

**“ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL PARA
EL ALIVIO DE LA POBREZA RURAL EN EL PERÍODO 1994-2006 EN
COLOMBIA”**

Presentado por: CLAUDIA SOFÍA RODRÍGUEZ BERNAL

Tutor: HUMBERTO ROJAS P.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL
TRABAJO DE GRADO**

Bogotá, Julio de 2008

Tabla de contenido

	Pág
I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. METODOLOGÍA.....	6
III. MARCO DE REFERENCIA.....	14
1. La pobreza rural en América Latina.....	14
2. Antecedentes.....	18
2.1 Principales referentes internacionales frente al alivio de la pobreza	18
2.2 Antecedentes de la política pública nacional para el alivio de la pobreza rural	19
IV. MARCO CONCEPTUAL.....	24
1. Pobreza.....	24
1.1 Definiciones de pobreza.....	24
1.2 Pobreza rural.....	28
1.3 Enfoques para una aproximación a la pobreza.....	33
1.3.1 Pobreza como Necesidades Básicas Insatisfechas.....	33
1.3.2 Pobreza como Insuficiencia de Ingresos.....	35
1.3.3 Pobreza como falta de Desarrollo de Capacidades.....	38
1.3.4 Pobreza como exclusión de Derechos.....	43
1.3.5 Reflexiones sobre los enfoques e indicadores de pobreza.....	44
1.4 Desigualdad y coeficiente de Gini.....	46
2. Políticas Públicas. Modelos de Análisis de las políticas públicas.....	47
3. Revisión Internacional sobre las estrategias para el alivio de la pobreza rural.....	49
V. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA ALIVIAR LA POBREZA RURAL. PERÍODO 1994-2006.....	60
1. Enfoques en la formulación de las políticas públicas para el alivio de la pobreza rural 1994-2006.	61
2. Estrategias para combatir la pobreza rural y principales Instrumentos y programas de política para aliviarla.....	66
2.1 Estrategias para aliviar la pobreza rural por períodos de Gobierno.....	70

2.1.1 El Salto Social (1994-1998).....	71
2.1.2 Cambio para construir la Paz (1998-2002).....	76
2.1.3 Hacia un Estado Comunitario (2002-2006).....	80
2.2 Instrumentos de política pública para el alivio de la pobreza rural en el período 1994-2006.....	
2.2.1 Instrumentos permanentes.....	84
2.2.1 .1 Adjudicación de Tierras.....	84
2.2.1.2 Vivienda de Interés Social Rural-VISR.....	86
2.2.1.3 Programa de Desarrollo Integral Campesino-DRI.....	88
2.2.2 Principales instrumentos por períodos de Gobierno.....	91
2.2.2.1 El Salto Social (1994-1998).....	91
2.2.2.2 Cambio para Construir la Paz (1998-2002) y Hacia un Estado Comunitario Pastrana y Uribe.....	93
2.2.2.3Hacia un Estado Comunitario (2002-2006).....	95
2.2.3 Programas con incidencia de la Cooperación Internacional.....	96
3. Efectos y logros de las Políticas Públicas para Combatir la Pobreza Rural.	102
3.1 Evolución de los indicadores de Pobreza y Sociales.....	102
3.2 Resultados de acuerdo con los períodos de Gobierno	107
3.2.1 El Salto Social (1994-1998).....	107
3.2.2 Cambio para Construir la Paz (1998-2002).....	109
3.2.3 Hacia un Estado Comunitario (2002-2006).....	109
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	112
VII BIBLIOGRAFÍA.....	122

Índice de Cuadros

	Pág.
Cuadro 1. Matriz para la definición de los Programas, proyectos e instrumentos a ser considerados en el análisis.....	9
Cuadro 2. América Latina: Incidencia de la pobreza y la indigencia 1980-2002 (Porcentaje).....	14
Cuadro 3. América Latina: Incidencia de la pobreza y la indigencia 1980-2002 (millones de personas).....	15
Cuadro 4. Evolución de la pobreza en Colombia .1996-2002.....	28
Cuadro 5. Línea de pobreza y Línea de indigencia. 2005.....	37
Cuadro 6. Coeficiente de Gini diferentes países. (1989-1995).....	47
Cuadro 7. Enfoques de superación de la pobreza en cada uno de los períodos de Gobierno	62
Cuadro 8. Recursos de Inversión-Sector Agropecuario 1994-2002.....	68
Cuadro 9. Programas y proyectos para el alivio de la pobreza rural 1994-2002.....	70
Cuadro 10. Subsidios entregados para adquisición de tierras 1995-2003...	85
Cuadro 11. Títulos y familias beneficiadas con baldíos 1996-2004.....	85
Cuadro 12. Solicitud Vs adjudicación en VIS.....	88
Cuadro 13: Componentes del PDCI.....	89
Cuadro 14: Evolución de los indicadores de pobreza 1973-2005.....	103
Cuadro 15: Evolución del ICV 1993-2005.....	104
Cuadro 16. Evolución de algunos indicadores sociales (1992-2005).....	105

Índice de Gráficos

	Pág.
Gráfica 1. Pobreza rural en Colombia y América Latina 1990-2002.....	17
Gráfica 2. Crecimiento del Sector Agropecuario y pobreza rural 1990-2004.....	50
Gráfica 3. Indicadores de pobreza 1991-2005.....	69
Gráfica 4. Destinación de la inversión: Gobierno Samper.....	74
Gráfica 5. Presupuesto para programas y proyectos destinados aliviar la pobreza rural. Gobierno Samper.....	75
Gráfica 6. Destinación de la inversión: Gobierno Pastrana.....	79
Gráfica 7. Presupuesto para programas y proyectos destinados a la aliviación de la pobreza rural. Gobierno Pastrana.....	80
Gráfica 8. Destinación de la inversión: Gobierno Uribe.....	83
Gráfica 9. Presupuesto para programas y proyectos destinados aliviar la pobreza rural. Gobierno Uribe.....	83
Gráfica 10. Indicadores de pobreza (1991-2005)	104

Índice de Esquemas

	Pág.
Esquema 1 Esquema Metodológico.....	6
Esquema 2 Esquema Conceptual-Política de Desarrollo Rural para aliviar la pobreza rural. De Janvry.....	54
Esquema 3 Recomendaciones para una política de Desarrollo Rural para alivio de la pobreza.....	58
Esquema 4 Instrumentos para el alivio de la Pobreza Rural.1994-2006.....	67

Índice de Anexos

- Anexo 1 Matriz de sistematización de la información de la política pública del Gobierno Samper “El Salto Social”
- Anexo 2 Documentos Conpes relacionados con el alivio de la pobreza rural. Gobierno Samper.
- Anexo 3. Matriz de sistematización de la información de la política pública del Gobierno Pastrana “Cambio para construir la paz”
- Anexo 4 Documentos Conpes relacionados con el alivio de la pobreza rural. Gobierno Pastrana.
- Anexo 5 Matriz de sistematización de la información de la política pública del primer Gobierno Uribe “Hacia un Estado Comunitario”
- Anexo 6 Documentos Conpes relacionados con el alivio de la pobreza rural. Primer Gobierno Uribe.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de grado se orientó a analizar las políticas públicas frente a la pobreza rural en el período 1994-2006 buscando resolver la siguiente pregunta de investigación: ¿Cual es el enfoque de superación de la pobreza rural predominante en las políticas públicas en el período 1994-2006 y cuales han sido los resultados de estas?.

Dentro de las hipótesis de entrada, la cual fue comprobada en este trabajo de grado, se considero que dada la magnitud y evolución de la pobreza rural en Colombia, no ha existido una política integral y con un adecuado enfoque, que haya arrojado resultados de consideración en las políticas con injerencia en la pobreza rural.

Las políticas de alivio de la pobreza en Colombia se han planteado y desarrollado de una forma general, coyuntural, sin focalizar a la población pobre rural y han tenido un sesgo urbano. Se encontró que no ha existido una política de Estado de largo plazo para la reducción de la pobreza rural.

Lo anterior, a pesar de que históricamente la pobreza rural ha sido más profunda que la urbana de acuerdo con las estadísticas y diagnósticos. En este punto, y luego de la revisión realizada, también se encontró que los datos frente a los pobres rurales también tendrían que ser revisados por cuanto en algunos casos, se carece de bases metodológicas y sistematización de los datos que den confiabilidad a la información.

Este trabajo se centró en las políticas públicas provenientes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y Presidencia de la República para los pobladores rurales pobres. No se estudiaron las políticas rurales frente al

narco tráfico y al conflicto, como la atención al desplazamiento forzado o las persuasivas frente al mismo y las políticas para disminuir los cultivos ilícitos¹.

Los objetivos planteados en este trabajo de grado fueron los siguientes:

Objetivo general. Identificar y analizar las políticas públicas formuladas para combatir la pobreza rural, provenientes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y Presidencia, dirigidas a los pobladores rurales pobres, determinar su enfoque y estimar sus efectos durante el período 1994-2006.

Objetivos específicos:

1. Identificar y analizar los principales enfoques utilizados en la formulación de las políticas públicas para combatir la pobreza rural en Colombia durante cada uno de los gobiernos en el período 1994-2006.
2. Identificar los principales instrumentos de política pública provenientes del MADR y Presidencia de la República, utilizados para el alivio de la pobreza rural enfatizando en los pobladores rurales pobres en cada uno de los gobiernos en el periodo 1994-2006
3. Realizar una aproximación a los efectos y logros de las políticas públicas dirigidas en los pobladores rurales pobres provenientes del MADR y Presidencia de la República para combatir la pobreza rural durante el periodo en estudio.

¹ Estas políticas tienen la injerencia de otros sectores y entidades como el Ministerio del Interior y de la Justicia, el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de Estupefacientes. También en el caso de la política pública para los desplazados hay necesidad de circunscribirse al ámbito urbano, el cual no fue objeto de este trabajo de grado.

Este trabajo de grado se dividió en seis capítulos: el primero la introducción; el segundo explica los instrumentos metodológicos utilizados; el tercero hace referencia el marco de referencia en donde se presentaron los niveles de pobreza rural en América Latina y Colombia y algunos antecedentes de políticas e instrumentos para abordar la pobreza rural a nivel internacional y en Colombia; el cuarto capítulo fue el marco conceptual en donde se profundizó en los enfoques para el estudio de la pobreza y para abordar la políticas públicas para combatir la pobreza rural; en el quinto capítulo se desarrolló el análisis de la política pública para aliviar la pobreza rural en el período de estudio el cual se dividió en tres partes: 1) los enfoques predominantes en la formulación de las políticas públicas para aliviar la pobreza rural 2) las estrategias y principales instrumentos y programas para combatir la pobreza rural y 3) los efectos y logros de las políticas públicas para combatir la pobreza rural; en el sexto capítulo se encuentran las conclusiones y recomendaciones y en el séptimo las referencias bibliográficas consultadas.

Dada las múltiples dimensiones de la pobreza rural, no solamente se estudiaron sus enfoques, sino que fue importante revisar algunas categorías relacionados con esta, como desigualdad, equidad, exclusión, vulnerabilidad y también, algunas políticas públicas como las de tierras, protección social, Vivienda de Interés Social, seguridad alimentaria, microempresa rural, descentralización, entre otras. Del examen realizado se encontró que las políticas en general respondían mucho más al Desarrollo Rural, que al alivio de la pobreza rural.

Los enfoques de superación de la pobreza analizados fueron: pobreza como carencia de necesidades básicas insatisfechas, pobreza como insuficiencia de Ingresos, pobreza como falta de desarrollo de capacidades. Estos enfoques fueron contrastados en cada uno de los períodos y planes de Desarrollo analizados: el Salto Social (1994-1998), Cambio para construir la Paz (1998-2002) y Hacia un Estado Comunitario (2002-2006). Se encontró que los enfoques

predominantes fueron el de Necesidades Básicas Insatisfechas e insuficiencia de ingresos.

