la agricultura comercial, dejando al margen del proceso una amplia gama de productores, los cuales se vieron obligados a enfrentar una industria poco dinámica y la inclusión de tecnologías agrícolas que no demandaban su fuerza de trabajo. A pesar de que este análisis se centra en el período posterior a la apertura de la economía, no por ello se pretende responsabilizar exclusivamente al libre mercado de los desastrosos resultados obtenidos en materia de pobreza en el sector agropecuario. La discusión tampoco cuestiona la conveniencia de que el país se hubiese insertado al mercado internacional, sino la forma en que se hizo.

La idea de crecimiento del PIB, como equivalente a desarrollo, se refleja en la mejora permanente de índices tales como el PIB per cápita y el agropecuario. A pesar de ello, son reducidos los efectos alcanzados en materia social. De hecho la pobreza persiste. De ahí se desprende que el crecimiento económico no se manifiesta en la disminución de los índices de pobreza, situación que a la larga, a su vez, afectará el ritmo de crecimiento.

Implementación del modelo de libre mercado

Durante la década de los ochentas los acreedores internacionales presionaron para que los países latinoamericanos modificaran su política macroeconómica, con el propósito de que aprovecharan las oportunidades que brindaba la apertura de los mercados externos. Los principales cambios requeridos fueron: reducción del déficit fiscal, ajuste de la política monetaria, liberación de mercados y flexibilización de los regímenes cambiarios. En otras palabras, se propendió por un manejo económico de corte ortodoxo. El ajuste, que a la postre llevarían a cabo los países en vía de desarrollo, partía del supuesto de que los costos en el corto plazo se incrementarían, pero que la recuperación sería rápida y los beneficios futuros mayores. Sin embargo, las dificultades

* Los autores son profesionales universitarios de la Dirección de Estudios Sectoriales-Agropecuaria, CGR.

resultantes del proceso y la desaparición paulatina de las expectativas de crecimiento, evidenciadas en el plano empírico, derivaron en un fuerte debate en torno a los costos del ajuste.

En oposición a la política macroeconómica adoptada, es poco lo que puede decirse debido a la presencia de dos factores relevantes en los países en proceso de desarrollo: primero, la necesidad de crédito externo que caracteriza el proceso de desarrollo y; dos, la presencia masiva de capitales en busca de mayores rentabilidades, que caracteriza la globalización financiera.

A partir de 1991, Colombia vivió un proceso de apertura comercial, adoptado en la práctica por decreto, sin que se hubiese desarrollado una estrategia complementaria que facilitara la consolidación del sector agrícola, con miras a afrontar dicho proceso. La globalización dejó al pequeño productor frente a un modelo en el que se impone la eficiencia económica, sin que éste tuviese la capacidad competitiva requerida para participar en el mismo.

En este sentido, y debido a lo heterogéneo del sector, puede afirmarse que la influencia de la política de apertura sobre el agro colombiano no responde a una relación única de causalidad, sino a la capacidad característica de cada tipo de producto para articularse al proceso de modernización y, en general, a los cambios en el ambiente económico. Esta situación generó una inmensa masa de productores excluidos del proceso de desarrollo, lo cual, sumado a la baja capacidad asistencial del Estado y al acelerado proceso de urbanización, derivó en la migración rural-urbana, induciendo la necesidad de incrementar la inversión en las ciudades. Esta situación se refleja sobre el deterioro de los indicadores de pobreza, deterioro que contrasta con un crecimiento del PIB agropecuario real

de 1,35% anual y del PIB nacional de 2,60%¹, en el período 1990-2000.

Desarrollo y pobreza

Para Amartya Sen, la economía del desarrollo se soporta en las capacidades y las titularidades: “las titularidades se refieren al conjunto de bienes optativos a los que una persona tiene acceso en una sociedad, cuando utiliza la totalidad de opciones y oportunidades que tiene frente a sí”², lo cual determina el desempeño de la persona en la sociedad.

Esta caracterización profundiza en la evaluación del nivel de desarrollo de las sociedades, la cual contrasta con la limitada que deriva del análisis de los agregados macroeconómicos (PIB), de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o del nivel de ingreso, debido a que estas variables, en últimas, dejan de lado la percepción de las privaciones del ser, como si éstas fuesen únicamente de orden fisiológico.