Otro de los hallazgos importantes es la importancia del DRI como uno de los programas más importantes en Colombia para el desarrollo rural y el alivio de la pobreza, fundamentalmente en los períodos anteriores al período analizado. Son relevantes los proyectos Familias en Acción; el Programa para el Desarrollo de la Microempresa Rural- PADEMER; el proyecto Alianzas Productivas; y la Red de Seguridad Alimentaria-RESA.

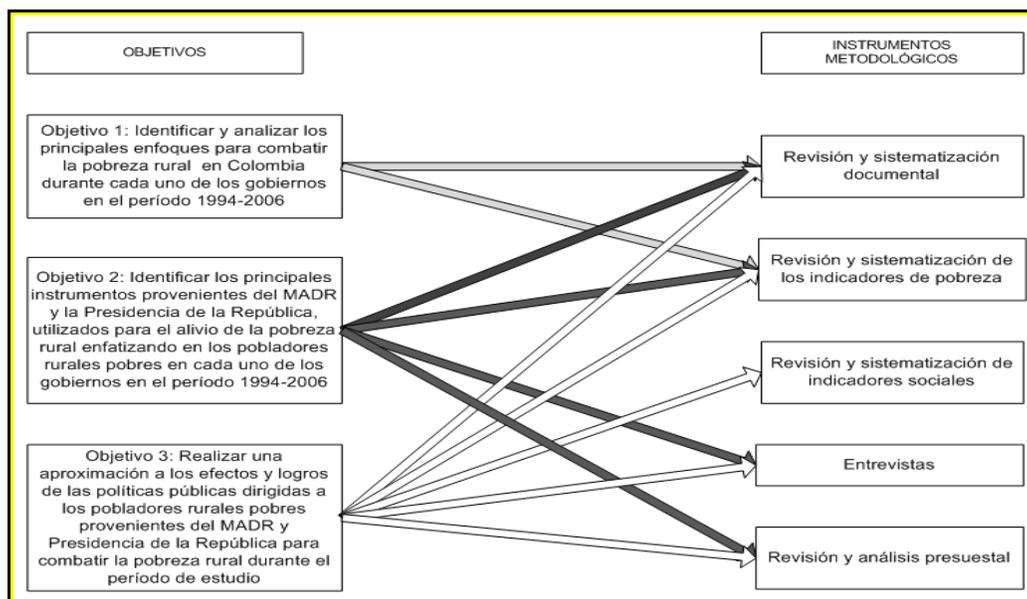
También se encontró que los programas, proyectos e instrumentos financiados con créditos externos han tenido más éxito que los financiados con presupuesto ordinario de la nación. Es decir, cuando se está bajo la injerencia y control de organismos internacionales existe una mayor preocupación por los resultados. Esto evidencia la baja interiorización de los programas y proyectos en las entidades y problemas de sostenibilidad una vez las fuentes ya no se tengan presencia.

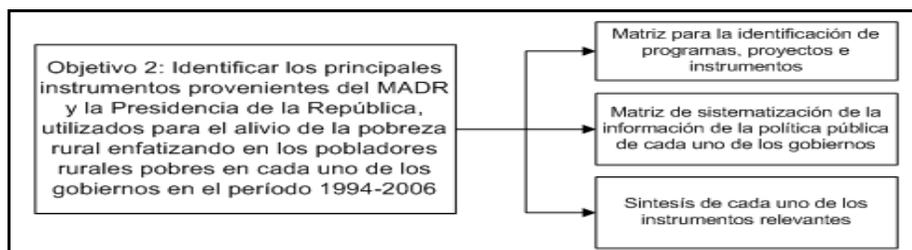
II. METODOLOGÍA.

El presente trabajo de grado se realizó predominantemente bajo análisis cualitativo y haciendo uso de algunas herramientas cuantitativas. Los instrumentos metodológicos utilizados fueron: la revisión documental, entrevistas y análisis de variables e indicadores que permitieron ilustrar la evolución de la pobreza rural en el marco de los diferentes enfoques y técnicas frecuentes para su medición a lo largo de los periodos presidenciales seleccionados.

La herramienta para el estudio de las políticas públicas es la del ciclo de política. También se considero como referente de políticas públicas para el alivio de la pobreza rural, la definida por Alan de Janvry quien plantea un enfoque integral. Lo relativo al ciclo de política y los planteamientos de Janvry se presentan en el numeral 2 del marco conceptual.

Esquema 1: Esquema metodológico





A continuación se describe las herramientas metodológicas utilizadas para desarrollar cada uno de los objetivos planteados, los cuales se pueden apreciar de forma resumida en el esquema 1:

1. Para la identificación y análisis de los principales enfoques de las políticas públicas para combatir la pobreza rural, se partió de la revisión conceptual a nivel nacional e internacional sobre la definición de pobreza, las formas de medirla, y los enfoques utilizados en las políticas y programas para aliviarla.

Con la claridad de cada uno de los enfoques, se procedió a realizar análisis de los documentos de política pública: planes de desarrollo: “El Salto Social 1994-1998”, “Cambio para construir la paz 1998-2002” y “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”; también se efectuó una revisión de los documentos de política pública económica y social-CONPES de ese período y algunos informes al Congreso de la República. Finalmente y para contrastar la fuente de Gobierno con otros actores se tomaron documentos de análisis de las políticas públicas de Centros de Investigación de prestigio académico como el Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID, de la Universidad Nacional, FEDESARROLLO, la Pontificia Universidad Javeriana, FESCOL, entre otros.

Los puntos considerados en el análisis fueron los siguientes: importancia que tiene el alivio de la pobreza rural en la formulación de la política pública; la conceptualización de la pobreza en el período; el enfoque de superación de la

pobreza predominante en su formulación: población objetivo en lo rural; las formas de medición de la pobreza y finalmente el enfoque de superación de la pobreza predominante.

2. En relación con la **identificación de los principales instrumentos para el alivio de la pobreza rural**, inicialmente se dio una revisión general de los planes de desarrollo y documentos Conpes relevantes, para encontrar en conjunto la estrategia, programas e instrumentos que tendrían injerencia en la pobreza rural a la luz de autores como De Janvry, quien plantea algunos componentes relevantes de las políticas públicas para el desarrollo rural y para el alivio de la pobreza rural.

También y teniendo en cuenta que el desarrollo de la política pública se realiza a través de diferentes instrumentos, programas y proyectos, se identificaron los que de acuerdo a algunos criterios de análisis resultaron elegibles para ser analizados. Los criterios seleccionados fueron los siguientes: i) Estar dirigidos a los pobladores rurales pobres de forma directa, ii) No exigir contar con activos físicos como requisito para acceder a ellos; iii) Contar con una entidad responsable para su implementación iv) Contar con asignación de recursos por parte de las entidades responsables.

Cada uno de estos criterios se calificó de 1 a 5, en donde 1 sería el puntaje más bajo y 5 sería el más alto. Una calificación de 3, significaba que en ese criterio apenas era aceptable. Teniendo en cuenta, que los criterios considerados eran 4, y se pasaba con 3 en cada uno de estos, el mínimo puntaje total para que el programa, proyecto o instrumento fuese considerado en el análisis era de 12.

Es importante señalar que varios de los instrumentos presentados en este trabajo de grado, se han enfocado tanto en su formulación como implementación al desarrollo rural y no ha la pobreza rural, sin embargo dadas su relación con la pobreza rural y resultados, fueron considerados en el análisis.

Para aplicar los criterios señalados a los programas, proyectos e instrumentos se realizaron algunas entrevistas a las personas responsables de estos programas en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR y en el Departamento Nacional de Planeación-DNP.

Los programas, proyectos e instrumentos analizados se presentan en el cuadro 1, con los criterios de análisis considerados y su respectiva puntuación.

Cuadro 1. Matriz para identificar los principales programas, proyectos e instrumentos a ser considerados en el análisis.

Programa, proyecto, instrumento	Plan de Desarrollo	Dirigido de forma directa a los pobladores rurales pobres y vulnerables	No exijan tener activos físicos para acceder a ellos	Haya tenido asignación de recursos	Cuenta con una entidad responsable de su implementación	Total
Adjudicación de Tierras-Subsidio	-Salto Social -Cambio para construir la paz -Hacia un Estado Comunitario	3	5	5	5	18
Subsidio para Vivienda de Interés Social Rural-VISR	-El Salto Social -Cambio para construir la paz -Hacia un Estado Comunitario	5	5	5	5	20
Programa de Desarrollo Integral Campesino-PDIC (Tercera fase DRI)	-El Salto Social -Cambio para construir la paz.	3	3	5	5	16
Red de Solidaridad	-El Salto Social	3	5	5	5	18
Desarrollo de la Microempresa	-El Salto Social	3	2	5	5	15

Rural-PADEMER	- Cambio para construir la paz -Hacia un Estado Comunitario					
Programa Nacional de Transferencia de Tecnología-PRONATTA	-El Salto social -Cambio para construir la Paz	0	1	5	5	11
Programa Mujer y Desarrollo Rural	-El Salto Social Cambio para construir la Paz	1	3	2	4	10
Programa de Oferta Agropecuaria (Cadenas Productivas-PROAGRO)	-Cambio para construir la Paz -Hacia un Estado Comunitario	0	1	5	5	11
Alianzas Productivas	-Cambio para construir la paz -Hacia un estado comunitario	2	2	5	5	14
Familias en Acción	-Cambio para construir la paz -Hacia un Estado Comunitario	5	5	5	5	20
Red de Seguridad Alimentaria-RESA	-Hacia un Estado Comunitario	2	3	5	5	15
Programa de Oportunidades Rurales	Hacia un estado comunitario	3	3	0	5	11
Investigación y Desarrollo Tecnológico-Transición de la Agricultura	-Hacia un Estado Comunitario	0	2	5	5	12
Certificado de Incentivo Forestal CIF	-El Salto Social	0	1	5	5	11

-CIF	-Cambio para construir la Paz -Hacia un Estado Comunitario						
Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria-PRAN	-Cambio para construir la paz	0	2	3	5	10	
Incentivo a la capitalización Rural_ICR	-El Salto Social -Cambio para construir la Paz -Hacia un Estado Comunitario	0	1	5	5	11	
Fondo Agropecuario de Garantías-FAG	-El Salto Social - Cambio para construir la Paz -Hacia un Estado Comunitario	1	1	4	5	11	

De acuerdo con los puntajes obtenidos, luego de haber analizado cada programa, proyecto e instrumento, se considera que los que de alguna manera contribuyeron al alivio de la pobreza rural fueron: 1) Subsidio para la adjudicación de tierras; 2) Subsidio para Vivienda de Interés Social Rural-VISR; 3) Programa de Desarrollo Integral Campesino-Tercer fase del DRI; 4) Red de Solidaridad; Programa para el Desarrollo de la Microempresa Rural- PADEMER; 5) Alianzas Productivas; 6) Familias en Acción; 7) Red de Seguridad Alimentaria-RESA.

Una vez seleccionados los programas, proyectos e instrumentos relevantes se procedió a profundizar en su enfoque y sus orientaciones para la reducción de la pobreza.

Adicionalmente, se realizó un análisis de tipo presupuestal con el fin de conocer los recursos destinados sectorialmente por cada uno de los Gobiernos relacionados con el alivio de la pobreza rural. En este mismo análisis

presupuestal, se estimó la importancia de cada uno de los instrumentos dentro del total de recursos destinados para el alivio de la pobreza rural. Se resalta que el análisis presupuestal se efectuó únicamente, para los instrumentos que dependían del Ministerio de Agricultura y de sus entidades adscritas y vinculadas y no se realizó para los instrumentos en cabeza de la Presidencia por cuanto fue difícil establecer la diferenciación entre lo urbano y lo rural.

El análisis de los instrumentos en cada uno de los períodos de gobierno se presenta en una matriz la cual se encuentra en los anexos (1, 3 y 5). En esta matriz se presentan los programas y temáticas relevantes, aspectos sobresalientes de la formulación y de la ejecución de la política y un balance entre estos dos, en cada uno de los periodos de Gobierno.

3. Finalmente y frente al último objetivo específico “Realizar una aproximación a los efectos y logros de las políticas públicas dirigidas en los pobladores rurales pobres provenientes del MADR y Presidencia de la República” , a partir de algunos indicadores (de pobreza, sociales, de impacto de a cada programa, proyecto e instrumento) y de revisión de informes de monitoreo, seguimiento y evaluación se procedió a verificar los resultados de cada uno de estos programas. También fue importante considerar las evaluaciones de los planes de Desarrollo de cada uno de los gobiernos, como los análisis realizados por los Centros de Investigación mencionados en el punto 1, lo cual como ya se mencionó, se presenta en la matriz de síntesis de cada uno de los períodos de Gobierno. En esta etapa también se realizó algunas entrevistas a las personas responsables de estos programas en el MADR y DNP.

Dentro de los indicadores de pobreza analizados en encuentran: Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI, Línea de pobreza L.P, Índice de Condiciones de Vida-ICV. También se realizó un análisis detenido urbano y rural y se revisó la posibilidad de establecer diferencias regionales.

Para complementar el análisis de las políticas públicas para el alivio de la pobreza rural, se presentan indicadores de tipo presupuestal y sociales, los cuales dan cuenta de las prioridades, orientaciones y estrategias de cada uno de los gobiernos para el alivio de la pobreza rural. Es importante resaltar que si bien muchos de los programas contribuyen aliviar la pobreza rural, hay algunos que tienen una relación más directa.

Entre los indicadores sociales considerados se encuentran los siguientes: años de educación, tasa de analfabetismo, desempleo rural, mortalidad infantil, atención institucional en partos, mortalidad por malaria, cobertura de alcantarillado, desplazados, entre otros. Se resalta que algunos de estos indicadores presentan datos para cada uno de los años del período analizado, otros, solamente para algunos años.

III. MARCO DE REFERENCIA.

En este apartado, se muestra la magnitud y evolución de la pobreza rural en el mundo, en América Latina y Colombia. Se presenta también algunos antecedentes de los programas e iniciativas nacionales e internacionales para combatir la pobreza.

1. LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA

Se ha puesto de manifiesto que alrededor de 1200 millones de personas de todo el mundo son pobres por cuanto consumen menos de un dólar por día. El 44% de estas personas se encuentran en Asia Meridional, alrededor del 24% se encuentran en África Subsahariana, otro 24% en Asia Oriental y el 6.5% en la Región de América Latina y el Caribe. La pobreza rural representa casi el 63% de la pobreza de todo el mundo. Se encuentra en niveles del 90% en países como Bangladesh y entre el 65% y el 90% en países del África al sur del Sahara².

De acuerdo con las cifras de 2002 correspondientes al período 1980-2002 de la CEPAL en su publicación “Panorama Social de América Latina”, se puede observar que la pobreza y la indigencia en rural presentan niveles mucho más altos que en lo urbano y sus niveles no se han modificado sustancialmente excepto para el período 1980-1990 en donde se profundizó sustancialmente. (Cuadro 2 y Cuadro 3).

Cuadro 2. América Latina: Incidencia de la pobreza y la indigencia 1980-2002.

	Porcentaje de personas					
	Pobreza b.			Indigentes c.		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40.5	29.8	59.9	18.6	10.6	32.7
1990	48.3	41.4	65.4	22.5	15.3	40.4
1997	43.5	36.5	63.0	19.0	12.3	37.6
1999	43.8	37.1	63.7	18.5	11.9	38.3

² MAHMOOD HASAN, Khan “La pobreza rural en los países en Desarrollo. Su relación con las políticas públicas. Washington. 2001. p.2

2000	42.5	35.9	62.5	18.1	11.7	37.8
2001	43.2	37.0	62.3	18.5	12.2	38.0
2002	44.0	38.4	61.8	19.4	13.5	37.9

Fuente: CEPAL. Sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de hogares de los respectivos países³.

- Estimaciones correspondientes a 18 países de la región Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela) más Haití.
- Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.
- Porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Cuadro 3. América Latina: Incidencia de la pobreza y la indigencia 1980-2002.

	Millones de personas					
	Pobreza b.			Indigentes c.		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135.9	62.9	73.0	62.4	22.5	39.9
1990	200.2	121.7	78.5	93.4	45.0	48.4
1997	203.8	125.7	78.2	88.8	42.2	46.6
1999	211.4	134.2	77.2	89.4	43.0	Es46.4
2000	207.1	131.8	75.3	88.4	42.8	45.6
2001	213.9	138.7	75.2	91.7	45.8	45.9
2002	221.4	146.7	74.8	97.4	51.6	45.8

- Estimaciones correspondientes a 18 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela) más Haití.
- Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.
- Personas con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

Este período de 1980-1990 donde se incrementa la pobreza, se conoce en América Latina como el “decenio perdido” ya que el crecimiento de la región, fue del -1%. En este período también se dieron algunas medidas de estabilización y ajuste estructural para encaminar el crecimiento durante los 90’s. Entre las medidas tomadas se encuentran: i) la liberalización de los precios en los mercados de productos y factores, ii) liberalización del comercio, iii) la reducción del papel del sector público. La reducción del Estado tuvo efectos negativos en la población pobre ya que se eliminaron algunos servicios como los financieros rurales y los programas de extensión. Esta situación no mejoró en la década de los 90’s por

³ CEPAL, “Panorama Social de América Latina 2002, p. 50

cuanto se generaron pérdidas causadas por los desastres naturales como el fenómeno del “Niño”, el huracán “Mitch”, deslizamientos de tierra, terremotos y también las diversas crisis económicas frenaron el crecimiento económico. También en el 2001, se agravó la situación de América Latina como resultado de la desaceleración del comercio mundial, agravado por los acontecimientos del 11 de septiembre en Estados Unidos y por la relación económica de la región con Estados Unidos⁴.

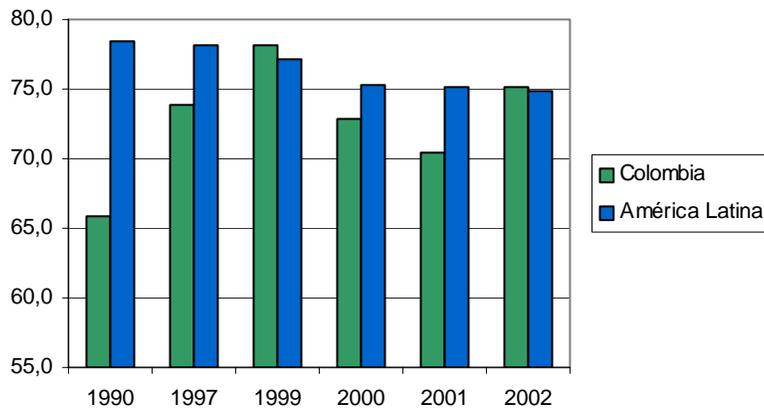
La CEPAL publicó cifras más recientes, al año 2005, sobre la pobreza en América Latina, sin embargo no se presentan de forma diferenciada las cifras de lo rural y lo urbano. De todas maneras es importante resaltar que la región en términos generales presenta un progreso en el alivio de la pobreza y la indigencia. La región se encontraría en niveles de pobreza del 39.8% y de indigencia de 15.4%. Estas cifras comparadas con las del año 2002 reportan un gran avance. Las dos razones que explicarían la disminución de la pobreza son el crecimiento económico y la mejora en la redistribución del ingreso. Esto ha contribuido a que se haya avanzado notoriamente en el cumplimiento de los objetivos del milenio⁵.

Analizando el período 1990-2002, se encuentra que los niveles de pobreza e indigencia rural de Colombia son menores de los registrados en América Latina y el Caribe en su conjunto excepto para el año 1999 en donde estos dos indicadores en el caso de Colombia, alcanzan el máximo del período con niveles del 75.4% y 40.1% respectivamente. (Gráfica 1).

⁴ FIDA, “Documento estratégico Regional América Latina y el Caribe”. Marzo de 2002, p. 3.

⁵ CEPAL. “Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile”. 2007. p.7.

Gráfica 1. Pobreza rural en Colombia y América Latina 1990-2002



Fuente: CEPAL: Pobreza y distribución del ingreso.

De acuerdo con datos de la CEPAL para la vigencia 1999, la pobreza rural promedio de América Latina fue de 63.7%. La pobreza rural se encuentra en niveles críticos en países como Honduras (86,3%), Bolivia (80,7%), Nicaragua (77%), Paraguay (73.9%), Perú (72.5%), Guatemala (70%). Colombia se encuentra en los niveles promedio (61.8%) junto con países como Salvador (65.1%), Venezuela (55.6%), Brasil (55.3%) México (54.7%). Los países que registraron menores niveles de pobreza rural fueron Panamá (41.5%), República Dominicana (39.4%) y Chile (23.8%) (CEPAL, 2004, pg 15).⁶

En general la pobreza ha aumentado tanto en lo rural como en lo urbano cuando hay contracción económica y ha disminuido cuando hay crecimiento económico. También se dice que las ciudades han absorbido parte importante de la pobreza rural⁷.

Cifras más recientes sobre la pobreza rural en Colombia se presentan en el capítulo V (Análisis de la Política Pública para aliviar la pobreza rural 1994-2002).

⁶ Estos datos se tomaron para efectos de comparación toda vez que las cifras Colombianas estimadas por la MERPD para la vigencia 1999 registra un valor mayor. No se reporto cifras de pobreza rural para Argentina, Ecuador y Uruguay.

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual sobre Desarrollo Rural, 2000 p.1

2. ANTECEDENTES.

2.1 Principales referentes internacionales frente al alivio de la pobreza

Se han realizado dos cumbres internacionales de importancia en donde los países se han comprometido a realizar esfuerzos para el alivio de la pobreza. La primera de ellas fue la Cumbre de desarrollo social Copenhague (1995), en donde se formularon compromisos para erradicar la pobreza con la ayuda de la cooperación internacional. Esta cumbre contó con la participación de 117 jefes de Estado los cuales se comprometieron a erradicar la pobreza, a promocionar el pleno empleo y a fomentar la integración social especialmente de lo más desfavorecidos. En los documentos de esta cumbre no se incluyeron metas cuantificables para reducir la pobreza. Las metas propuestas cubrieron aspectos de enseñanza básica, esperanza de vida, mortalidad infantil, mortalidad materna y seguridad alimentaria.

Luego en el año 2000, Colombia y 188 naciones más acordaron en la cumbre del Milenio, en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas cumplir ocho objetivos de largo plazo en coordinación con las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE. Cada país se comprometió a definir unas metas nacionales para ser cumplidas en el 2015 para cada uno de los objetivos. Los 8 objetivos del milenio fueron: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la educación primaria universal; promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; fomentar una alianza mundial para el desarrollo⁸. Se resalta que son metas generales frente a la pobreza sin distinguir entre ámbitos rurales y urbanos.