Ligado a lo anterior está la idea de privación relativa, definida como aquella situación en la que las personas no pueden alcanzar, parcial ó totalmente, las condiciones de vida requeridas para el desempeño del papel que se espera

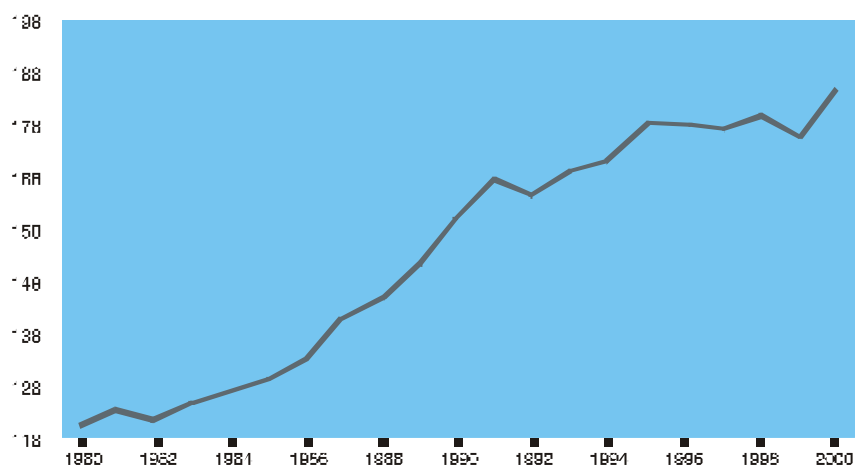
que jueguen al interior de la sociedad. Este concepto permite evaluar la pobreza como una situación en la que el hombre ve comprometido su desempeño social, en razón de la mala distribución de los recursos, situación que es palpable en sociedades como la colombiana.

Resulta fundamental destacar que esta noción de pobreza es integral y permite apreciar en sus verdaderas dimensiones la problemática, además de que incentiva a la reflexión en torno a las causas que impiden la vinculación de todos los individuos, en igualdad de condiciones, al proceso de desarrollo. La medición de este tipo de indicadores resulta significativamente compleja. Por esta razón, para cuantificar la pobreza se utilizan criterios como los incorporados en los índices de: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que proporciona información relativa a la dotación de servicios por parte del Estado; el de Condiciones de Vida (ICV), que identifica las principales carencias de una región y permite establecer prioridades de inversión; y la Línea de Pobreza

1 PIB, valorado a precios de 1975.

2 Sen, Amartya. ¿Cuál es el camino del desarrollo? En: *The Economic Journal*, diciembre de 1983. Pág. 945.

PIB Agropecuario
1980-2000 (miles de millones de pesos de 1975)



(LP), que establece el ingreso mayor que requiere el individuo, para acceder a una canasta de bienes que le proporcione capacidad para cubrir sus necesidades mínimas de alimento, vestuario y salud, entre otras.

Necesidades Básicas Insatisfechas

Los resultados de este indicador en Colombia han mejorado, en particular los referidos a áreas rurales, debido a que los problemas que afectan a la población de estas áreas son más críticos. Para el período 1996-2000, la reducción de la pobreza, medida en términos del NBI, fue de 11,86% para el total nacional y de 18,57% para el nivel rural.

De la misma manera, la proporción de indigencia se redujo, a nivel nacional, en 29,96% y en el nivel rural en 35,56%. Sin embargo, debe destacarse que el nivel de pobreza (una necesidad básica insatisfecha) y de indigencia (más de una necesidad básica insatisfecha) en el ámbito rural, duplica el total nacional medido en términos de este indicador.

Índice de Condiciones de Vida

Este indicador presenta la misma tendencia del NBI, debido a que los dos índices incorporan variables similares. Vale decir que le apunta a tópicos como la educación, las condiciones sanitarias del lugar de habitación, el hacinamiento y el acceso a servicios domiciliarios como luz, gas y agua. En efecto, su espíritu es contribuir a la toma de decisiones en materia de inversión e identifica las mayores urgencias. Al igual que en el caso del NBI, se observa un rezago en el espacio rural frente al nacional y mayores tasas de crecimiento.

Línea de Pobreza y Línea de Indigencia

Este indicador mide la capacidad de acceder al equivalente de dos dólares diarios de ingreso (por debajo de este nivel se considera pobre a la persona), y de un dólar diario en el caso de la indigencia (por debajo de este nivel se considera indigente). Es decir, permite aproximar la capacidad de la pobla-

ción de generar el ingreso necesario para satisfacer sus necesidades.

El desempeño de este indicador es preocupante, pues es clara la involución que ha tenido, hasta alcanzar a finales de 2000 los niveles registrados en la década de los setentas. En efecto, en los gráficos se constata que este indicador, después de haber mejorado hasta los ochentas, se deteriora en los noventas, coincidiendo esa situación con la introducción del modelo de libre mercado. El porcentaje de población bajo las líneas de indigencia y de pobreza se caracteriza por seguir la misma tendencia, y por presentar situaciones más graves en el plano rural que en el nacional.