De otra parte, es importante resaltar, que los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera tanto bilaterales como multilaterales han incidido

⁸ DNP, Conpes Social 091 "Metas y estrategias de Colombia para cumplir con los objetivos del Milenio 2015". Marzo de 2005 p.2

en gran medida para que los Gobiernos diseñen e implementen políticas para mitigar la pobreza. El Banco Mundial⁹, el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁰, la Organización de las Naciones Unidas, dentro de sus misiones y objetivos han planteado y ejecutado programas y proyectos para el alivio de la pobreza. Adicionalmente frente al Sector Agropecuario, existen algunas entidades especializadas que plantean estrategias directas para el alivio de la pobreza rural como son el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-FIDA¹¹; el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA¹², la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación-FAO¹³ y el CIAT¹⁴.

2.2. Antecedentes de la Política Pública Nacional para el alivio de a pobreza rural.

De acuerdo con el documento Pobreza Rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas públicas nacionales de la MERPD¹⁵, en el Gobierno del Presidente Virgilio Barco con su plan de Desarrollo denominado “Plan de Economía Social” del período 1986-1990, se dieron lineamientos de política pública para la población pobre. Su estrategia de desarrollo social la plateaba como “garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales, productivos para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y al consumo, y su participación democrática de la Nación, en donde se incluía: Rehabilitación y desarrollo de asentamientos humanos, salud básica para todos, educación básica para todos y suministro de

⁹ Esta institución esta conformada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (CAF). El BIRF centra sus actividades en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia, mientras que la AIF ayuda a los países más pobres del mundo. Estas dos instituciones ofrecen préstamos con intereses bajos, créditos sin intereses y donaciones a los países en desarrollo para proyectos de educación, salud, infraestructura, comunicaciones y otras esferas (BM)

¹⁰ Dentro de los objetivos del BID se encuentran: fomentar la competitividad, invertir en programas sociales y promover la integración regional.

¹¹ Tiene como objetivo combatir el hambre y la pobreza rural en los países en desarrollo a través del mejoramiento de la producción alimentaria y de la nutrición de los grupos de bajos ingresos de los países en desarrollo.

¹² El IICA promueve el dialogo y el consenso sobre asuntos críticos del desarrollo agrícola, del medio ambiente y del medio rural.

¹³ La FAO, conduce sus actividades internacionales a erradicar el hambre. También ayuda a los países en transición a modernizar y mejorar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras.

¹⁴ El CIAT es una organización sin animo de lucro que realiza investigación avanzada en los campos social y ambiental con el objetivo de mitigar el hambre y la pobreza y preservar los recursos naturales de los países en desarrollo.

¹⁵ La información del Gobierno del Presidente Barco y del DRI se saco del documento MERPD “Pobreza Rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales”, 2007, p. 35-36 y 71.

bienes básicos y la seguridad alimentaria”. Para esto se incluyeron tres planes: el Plan para la erradicación de la pobreza absoluta, el Plan Nacional de Rehabilitación-PNR y el Plan de Desarrollo Integral Campesino PDIC. Se resalta que la pobreza medida por NBI, en el año 1985, a nivel nacional se encontraba en 45% , la urbana en 32% y la rural en 72%¹⁶.

El PNR se había creado en 1982 inicialmente como un instrumento para proporcionar ayuda económica a los pobladores de las zonas afectadas por la violencia. Posteriormente evoluciono hacia una entidad de asistencia social y económica en zonas de pobreza y violencia. La Administración Barco planteo que el Plan atendería a 250 municipios del país que se distinguían por las condiciones de pobreza, deficiencia en servicios públicos y debilidad en la estructura económica e institucional.

El PDCI, surgió en 1988 y comenzó a operar en 1991 y se constituyo en la tercera fase del DRI.

El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, estaba orientado fundamentalmente hacia las zonas urbanas y busco modificar los factores sociales y económicos determinantes de la pobreza¹⁷;

Sin duda el Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI es uno de los antecedentes más importantes en lo relativo al alivio de la pobreza rural. El DRI fue un programa que durante 25 años de manera continua se oriento a mejorar las necesidades básicas insatisfechas y los ingresos de los pequeños productores rurales. Este programa inicio en 1973 y se desarrollo en tres fases , la última como ya se mencionó se denominó Programa de Desarrollo Integral Campesino-PDIC

¹⁶ MERPD, “Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia”. Feb de 2006. En el año 2005, la pobreza medida por NBI a nivel nacional se encuentra en 19,32 y la rural en 36,57.

¹⁷http://www.villegaseditores.com/loslibros/9589138586/pobreza_txt.php

que terminaría a mediados de los años 90's. El DRI entonces tenía un componente relacionado con las Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI y otro de mejoramiento del nivel de ingresos. Es importante resaltar que a principios de los 90's se convirtió en un programa de cofinanciación a los municipios como se podrá observar en el capítulo del análisis de los Planes de Desarrollo del presente trabajo de grado.

El programa DRI, enfatizo en el concepto de desarrollo rural con una visión holística en donde el desarrollo del campesino y la superación de la pobreza no era solo un problema de tierras sino que debería incluir: tecnología, extensión, educación, crédito, vías, infraestructura, adecuación de tierras, salud, entre otros. El propósito del DRI era convertir a los campesinos en eficientes pequeños empresarios agropecuarios.¹⁸

Este programa trabajo conjuntamente con el Programa de Nutrición (PAN) (1983-1986), así se vinculo a la producción campesina con el consumo de alimentos de los pobres. El DRI se desarrollo en predios de pocas extensiones haciendo consideraciones de que los pequeños productores producían mayor valor agregado en sus tierras que los grandes productores, si se les asistía con capacitación, servicios, tecnología, educación¹⁹.

El DRI en sus inicios estuvo bajo la coordinación del ICA luego paso al DNP y finalmente estuvo en el Ministerio de Agricultura. El programa comenzó a decaer hacia finales de los años 90's con la aparición de programas dirigidos a las zonas afectadas por el conflicto como el Programa Nacional de Rehabilitación (PNR). El DRI quedo reducido a un fondo de cofinanciación con recursos escasos y finalmente se liquido en 2003²⁰.

¹⁸ MERPD, Pobreza rural: evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales, Bogota, 2007 y tomado de ABSALON MACHADO (1996) p. 36.

¹⁹ Ibid. p. 36.

²⁰ Ibid, p. 36.

A continuación se detallan las tres fases del DRI:

- **Fases del DRI²¹.**

Fase I: 1976-1983. Estuvo bajo la tutela de Planeación Nacional en donde tuvo un alto perfil institucional con autonomía en decisiones y en la actividad coordinadora. Durante este tiempo se atendieron 213 municipios. En esta fase se demostró la bondad de la estrategia sobre todo en las regiones con mucha tradición campesina y adecuada dotación de tierras como el Oriente Antioqueño, el Valle de Tenza y el Oriente de Cundinamarca. Esto no ocurrió en las tierras marginadas afectadas por la Reforma Agraria como Córdoba y Sucre. En esta fase invirtieron recursos por US\$129,5 millones con créditos de Banco Mundial-BIRF; Banco Interamericano de Desarrollo-BID y la Agencia Canadiense para el Desarrollo ACDI. Por componentes la inversión fue de la siguiente manera: inversión en infraestructura (50%), actividades productivas (38%) y comercialización y administración (12%). El monto total de las inversiones superó los US\$200 millones.

Fase II: 1983-1986. El DRI pasó a Minagricultura, esto generó crisis de autonomía con problemas en la capacidad de negociación de recursos y de coordinación. En 1985, el DRI se constituyó en un Fondo de Desarrollo Rural. Esta segunda fase tuvo crédito del BIRF y BID por US\$118 millones. En esta etapa el componente productivo fue del 46%, infraestructura (38%), comercialización y administración (16%). Se invirtieron un total de US\$330 millones. En esta fase el DRI fusionado con el PAN, entró a ser parte de MINAGRICULTURA. El surgimiento del Plan Nacional de Rehabilitación PNR fue definitivo para debilitar al DRI.

²¹ Ibid, p 38.

Fase III 1987-1990. El DRI, en 1987 se transformó en un establecimiento público descentralizado así recupero su autonomía. En 1988, surgió el Programa de Desarrollo Integral Campesino PDIC el cual es la tercera fase del DRI. Se amplió la cobertura a 337 municipios así los municipios beneficiados serían de 620. Esta última fase se considero como un programa de largo plazo (15 a 20 años), que con las experiencias de las fases anteriores, apoyarían a los municipios en la nueva responsabilidad frente a la descentralización, de dirigir y gestionar el proceso de desarrollo rural. Contó con recursos de crédito por US\$150 millones. Para evitar la dispersión de recursos se eliminaron los componentes de crédito, salud, educación, electrificación y se concentro en desarrollo tecnológico, asistencia técnica, comercialización, caminos, acueducto, organización, capacitación y pequeña irrigación.

En los 20 años entre 1976-1995 el DRI invirtió 1,28 billones de 1995 equivalentes a 3,38 billones de 2005, con una inversión anual de 64 mil millones de 1995 (170 mil millones de 2005). Durante todos los años las inversiones en desarrollo tecnológico y crédito captaron el 47% de los recursos, las inversiones en infraestructura (vías, vivienda rural y acueducto) representaron el 41%; comercialización (12%); desarrollo comunitario (5,6%) y administración y coordinación (1,6%)²².

En relación con la población objetivo, en algunos estudios se menciona que este programa no trabajo con los más pobres del campo sino con aquellos habitantes con capacidad empresarial, adopción de tecnología y manejo de crédito²³.

²³ MACHADO ABSALOM, 1996.

IV. MARCO CONCEPTUAL.

En el presente marco conceptual se centra en las diferentes conceptualizaciones sobre la pobreza y frente a las políticas públicas. En lo referente a la pobreza se muestran algunas de sus definiciones, sus características, las relaciones entre pobreza y conflicto; los enfoques teóricos e indicadores existentes para abordarla; y finalmente se muestra la caracterización de la pobreza rural en Colombia. En lo relativo a las políticas públicas se presenta su definición y el ciclo de la política pública como la herramienta para el análisis de las políticas públicas frente a la pobreza rural del presente trabajo de grado. También se muestran las principales estrategias utilizadas para el alivio de la pobreza rural a nivel internacional y algunos de los componentes de una política pública ideal para el alivio de la pobreza rural.

1. POBREZA

1.1 Definiciones de pobreza

Teniendo en cuenta la complejidad del concepto de “pobreza” su definición tiene diversidad de aproximaciones y ha evolucionado con el tiempo. Se ha pasado de definiciones simples en donde sobresalen las carencias y privaciones a las que incluyen una serie de elementos que están ligados a la evolución del “Desarrollo” como las que hacen referencia a las capacidades y libertades, en donde sobresalen los estudios de Amartya Senn.

La pobreza esta circunscrita al grado de desarrollo de los países y a los niveles de bienestar. Incluso la pobreza no afecta a quienes la padecen sino también a quienes no son pobres por el hecho de estar insertos en la misma sociedad²⁴.

²⁴ <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20> p 1.

Las definiciones de la pobreza y sus causas varían en función del género, la edad, la cultura y otros factores sociales y económicos. Entre los factores asociados con la pobreza se encuentra: la seguridad alimentaria, la falta de empleo, los problemas de bienestar psicológico, entre otros.

Dentro de los aspectos que pueden integrar la definición de pobreza se encuentran desde la condición de privación material: falta de alimentos, dinero, empleo, vestidos, vivienda; como también se puede dar importancia a otros factores no materiales como seguridad, paz y el poder sobre las decisiones que afectan la vida de las personas²⁵

También se han incluido dimensiones basadas en códigos de modernidad como disposición analítica, capacidad de procesamiento de información, habilidades de comunicación y de gestión con el fin de participar en el mundo globalizado y adaptarse a nuevas formas de trabajo y producción²⁶

Adicionalmente, surge la denominación de exclusión social, la cual se refiere al acceso limitado a los beneficios del desarrollo de ciertas poblaciones con base en su raza, etnia, género y/o capacidades físicas. La exclusión afecta principalmente a los grupos indígenas, a los grupos de ascendencia africana, a las mujeres de escasos recursos, a los discapacitados, a los afectados por el VIH. Se menciona que existe un alto grado de correlación entre pobreza y exclusión social²⁷.

La Misión para una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad-MERPD ha definido la pobreza como “un estado de privación del bienestar no solo material (consumo de alimentos, vivienda, educación, salud, entre otros) sino

²⁵ FIDA, “Informe sobre la pobreza rural- El desafío consistente en acabar con la pobreza rural”. Roma 2001. p. 19.

²⁶ CEPAL, “Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola. 2004”. Santiago de Chile. Enero de 2004.p. 11.

²⁷ http://www.iadb.org/SDS/SOC/site_3094_s.htm. 2007.

que se refiere también a otras esferas de la vida: inseguridad personal y de los bienes; vulnerabilidad a la salud, a los desastres y a las crisis económicas; exclusión social y política; y la libertad de realización de capacidades²⁸.

La pobreza es global, heterogénea, multicausal, multidimensional y varía de región a región. Para realizar una cuantificación de la pobreza se recurre a diferentes indicadores sobre los cuales se profundizará más adelante.

Es importante mencionar la existencia de las “trampas de la pobreza” las cuales se refieren a condiciones que pasan de generación en generación y que impiden a los individuos salir de la pobreza. Dentro de las trampas de pobreza identificadas por la MERPD se encuentra: el trabajo infantil, el analfabetismo o bajo nivel educativo, la falta de capital de trabajo, el poco acceso a la información, la desnutrición y la enfermedad, el embarazo en las adolescentes, el mal uso de las tierras, la criminalidad y la violencia, la no identificación, el desplazamiento forzado, entre otros.²⁹

Existe la denominada la pobreza absoluta, pobreza relativa, la pobreza transitoria, la pobreza crónica. Es muy importante conocer el tipo de pobreza y su posible evolución para de esta manera realizar intervenciones más acertadas, así por ejemplo la pobreza transitoria también se puede convertir en pobreza crónica³⁰.

Se encuentra que los pobres en términos de ingresos son también pobres en términos de activos.³¹ Los activos están relacionados con los diferentes tipos de capital existentes como: capital financiero, social, organizacional, de infraestructura con capital físico y humano,

²⁸ MERPD. “Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia. Bogotá, Febrero de 2006. p. 5.

²⁹ Ibid. p. 6

³⁰ FIDA, Op.Cit. ,“Pobreza Rural”. p 36.

³¹ CEPAL, RIMISP “La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de políticas”. Santiago de Chile. 2003. pg. 79.

Dentro de los diversos tipos de activos de los pobladores rurales se encuentran: los recursos naturales (suelo, tierra, agua, flora y fauna); las capacidades de los recursos humanos, en cuanto a educación, salud, estado nutricional, habilidades; los recursos en la explotación agrícola (ganado, tierras, labranzas, pastizales, represas, edificios, equipos; los recursos no agrícolas (capital de empresas locales no agrícolas y capital proveniente de actividades migratorias); los recursos de la comunidad (camino, represas e instituciones sociales). Estos activos se utilizan para generar flujos en relación con los productos y/o ingresos monetarios. El nivel y la composición de estos activos determinan si los hogares son pobres.³²

Teniendo en cuenta la interrelación entre los diferentes tipos de activos se puede evidenciar que la pobreza en términos de activos públicos (camino en mal estado, falta de energía eléctrica) refuerza la pobreza de activos privados y afecta la formación del capital colectivo. Así se deben establecer los activos que se requieren para superar la pobreza³³

Finalmente, se menciona lo referente a la **desigualdad** frente a lo cual algunos autores consideran que la desigualdad es una aproximación a la pobreza y otros indican que se trata de dos conceptos muy diferentes. Los que están de acuerdo que la desigualdad es una aproximación a la pobreza, mencionan que una transferencia de los ricos a los pobres puede tener un efecto considerable en la pobreza en muchas sociedades. Los que no, mencionan que estas transferencias de ricos a pobres puede disminuir la desigualdad pero no la percepción de pobreza de la sociedad³⁴. En definitiva lo que se puede encontrar es una estrecha relación entre los dos conceptos

De acuerdo con los expertos, en América Latina y particularmente en Colombia, existe un alto grado de desigualdad en relación con otros países del mundo

³² CEPAL 2003, Op. Cit., p. 81.

³³ CEPAL 2003, Op. Cit., p. 82.

³⁴ <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20> pg. 5.

debido a la inadecuada distribución del capital físico, del capital financiero y del capital humano.

1.2 POBREZA RURAL.

A nivel mundial y en América Latina la mayor incidencia de la pobreza se concentra en las zonas rurales y la mayoría de estos viven en zonas marginales³⁵. Cuando los recursos se dividen entre las zonas rurales y urbanas normalmente se privilegian a las segundas. Algunos estudios mencionan, que si se realizara mayor gasto en las zonas rurales se daría mayores resultados que si el gasto se enfocará a zonas urbanas. Se menciona también que la pobreza rural es más aguda y más difícil de superar que la pobreza urbana³⁶.

Cruzando la información del DANE con los cálculos de la MERPD se encuentra que la población rural en Colombia representa el 25% del total de la población Colombiana, lo que representa 10,3 millones de personas³⁷. De esta población, aproximadamente 8 millones son pobres y 3,2 millones son indigentes. La evolución desde el año 1996 se pueden observar en el cuadro 4 construido por la MERPD.

Cuadro 4. Evolución de la pobreza en Colombia .1996-2002. (Número de personas).

Año	Nacional		Cabeceras		Resto	
	Pobres	Indigentes	Pobres	Indigentes	Pobres	Indigentes
1996	19.480	6.585	11.620	2.879	7.858	3.709
1999	23.244	10.273	14.363	4.745	8.878	5.527
2002	24.224	8.816	15.556	4.791	8.667	4.023
2005 (prelim)	21.953	6.579	13.931	3.340	8.022	3.239

Información en miles de personas.

Fuente: MERPD 2006³⁸.

³⁵ FIDA, 2001 Op. Cit., p. 22.

³⁶ CEPAL. "Opciones para reducir la pobreza rural". Revista 70. Abril de 2000. p. 149.

³⁷ De acuerdo con el último Censo del Dane (2005).

³⁸ MERPD Feb 2006. Op cit p. 33

La población rural pobre se caracteriza por contar con poco acceso a activos productivos como la tierra, crédito, insumos agrícolas, vivienda y tecnología. También bajo capital humano

La población indígena, normalmente es catalogada como rural dada la ubicación de sus territorios y casi todas las partes del mundo es considerada pobre. Muchas veces los indígenas se niegan a ser clasificados como pobres de acuerdo con su visión cosmológica teniendo en cuenta que los conceptos de pobreza o riqueza no los definen en términos económicos sino en relación con otros aspectos como la naturaleza, el bienestar espiritual, la ausencia de conflicto, entre otros³⁹. También se encuentra que la pobreza afecta mucho más a las mujeres que a los hombres.

Dentro de las causas de la pobreza rural se pueden encontrar las siguientes: derechos de propiedad mal definidos (principalmente de la tierra); alta concentración de la propiedad de la tierra; inestabilidad política y conflictos civiles; discriminación sistémica basada en género, raza, origen étnico; políticos corruptos; políticas públicas que discriminan o excluyen a los pobres rurales del proceso de desarrollo; familias numerosas y de rápido crecimiento; imperfecciones del mercado; el sesgo urbano de las políticas públicas; las políticas que favorecen a los cultivos de exportación a expensas de los cultivos alimenticios; el sesgo de las políticas públicas a los grandes terratenientes y productores comerciales⁴⁰.

1.2.1 Perfil de los pobres rurales en el mundo. Algunas características de los pobres rurales de acuerdo con el documento “Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural en América Latina” son las siguientes: los pobres rurales tienden a tener familias más numerosas que los no pobres rurales e incluso que los pobres urbanos, tienen mayores tasas de dependencia⁴¹, son menos educados, pertenecen a grupos étnicos particulares, tienen menor acceso a infraestructura

³⁹ BID, Estrategia para reducir la pobreza. Washington 1997. No.SOC-103 p. 14.

⁴⁰ FIDA, Op. Cit., 2001.

⁴¹ Esto significa más miembros que no trabajan por cada miembro que trabaja.

pública, los derechos de propiedad de sus activos(principalmente de la tierra) no son suficientemente seguros; sus tierras no han sido beneficiadas por los grandes proyectos públicos de irrigación, tienen peores indicadores de salud; Sus ingresos provienen de actividades agropecuarias y no agropecuarias, la composición de las actividades depende de la calidad y cantidad de activos públicos ⁴²

Los pobres rurales no constituyen un grupo homogéneo. Se pueden encontrar tres categorías los cultivadores, los no cultivadores y cierto grupo de mujeres rurales. Los cultivadores (constituyen la mayor parte de los pobres rurales de los países en desarrollo) se ocupan directamente de la producción y del manejo de los cultivos y el ganado, como no se pueden mantener con las pequeñas parcelas que poseen, ofrecen mano de obra a otras personas tanto para actividades agrícolas como no agrícolas. En muchos países los pequeños propietarios se ven sometidos a la presión de olvidar completamente el sector agrícola (descampesinación)⁴³

Los no cultivadores quizá son los más pobres entre los pobres. Estos trabajadores dependen de la mano de la demanda estacional de mano de obra de la agricultura y en pequeñas industrias y servicios informales rurales. Son vulnerables a las fluctuaciones de la demanda de mano de obra, los salarios y los precios de los alimentos. A menudo se ven excluidos de las redes de protección social del sector público. Las mujeres rurales se ven afectadas más que los hombres. Su pobreza y baja condición social en la mayoría de sociedades es una de las causas más importantes de la pobreza crónica. Todos los grupos de pobres rurales son vulnerables a riesgos graves debido a cambios en el clima, la salud, los mercados, las inversiones y las políticas públicas.⁴⁴

⁴² ESCOBAL, Javier; PONCE, Carmen, "Innovaciones en la lucha contra la pobreza en América Latina". Santiago de Chile. Enero de 2000, pg. 3

⁴³ MANMOOD, Hasan Khan. "La pobreza rural en los países en Desarrollo". Su relación con la política pública. Washington. 2001. pg 4.

⁴⁴ MANMOOD, Op.Cit., p. 5.

1.2.2 Perfil de los pobres rurales en Colombia. A partir de alguna revisión documental en este apartado se presentan algunas características de los pobladores rurales pobres en Colombia. El ingreso per-capita promedio del Sector Rural Colombiano no llegan sino a un tercio de los ingresos per capita promedio de las áreas urbanas, derivan sus ingresos fundamentalmente de actividades ligadas con la producción primaria agropecuaria⁴⁵; tienen baja productividad del trabajo (se encuentra en niveles de 1994⁴⁶); tienen bajo acceso a la tierra teniendo en cuenta que en Colombia existe una alta concentración de la misma.

Los hogares son mas grandes que los del área urbana (4,7 vs 3,3). Tienen mayor número de hijos; presentan altos niveles de analfabetismo; El nivel educativo promedio de la población rural mayor de 15 años es de 4,9 años, mientras el nivel educativo de la población urbana es de 8,7 años⁴⁷

Los pobres rurales en Colombia, dependen más de los ingresos laborales que de otra fuente de ingresos. Tienen bajos niveles de seguridad social en relación con la población urbana (52% vs 67,5%), así por ejemplo para el caso de las pensiones se encuentra que la población rural tiene una tasa de afiliación de tan solo el 7,6% mientras en las zonas urbanas se encuentra en el 30,6%⁴⁸.