Una explicación al comportamiento de los indicadores

La perspectiva ortodoxa que impera en Colombia desde mediados de la década de los ochentas considera que políticas tendientes a favorecer grupos específicos, como es por ejemplo el productor rural pobre, deben ser transitorias. Bajo ese concepto, de no ser

Cuadro 1

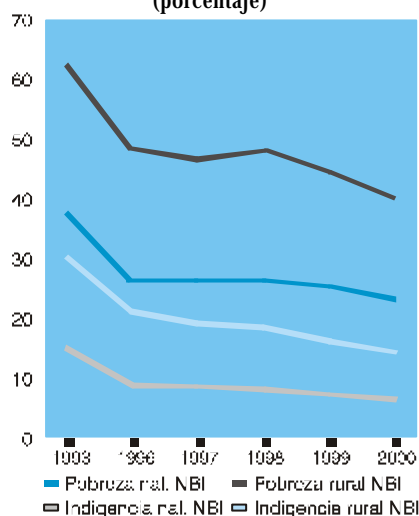
Necesidades Básicas Insatisfechas 1993-2000

	Zona	% en pobreza (una NBI)	% en miseria (+ 1 NBI)	Vivienda materiales inadecuados	Servicios inadecuados	Hacinamiento crítico	Inasistencia escolar	Dependencia económica alta
1993	Nacional	37.2	14.9	11.6	10.5	15.4	8.0	12.8
	Rural	62.5	30.3	23.7	19.2	24.4	16.4	23.3
1996	Nacional	26.0	8.9	8.6	5.5	11.1	4.0	9.0
	Rural	48.6	20.7	19.8	12.8	18.5	8.5	18.1
1997	Nacional	25.9	8.6	8.0	5.4	11.3	4.2	8.9
	Rural	46.5	19.1	17.5	11.9	19.0	7.8	17.9
1998	Nacional	26.0	8.2	6.6	4.7	11.1	4.7	10.0
	Rural	43.7	15.9	15.1	8.8	17.8	7.0	16.7
1999	Nacional	24.9	7.3	6.7	4.0	11.2	3.9	8.8
	Rural	43.7	15.9	15.1	8.8	17.8	7.0	16.7
2000	Nacional	23.0	6.5	6.7	3.6	10.2	3.2	7.6
	Rural	40.0	14.2	14.8	8.5	16.2	5.3	14.0

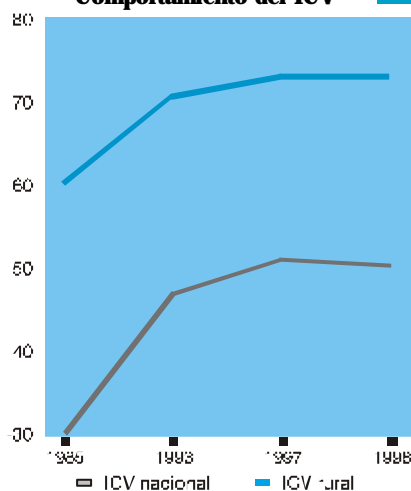
Fuente: Dane. ENH.

Cuadro 2

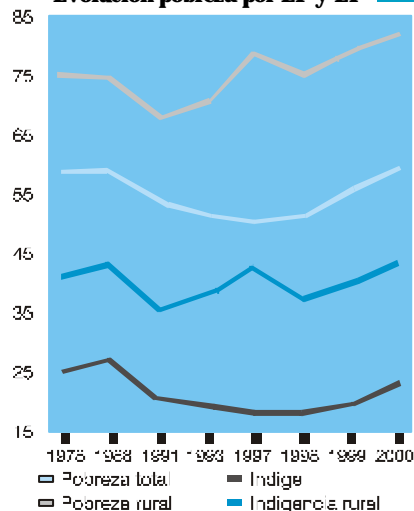
2 Pobreza e indigencia según NBI (porcentaje)



3 Comportamiento del ICV



4 Evolución pobreza por LP y LI



ICV - Índice de Calidad de Vida por componentes

	1985	1993	1997	1998	Máximo
ICV Nacional	60.17	70.80	73.30	73.29	100.00
Educación jefe del hogar	8.60	6.50	6.50	6.54	11.50
Educación personas 12 y más años	9.10	7.30	7.80	7.77	12.30
Asistencia 12-18 años a sec. y univer.	3.30	4.40	4.80	4.82	5.70
Asistencia 5-11 años a primaria	3.30	7.20	7.70	7.70	10.00
Material de las paredes	7.10	4.80	5.00	5.02	6.10
Material de los pisos	6.10	4.60	5.00	4.95	6.80
Serviciosanitario	7.30	5.70	5.50	5.58	7.10
Abastecimiento de agua	4.80	5.70	6.10	6.20	6.60
Con qué cocinan	3.70	5.00	5.20	5.20	6.60
Recolección de basuras		4.60	5.00	5.04	6.60
Niños de 6 ó menos años en el hogar	1.10	4.30	4.60	4.61	7.50
Personas por cuarto	5.80	10.60	10.90	10.97	12.80
	1985	1993	1997	1998	Máximo
ICV Rural	29.83	46.60	51.00	50.55	100.00
Educación jefe del hogar	4.10	4.00	4.00	3.83	12.30
Asistencia 12-18 años a sec. y univer.	2.20	3.60	4.10	4.08	5.70
Asistencia 5-11 años a primaria	2.20	6.20	7.00	6.95	10.00
Material de las paredes	4.80	3.10	3.40	3.47	6.10
Material de los pisos	2.90	2.90	3.30	3.27	6.80
Serviciosanitario	2.50	3.10	2.50	2.42	7.10
Abastecimiento de agua	1.50	2.90	4.20	4.23	6.60
Con qué cocinan	0.80	1.70	2.10	2.07	6.60
Recolección de basuras		1.10	1.60	1.46	6.60
Niños de 6 ó menos años en el hogar	0.80	3.90	4.30	4.30	7.50
Personas por cuarto	2.90	9.70	10.00	10.20	12.80

Fuente: Ministerio y Superintendencia de Salud.

ello así, se deriva en ineficiencias. Sin embargo, los altos niveles de pobreza de las áreas rurales del país evidencian la necesidad de apoyar de manera más decidida al campesino para habilitar el desarrollo de su capacidad productiva, sin que se abandone la lucha contra la pobreza, en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas.

En Colombia se ha seguido parcialmente ese postulado, puesto que ha disminuido el NBI, indicando mejoras en el nivel de ingresos. En otras palabras, se están llevando a cabo acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población, pero no se están atacando las causas estructurales de la pobreza.

Los logros alcanzados en el sector agropecuario han sido reducidos

frente al monto de los recursos presupuestales canalizados hacia este propósito, en razón de que los beneficiarios del mismo son una minoría, frente a la magnitud del problema. Además, las entidades encargadas de administrar los recursos terminan destinando desproporcionadas cuantías a gastos de funcionamiento y servicio de la deuda. Vale decir que el alcance de los programas de crédito, mercado de tierras, transferencia de tecnología y desarrollo rural han sido en el mejor de los casos insuficientes.

En estas condiciones el pequeño productor no cuenta con el apoyo necesario para insertarse en el nuevo contexto económico. Si a lo anterior se suman los recurrentes recortes en el gasto del gobierno y el hecho de que el mercado no re-

suelve las limitantes estructurales originadas en la concentración de los recursos, el panorama resulta preocupante. Adicionalmente, la inversión privada tampoco se ha canalizado hacia el sector rural, debido a que no ofrece las mejores perspectivas para la acumulación de capital.

Conclusión

La situación social del campo colombiano es crítica y se ve agravada por los escasos logros en la erradicación de los orígenes de la pobreza. Las cifras son elocuentes: han disminuido el NBI y aumentado el ICV en la población, sin que hayan alcanzado niveles tolerables. Se han dejado de lado temas relevantes como la distribución de los recursos productivos y la generación de capacidades productivas. Esto implica que a la noción de luchar contra la pobreza, vía dotación de servicios, se le debe agregar la implementación de una verdadera estrategia de desarrollo rural. Colombia debe reorientar sus esfuerzos y voluntad para deshacerse del pesado lastre de la pobreza. **E**

Cuadro 3

Porcentaje de personas bajo IP y LI por zona 1978-2000								
Línea	1978	1988	1991	1993	1997	1998	1999	2000
Pobreza total	59.13	59.23	53.8	51.7	50.3	51.5	56.3	59.8
Indigencia total	25.11	27.22	20.4	19.4	18.1	17.9	19.7	23.4
Pobreza rural	75.97	74.92	68.4	70.7	78.9	75.8	79.6	82.6
Indigencia rural	41.36	43.33	35.2	37.7	42.9	37.5	40.3	43.4

Fuente: DNP-Dane.