Cuentan con un alto grado de déficit de vivienda rural (57%) en donde el 11% corresponde a un déficit cuantitativo o necesidad de construcción de nuevas viviendas y el 46% a un déficit cualitativo, es decir necesidad de mejoramiento de vivienda⁴⁹

En relación con la cobertura de servicios públicos, las viviendas del sector rural tienen los menores indicadores si se les compara con las zonas urbanas:

⁴⁵ MERPD, Op.Cit., 2005.

⁴⁶ LEIBOVICH, José; NIGRINIS, Mario y RAMOS, Mario. "Caracterización del mercado laboral rural en Colombia". Bogotá, 2006, pg 50

⁴⁷ LEIBOVICH, Op.Cit., Jose, Op cit p 8

⁴⁸ MERPD, Op.Cit., 2005.

⁴⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2006.

recolección de basuras (16,7% vs 93,4%); alcantarillado (16% vs 90,5%); acueducto (53,5% vs 97,6%), gas natural (2,4% vs 46,8%), telefonía tradicional (10,7% vs 68,5%)⁵⁰.

De otro lado presentan bajos niveles de empresarización; poco acceso al financiamiento y algunos de sus habitantes se encuentran vinculados a cultivos proscritos y a grupos al margen de la ley.

1.2.3 La pobreza y el conflicto. Si bien el objetivo de este trabajo no es en profundizar en las políticas públicas frente al conflicto interno Colombiano es importante mencionar las relaciones entre conflicto y pobreza.

De acuerdo con diferentes estudios el conflicto y la pobreza tienen una estrecha relación. Las evidencias muestran que los países pobres tienen mayor probabilidad de estar inmersos en conflictos violentos. La violencia destruye el capital humano y físico.

En un país en conflicto se afecta la infraestructura física, se encuentra escasez de oportunidades de trabajo; hay reducción de la inversión extranjera y este mismo conflicto incrementa el gasto militar en detrimento de otros sectores; las instituciones del gobierno se debilitan lo cual a menudo las incapacita para la definición de las reglas de juego y la implementación de políticas.

El conflicto contribuye a la baja calidad de la educación y al inadecuado suministro de servicios sociales;⁵¹ el conflicto deteriora los mercados y la comercialización de los productos; priva del acceso a educación, salud y nutrición; violenta los derechos civiles, aumenta la incertidumbre sobre los derechos de propiedad; desmejora la calidad de vida.

⁵⁰ MERRP, Op.Cit., 2005.

⁵¹ Banco Mundial, Toward a conflict sensitive poverty reduction strategy, June 30 2005 p.. 7

Aunque la pobreza por si misma no genera condiciones para el conflicto, la pobreza incrementa la probabilidad del mismo cuando por ejemplo los hombres jóvenes se insertan en grupos armados al margen de la ley con el fin de asegurar un nivel de ingresos⁵².

1.3. ENFOQUES PARA UNA APROXIMACIÓN A LA POBREZA.

De acuerdo con las definiciones anteriores y revisando el documento “El desafío de la pobreza” de la Fundación Social⁵³ y el documento “La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas” se pueden encontrar cuatro enfoques para aproximarse a la pobreza: i) como carencia o necesidades insatisfechas; ii) como insuficiencia de ingresos; iii) pobreza como falta de desarrollo de capacidades y iv) pobreza como exclusión de derechos. Estas concepciones de pobreza están bastante relacionadas con las concepciones de desarrollo de cada uno de los países y tienen sus mediciones particulares. Es importante mencionar que las políticas públicas, estrategias y acciones para el alivio de la pobreza se derivan de la concepción de pobreza que se tenga.

1.3.1 Pobreza como necesidades básicas insatisfechas. La pobreza bajo este enfoque se entendería como la carencia o ausencia de posibilidades de satisfacción de una o más necesidades básicas para alcanzar un nivel de vida digno. La pobreza sería una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas. La provisión de servicios sociales básicos tiene un gran valor dentro de este enfoque y la descentralización en donde las autoridades locales puedan estar más cerca de las necesidades de la población.

⁵² Ibid, p. 7.

⁵³ ALVAREZ MAYA, Maria Eugenia; MARTÍNEZ, Horacio. “El desafío de la pobreza”. Fundación Social. 2001

El indicador más usado para este enfoque es el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas y el instrumento para focalizar es el SISBEN los cuales se presentan a continuación con sus correspondientes mediciones para lo rural.

- **Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI.**

Se considera pobre por NBI, si no se tiene una vivienda con materiales adecuados; si la vivienda tiene servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados; si se tiene un nivel de hacinamiento considerado como crítico; si el grado de dependencia económica es alto o cuando uno de sus niños entre los 7 y los 11 años no asiste a un establecimiento escolar⁵⁴. De acuerdo con la MERPD, en la actualidad el porcentaje de hogares con viviendas inadecuadas es mayor en las zonas rurales 16,4% vs 2.5 de las zonas urbanas (MERPD).

Es importante resaltar que dadas las variables que integran este indicador, el sector rural tiene mayores necesidades básicas insatisfechas por cuanto dado su grado de dispersión no cuenta con adecuada infraestructura física y existe menor acceso a los programas sociales. Adicionalmente, tres de las cinco variables que integran este indicador , están determinados por el grado de urbanización que por las características de los niveles de vida.

La medición de la pobreza con el NBI tiene algunas limitaciones ya que permite considerar como pobres personas que tienen una necesidad básica insatisfecha, pero altos niveles de satisfacción en las necesidades restantes. El NBI, no es sensible a los cambios de la coyuntura económica y por lo tanto ofrece una visión más centrada del comportamiento de la pobreza.

⁵⁴ MERPD. Op.Cit, "Metodología de medición y magnitud de la pobreza rural en Colombia". p 16.

El NBI, es uno de los indicadores más citados en Colombia y es una variable influyente en la repartición de los recursos a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones⁵⁵

- **SISBEN.**

El índice SISBEN, es el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, como instrumento para la focalización hacia la población más pobre de varios programas sociales otorgados por el Estado. Es construido de información de los censos municipales e intermitentes (uno data de 1995 y otro más reciente del 2003-2005). El SISBEN asigna puntajes a los hogares encuestados basado en el nivel de acceso a la educación, características demográficas, acceso al mercado laboral, condiciones de vivienda, acceso a servicios públicos y seguridad social y tenencia de activos. Se establece un ordenamiento de los hogares. El que un hogar tenga un nivel de 1 es clasificado como indigente y si se tiene un nivel de 2 se considera pobre. El último cálculo arroja un 47,4% de pobres a nivel nacional y un 74.2% en el sector rural⁵⁶. Como se presentará más adelante, el SISBEN ha tendido varias modificaciones orientadas a mejorarlo y fortalecerlo en cada uno de los períodos de gobierno estudiados.

1.3.2 Pobreza como insuficiencia de ingresos. La pobreza bajo este enfoque se entendería como la carencia de ingresos necesarios para adquirir los bienes y servicios esenciales para vivir. Una persona es pobre cuando su nivel de ingreso es inferior a la línea de pobreza. La línea de pobreza estaría definida como el ingreso suficiente para comprar una cantidad determinada de alimentos⁵⁷.

⁵⁵ Ibid, Op. Cit p. 16.

⁵⁶ Ibid. 19.

⁵⁷ ALVAREZ, Maria Eugenia ,Opcit..p. 39.

Los indicadores que se ajustarían a este enfoque son: la línea de pobreza e indigencia y el indicador de dos dólares y un dólar por día.

- ***Línea de Pobreza LP y Línea de indigencia (A partir de los ingresos)***

La línea de la pobreza y de la indigencia tendría como base el enfoque biológico de acercamiento a la pobreza, en donde es el hambre la que determina la aproximación. Dentro de las críticas que se le hacen a este indicador, es que la dieta considerada en la línea base es exageradamente baja en algunos países ⁵⁸

Es importante resaltar que la pobreza medida mediante la línea de indigencia y la línea de pobreza, son los indicadores con los que en la actualidad el Gobierno Colombiano por intermedio de la MERPD, ha estimado las cifras oficiales de pobreza.

La línea de pobreza (LP) se puede calcular fijando estándares de consumo para los gastos diferentes a los alimentos (vivienda, vestuario, transporte etc) o lo que es más frecuente, multiplicando la línea de indigencia por la relación entre el consumo total y el consumo de alimentos observado en la población de referencia. Definidas ambas líneas a un año base, el valor de la (LI) se actualiza hacia adelante o hacia atrás usando índices de precios al consumidor y el de línea de pobreza se actualiza utilizando un coeficiente de Engel fijo⁵⁹. De acuerdo con este indicador, se es indigente cuando no alcanzan a cubrir una canasta normativa de bienes.

En Colombia se han hecho tres estimaciones de la línea de pobreza y la línea de indigencia, en el año 1988, en el año 1998 y en el 2005. La mayor críticas de estos cálculos, se refiere a que la población de referencia ha cambiado. En la primera

⁵⁸ <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20> p. 23 y 24

⁵⁹ MERPD 2006.Op. Cit., p. 22

encuesta los cálculos fueron hechos con el 25% más pobre, la segunda con el 90% más pobre y la del año 2005 nuevamente con un porcentaje del 25% y con el 100% de las familias vinculadas al programa de Familias en Acción. También se encuentran críticas frente a la definición de la canasta y frente a la imputación de los ingresos de quienes no responden.

Hasta el año 2005, no se tenía información de cómo se había obtenido la línea de pobreza rural, solo se tenía el dato de la fuente de información, la cual había sido la Encuesta de Alimentación y Nutrición de 1981. En los años 2002 y 2003, con motivo de la evaluación del programa de Familias en Acción, en donde se tenía información de la adquisición de los hogares, y lo que se gastaba en alimentos, otros bienes y servicios se obtuvo información sobre el gasto de alimentos de las zonas rurales, información que se utilizó para la construcción de las canastas normativas, base de la línea de indigencia⁶⁰.

De acuerdo con lo anterior, los cálculos de la MERPD, de la línea de pobreza e indigencia para el año 2005 se presentan en el cuadro 5 por persona y por hogar:

Cuadro 5. Línea de pobreza y Línea de indigencia en Colombia. 2005

	Personas por hogar	Pesos por persona		Pesos por hogar	
		Línea de indigencia	Línea de pobreza	Línea de indigencia	Línea de pobreza
Nacional	4	90.710	224.307	360.444	891.299
Urbano	3,9	97.440	246.055	379.325	957.867
Rural	4,2	71.951	163.685	303.432	690.291

Fuente. MERPD 2006

Nota: Corresponde a valores mensuales por persona y por hogar. Si la persona o el hogar tienen ingresos por debajo de estos rangos se consideran pobres.

Como se puede apreciar la LP y la LI, son más bajas en lo rural que en lo urbano. Lo anterior porque se considera actividades como el autoconsumo.

- **Dos dólares y un dólar por día.**

⁶⁰ . Las canastas normativas deben satisfacer las recomendaciones nutricionales de la población y en lo posible respetar los hábitos de consumo. MERPD, 2006 "Construcción de las canastas normativas de alimentos para las trece ciudades, resto urbano y zona rural". p.20.

Esta medida es muy utilizada por el Banco Mundial para hacer comparaciones internacionales y se basan en la definición de un nivel de ingreso necesario para garantizar un estándar de vida mínimo. De acuerdo con esto una persona se encuentra en pobreza extrema si solo cuenta con un dólar por día para satisfacer sus necesidades y una persona se encuentra en pobreza si solo tiene dos dólares por día⁶¹.

Esta medida fue la utilizada cuando se realizaron las estimaciones de las metas del milenio. Es importante resaltar que se trata de un indicador general sin distinción entre rural y urbano.

De acuerdo con esto y al igual que otros indicadores la pobreza y la pobreza extrema han tenido una tendencia a disminuir en los últimos años.

Bajo este enfoque solo los programas que aumentan el ingreso de los pobres servirán para reducir la pobreza.

1.3.3 Pobreza como Falta de Desarrollo de Capacidades⁶². De acuerdo con este enfoque el ser humano posee un alto potencial para lograr un nivel de vida digna en el plano individual y social. En este enfoque son muy importantes las necesidades psicológicas, sociales y éticas que experimentan los hombres como consecuencia de las relaciones que establecen entre ellos. La pobreza bajo este enfoque es concebida como la privación de capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que quiere realizar. La pobreza se concibe como la privación de las capacidades básicas.

⁶¹ MERPD 2006, Op. Cit., p. 20.

⁶² ALVAREZ, María Eugenia, Op cit p. 75-99. En este enfoque Se encuentran los planteamientos de la escuela escandinava sobre necesidades y satisfactores de la Organización Mundial de la Salud y de las Naciones Unidas con respecto al desarrollo humano y los análisis del economista indú Amartya Senn

Este enfoque también tiene en cuenta la estrecha relación que existe entre ingresos y capacidad. Esta relación depende de la edad de la persona (ejem. necesidades específicas de las personas mayores y de las que son muy jóvenes); del sexo y de los papeles sociales (ejem. Las responsabilidades específicas de la maternidad); del lugar (ejem. propensión de una región a inundaciones o sequías); de la situación epidemiológica.(ejem. enfermedades endémicas de una región)⁶³.

Así la pobreza expresa una profunda desigualdad social con una distribución injusta de las oportunidades de desarrollo y es un bloqueo objetivo a las posibilidades de satisfacción de las necesidades humanas.

La medición se efectuaría mediante indicadores multidimensionales. Bajo este enfoque se encuentran tres aproximaciones:

I) Pobreza como no correspondencia entre necesidades y satisfactores⁶⁴.

Dentro de este enfoque de desarrollo de capacidades, se encuentran autores de la escuela escandinava como Max Neef. Los autores de esta escuela no están de acuerdo sobre la afirmación de que las necesidades están en constante cambio de acuerdo con la cultura y el tiempo. Mencionan que existe una diferencia muy grande entre necesidades y satisfactores. Indican que las necesidades son pocas, universales y permanentes. Lo que cambia según las épocas y la cultura son los satisfactores.

Las necesidades se podían clasificar según categorías axiológicas en necesidades de subsistencia, de protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Según categorías existenciales se encontrarían las necesidades al nivel del ser, tener y hacer.

⁶³ Texto Desarrollo y Libertad, no autor

⁶⁴ Ibid.

Las necesidades expresan la tensión entre carencia y potencia. A medida que las necesidades se comprometen, motivan y movilizan son también potencialidad individual y colectiva.

II) Pobreza como negación de oportunidades de Desarrollo.

Esta conceptualización se genera en la década de los 90's por parte del Programa para el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas-PNUD. Se menciona que las personas valoran muchas opciones como la libertad política, social, económica y cultural, el sentido de comunidad, las oportunidades de ser productivos y creadores, el respecto por si mismo y los derechos humanos. El desarrollo humano es mucho más que el logro de estas capacidades es también el proceso de procurarlas de manera equitativa, participativa y productiva.

De acuerdo con este concepto una persona sería pobre cuando carece de oportunidades para lograr niveles mínimamente aceptables de realización personal. Esto abarcaría desde lo físico (estar bien nutrido, bien vestido, tener buena salud, vivir en forma adecuada) hasta logros sociales más complejos como participar en la vida en comunidad.

III) Pobreza como no expansión de capacidades.

La pobreza se entendería como la ausencia de la realización de algunas capacidades elementales, el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar niveles de vida mínimos aceptables.

Para el economista indio Amartya Sen la pobreza pasaría por la definición de desarrollo. El desarrollo sería la dinámica que alude a la composición, distribución, uso y propósito de los recursos con los que dispone una

sociedad. Una mayor disponibilidad de bienes y servicios no implicaría un mayor desarrollo económico y social. El desarrollo equivale a la capacidad de la gente de hacer las cosas que tiene motivo para valorar y elegir. De esta manera el ser y el hacer se convierten en más significativos que el tener.

Se tendría entonces la definición de capacidades, las cuales se refieren a la libertad de opción como aspecto medular del bienestar humano, a las oportunidades reales para definir el tipo de vida individual y social y a las habilidades para lograr dichas condiciones de vida. El concepto va más allá de la habilidad y productividad propios del capital humano. Las capacidades se relacionan con la libertad. La puesta en marcha de las capacidades crea las condiciones para el ejercicio de los derechos.

Se encuentra también el concepto de titularidades como el conjunto de bienes sobre los cuales las personas ejercen dominio. Al carecer de dotaciones iniciales mínimas, la pobreza priva a los individuos de la posibilidad de elegir ser y hacer. El nivel de vida de la sociedad no se mediría por el nivel mínimo de ingresos, sino por la capacidad de las personas de vivir el tipo de vida que para ellos es significativo.

IV) Pobreza como deficientes condiciones de vida. Esta propuesta fue desarrollada por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, a partir de una concepción de bienestar y de las necesidades básicas. La pobreza se consideraría como una falla en la capacidad efectiva para lograr un estándar de vida. Aborda al bienestar como potencialidades acercándose a los conceptos de “capacidades efectivas” y “conjuntos socialmente viables” propuestos por Amartya Sen. Su medición se efectúa por el índice de Condiciones de Vida.

Dentro de las estrategias para superar la pobreza de acuerdo con este enfoque de capacidades se puede encontrar: capacitación a los individuos y a los hogares para adquirir mayor control de sus vidas y recursos; acceso al crédito y a los servicios financieros; acceso a la tierra y a la vivienda; seguridad alimentaria, salud, educación y redes de seguridad social; reforzar la igualdad de género.

Bajo el enfoque de capacidades también se encuentra la relación entre pobreza y medio ambiente en donde los pobres se ven obligados a sobrexplotar los recursos naturales para sobrevivir cada día lo que hace que cada vez sean más pobres de ahí la necesidad de proteger los activos ambientales y establecer estrategias para disminuir la pobreza.

El indicador que se podrían aproximar a este enfoque es el Índice de Condiciones de Vida-ICV el cual se muestran a continuación:

- ***El Índice de Condiciones de Vida - ICV⁶⁵***

El ICV se acerca a la concepción de Amartya Sen en que el bienestar se fundamenta en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos y en la distribución y acceso a los recursos privados y colectivos que les permite tener una vida digna.

El ICV intenta dar un alcance más integrado e informativo sobre la satisfacción de las necesidades básicas y la calidad de vida que el índice de NBI al combinar indicadores de bienes físicos (características de la vivienda y acceso a servicios públicos), capital humano presente y potencial (años de educación de jefes de hogar y de mayores de 12 años, asistencia escolar de niños y jóvenes) y

⁶⁵ El ICV combina en una sola medida las variables de potencial de acceso a los bienes físicos: características físicas de la vivienda y las posibilidades de acceso a los servicios públicos domiciliarios; variables que miden el capital humano presente y potencial: educación del jefe y de los mayores de 12 años; las posibilidades de acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares; y, la composición del hogar.

composición del hogar (hacinamiento y proporción de niños menores de seis años)⁶⁶.

El ICV incluye más dimensiones que el NBI, da valoraciones distintas a las diferentes condiciones de vida y permite que vayan cambiando en el tiempo. “El ICV obtiene información sobre los objetos de valor (las realizaciones y las capacidades) a través de variables que dan cuenta de las condiciones de vida de las personas. Existe una relación entre las condiciones de vida, los vectores de realizaciones y el estándar de vida. Las condiciones de vida nos proveen información sobre lo que las personas pueden (o podrían) ser o hacer. La métrica del ICV es cardinal y ello permite ordenar los hogares en función de su estándar de vida”⁶⁷.) En la gráfica 4 se puede observar la medición de la pobreza mediante el ICV

1.3.4 Pobreza como exclusión de Derechos⁶⁸. Se asume que la expansión de capacidades y el respeto por los derechos humanos son prerrequisito para que las personas puedan tener un nivel de vida digno. Se menciona que es importante conocer el carácter estructural de las situaciones de pobreza y los mecanismos que la generan como el carácter multidimensional de los procesos que la provocan.

Se menciona que la exclusión social no es solamente desigualdad entre los de arriba y los de abajo, sino la distancia entre aquellos que participan en la dinámica y aquellos que son expulsados. La exclusión la padecen aquellos que se encuentran en situación de debilidad. Se pueden encontrar tres grandes mecanismos de exclusión: a la información, a los procesos de decisión, al acceso a servicios.

⁶⁶ MERPD, 2006 Op. Cit. p. 16

⁶⁷ DNP. Boletín SISD 30- Coyuntura Económica y cálculos sociales. Pobreza y desigualdad en Colombia. Bogotá. Diciembre de 2001 p. 17.

⁶⁸ ALVAREZ M, Maria Eugenia, Op. Cit., p.103-123

En este enfoque es importante el cumplimiento de los derechos humanos avanzando hacia los derechos de segunda generación “los derechos económicos, sociales y culturales” entre los cuales se encuentran: la seguridad social, el trabajo, la formación de sindicatos, entre otros.

Dentro de las estrategias para superar la pobreza de acuerdo con este enfoque se encuentran: acciones en el ámbito local se inscriban en una estrategia nacional; fomentar la asociación, la participación y la potenciación de los pobres. También la democratización de la propiedad, la educación, la salud, la vivienda y la calificación de la mano de obra.

1.3.4 Reflexiones sobre los enfoques e indicadores de pobreza

De acuerdo con lo anterior se puede establecer que en Colombia a partir de los enfoques de superación de la pobreza, se encuentran bastantes indicadores para aproximarse a su medición. Cada uno de estos presenta sus ventajas y limitaciones y en algunos de ellos contienen algunos grados de subjetividad de quienes los calculan. Adicionalmente, la subjetividad de los indicadores también radica, en la percepción de pobreza de quienes responden las encuestas.

Algunos críticos de entidades de prestigio académico mencionan que estos indicadores también responden a criterios políticos y mencionan que los procedimientos de cálculos deberían ser objeto de una norma ISO y acompañarse de veeduría ciudadana y académica. La decisión de aceptar un número mayor o menor de pobres es política. En la actualidad la entidad que realiza este tipo de cálculos es el Departamento Nacional de Planeación.

Si bien para cumplir a las consideraciones de las metas del Milenio, los avances se medirían a partir del indicador de 2 y 1 dólar por día, el indicador más utilizado ha sido el de la línea de pobreza y línea de indigencia.

La MERPD, ha planteado la importancia de la necesidad de un regulador internacional para las mediciones de la pobreza con aceptación unánime. La MERPD, le recomendó al DANE, constituir un grupo especial el cual ya empezó a operar a partir del primer semestre de 2006, que se encargue de discutir las diversas metodologías y de realizar los cálculos de la pobreza y de designar una Comisión Asesora de alto nivel compuesta por académicos nacionales y extranjeros y por representantes del Gobierno, encargada de apoyar metodológicamente y auditar las estimaciones realizadas por este grupo⁶⁹. Para disminuir el grado de subjetividad, se utilizan los indicadores objetivos y fáciles de calcular como dos dólares o un dólar por día

Como se puede apreciar, se han desarrollado una gran cantidad de indicadores para aproximarse a los enfoques de alivio de la pobreza. Sin embargo para lo rural, algunos de estos no se han cuantificado por las dificultades de consecución de la información. Preocupa, que para algunos períodos, no se conocían las bases de cálculo para cuantificar la pobreza rural, lo cual de alguna manera cuestionaría los indicadores.

Adicionalmente, algunos de estos indicadores no han sido calculados a nivel regional y municipal con la diferenciación entre rural y urbano, lo que impide hacer comparaciones y definir políticas concretas de alivio de la pobreza a nivel territorial.

⁶⁹ MERPD, 2005.

1.4. Desigualdad y coeficiente de GINI. Al existir desigualdad, algunos individuos o grupos no se benefician del crecimiento económico, se excluyen del mercado laboral y de las oportunidades. La medida para medir esta desigualdad es el coeficiente de GINI el cual se basa en la distribución acumulada de los ingresos (desde el individuo u hogar más pobre hasta el más rico en la economía). Un valor de 0 implica que los ingresos están perfectamente distribuidos y que el individuo (hogar) más pobre tiene el mismo ingreso que el más rico. Una distribución de 1 significa que todos los ingresos de la economía se concentran en el individuo (hogar) más rico y el resto de los individuos no perciben ingresos. Es importante señalar que América Latina se ha caracterizado por ser una de las regiones más desiguales del mundo.

En la práctica, en el mundo, el coeficiente de Gini varía entre 0,25 y 0,65. En la siguiente tabla se muestra la situación de Colombia frente a otros países en donde se estima además del coeficiente de Gini la proporción del ingreso total del país ganado por el decil más pobre y el más rico⁷⁰.

En Colombia el 10% de los ingresos más ricos recibe 30 veces más ingresos que los más pobres.

A continuación se presenta el coeficiente de Gini para diferentes países de todos los continentes con una aproximación al ingreso del 10% más pobres y el 10% más rico:

⁷⁰ PNUD. "Informe de Desarrollo Humano" Bogotá, p. 135-136

Cuadro 6. Coeficiente de Gini diferentes países. (1989-1995)

País	Año de la encuesta	Coeficiente Gini	Ingreso del 10% más pobre	Ingreso del 10% más rico
América Latina				
Brasil	1989	63.4	0.7%	51.3%
Colombia	1991	51.3	1.3%	39.5%
México	1992	50.3	1.6%	39.2%
Perú	1994			34.3%
Venezuela	1990	53.8	1.4%	42.7%
Europa				
Hungría	1993	27.0	4.0%	22.6%
Polonia	1992	27.2	4.0%	22.1%
Rusia	1993	49.6	1.2%	38.7%
Asia				
India	1992	33.8	3.7%	28.4%
Indonesia	1993	31.7	3.9%	25.6%
Pakistán	1991	31.2	3.4%	25.2%
Tailandia	1992	46.2	2.5%	37.1%
África				
África del Sur	1993	58.4	1.4%	47.3%
Egipto	1991	32.0	3.9%	26.7%
Nigeria	1993	45.0	1.3%	31.3%
Zambia	1993	46.2	1.5%	31.3%

Fuente: En Informe de Desarrollo Humano para Colombia tomado del Banco Mundial.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: MODELOS DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

De acuerdo con Roth, la política pública estaría definida como un “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesariamente deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”⁷¹. El Estado por medio de diferentes programas, proyectos e instrumentos puede realizar intervenciones en la sociedad.

⁷¹ ROTH, Deubel André Noel. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Agosto de 2004. p.27

Roth menciona que las intervenciones se pueden hacer por medio del I) Instrumentos prescriptivos e donde se busca modificar comportamientos mediante la obligación, la interdicción y la obligación II) Instrumentos incentivos, en donde se utiliza la recompensa, III) Instrumentos de coordinación, IV) Instrumentos de organización y de procedimiento V) Instrumentos materiales en donde el estado provee directamente los bienes y servicios, VI) Instrumentos de delegación de socios en donde se reconoce la importancia de organizaciones privadas y no gubernamentales en la ayuda para la consecución de los objetivos de las políticas públicas⁷².

Uno de los modelos para el análisis de las políticas públicas es el denominado “ciclo de la política pública” el cual se utilizará en el presente trabajo de grado, en donde se permite descomponer la política pública en cinco etapas: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. Este modelo al ser tan general, permite su utilización para el análisis de cualquier política. Para el presente trabajo de grado, se analizan documentos, indicadores e información presupuestal desde la formulación, hasta la evaluación de la política pública.

Identificación del problema e inclusión en la agenda pública. En relación con este punto es importante señalar que no todos los problemas terminan en la agenda pública. La agenda puede ser coyuntural o institucional. Para pasar de un problema privado a un problema social requiere un conjunto de elementos entre los que sobresalen los actores involucrados, la misma definición del problema y la publicidad del mismo. Aquí se vuelven muy importantes los medios de comunicación, los círculos académicos y los actores políticos. Una vez reconocido el problema se busca su institucionalización lo cual normalmente se traduce en

⁷² Ibid. p. 45-46.

leyes, reglamentos y políticas. Muchas veces los problemas más graves no son los que aparecen en la agenda gubernamental.⁷³

De acuerdo con Cobb y Elder (1972)⁷⁴, existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental: primero el tema debe ser de competencia de las autoridades públicas; segundo existe una distancia entre el deber ser y el ser que resulte lo suficientemente acentuada para exigir la acción política y finalmente que el problema se exprese bajo un código o lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda tratarlo.

Implementación de las políticas públicas. Las fases de implementación de la política pública, es donde se generan los actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones de textos y discursos⁷⁵. Se menciona que los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso constante de redefinición de objetivos y de reinterpretación de resultados.

Evaluación de las políticas públicas. La evaluación se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución de la eficacia de las políticas y programas públicos⁷⁶. También busca resolver la pregunta si una política pública es o ha sido exitosa permitiendo dar cuenta con un grado de objetividad los efectos de las acciones públicas.

3. Revisión Internacional sobre las estrategias para el alivio de la pobreza rural.

Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para el alivio de la pobreza rural es necesario plantear estrategias directas para su alivio. El

⁷³ Ibid. p. 61

⁷⁴ Ibid., p. 61

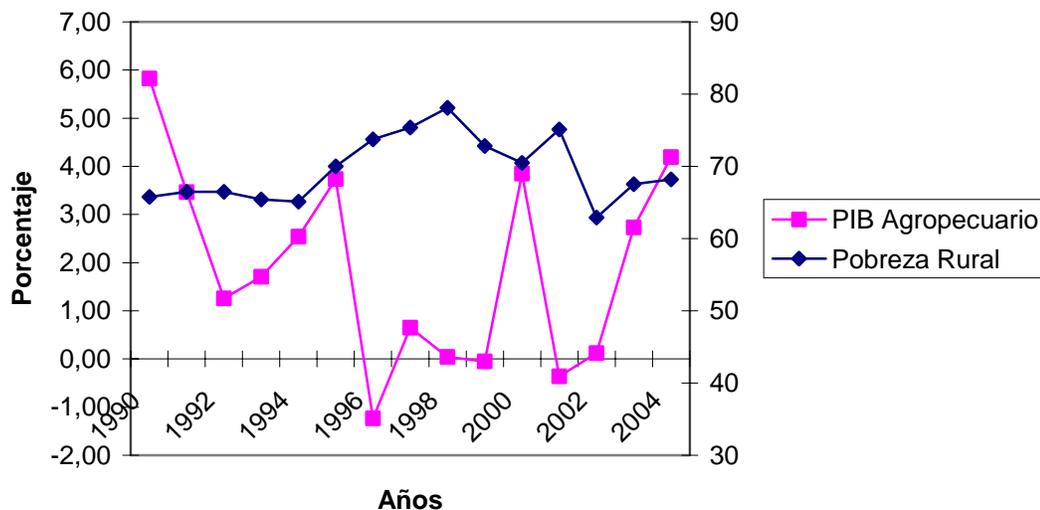
⁷⁵ MENY, Yves, THOENING, Jean- Claude. "Las políticas públicas". Editorial Ariel. Barcelona 1992 p. 158.

⁷⁶ ROTH, Op. Cit, p. 137.

crecimiento aumentaría el empleo, el número de horas trabajadas y en consecuencia los pagos para la población que trabaja. Dentro de las políticas que favorecen el crecimiento se tienen las que favorecen el ahorro e inversión, aumentan las exportaciones y modernizan la base industrial⁷⁷.

Observando el período 1990-2004 no se evidencia en general una relación directa entre crecimiento del PIB agropecuario y disminución de la pobreza, lo que sugiere la ausencia de medidas complementarias para aliviarla. Así por ejemplo en el período 1990-1995 se presentó tanto disminución como aumento del PIB agropecuario y los niveles de pobreza se mantuvieron estables. Durante los años 2002-2003, el crecimiento aumentó y la pobreza también lo hizo (Gráfica 2).

Gráfica 2. Crecimiento del Sector Agropecuario y pobreza rural 1990-2004.



Fuente: DNP.

⁷⁷BID, Op. Cit. 1997. No. SOC-103, p 3.

De acuerdo con el documento, la pobreza rural en América Latina, lecciones para una reorientación de políticas existen tres formas para reducir la pobreza rural⁷⁸:

- 1. Satisfacer las necesidades básicas de los pobres a fin de mejorar su situación**, aunque sus ingresos no aumenten. Dentro de los programas que obedecen a este tipo de orientación se encuentran los programas de vivienda, de seguridad alimentaria, el abastecimiento de agua potable, etc.
- 2. Lograr que los pobres sean más productivos a fin de que puedan incrementar sus ingresos**. Dentro de los programas e instrumentos que se pueden encontrar son los que apuntan directamente a la productividad como el micro crédito, la asistencia técnica, la capacitación, la investigación, la construcción de carreteras, etc.
- 3. Transferencia de ingresos**. En donde los pobres reciben transferencia en efectivo o en especie. Esta puede ser una forma directa de reducir la pobreza sobre la base de los ingresos sin embargo es poco frecuente en América Latina. Muchas veces las transferencias se hace de acuerdo a ciertas condiciones. Esta opción quizá puede tener buenos resultados en el corto plazo pero en mediano y el largo plazo puede traer incluso resultados nefastos porque se acentúa el asistencialismo y los programas no son sostenibles. Sin embargo la transferencia de ingresos es adecuada para ciertos tipos de población que no tiene posibilidad de tener ingresos autónomos suficientes para sacarlos de la pobreza como pueden ser los ancianos o personas con limitaciones físicas y mentales⁷⁹.

Adicionalmente y conforme con el enfoque de capacidades adicione el **mejorar la posición de los activos de los individuos**, en donde la posibilidad de aliviar la

⁷⁸ Op. Cit., CEPAL 2003, p. 25

⁷⁹ CEPAL. Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas –una mirada hacia Chile. Santiago de Chile. 2004 p. 25

pobreza depende de las características de los activos de las familias y de las características en que se desenvuelven las unidades familiares o sea el entorno de utilización de estos activos para generar los ingresos necesarios. Los activos que poseen las familias esta constituido por capital humano (educación, calificación, información de los miembros); capital físico o medios de producción (tierra y su calidad); el capital financiero y el capital social⁸⁰. El Gobierno debería evaluar cuales son los tipos de activos que necesitan los pobres para incrementar sus ingresos. La dependencia exclusiva de su capacidad de trabajo, sin el desarrollo de otros activos, constituye la causa más importante de continuación de la pobreza⁸¹.

Dentro de las características y tendencias de los programas de alivio de la pobreza rural se encuentran el que deben estar determinados por la demanda, deben ser focalizados a los pobres rurales y dentro de estos a las etnias, las mujeres y los jóvenes, deben ser descentralizados y deben contar en su concepción y ejecución con una participación activa de los beneficiarios.

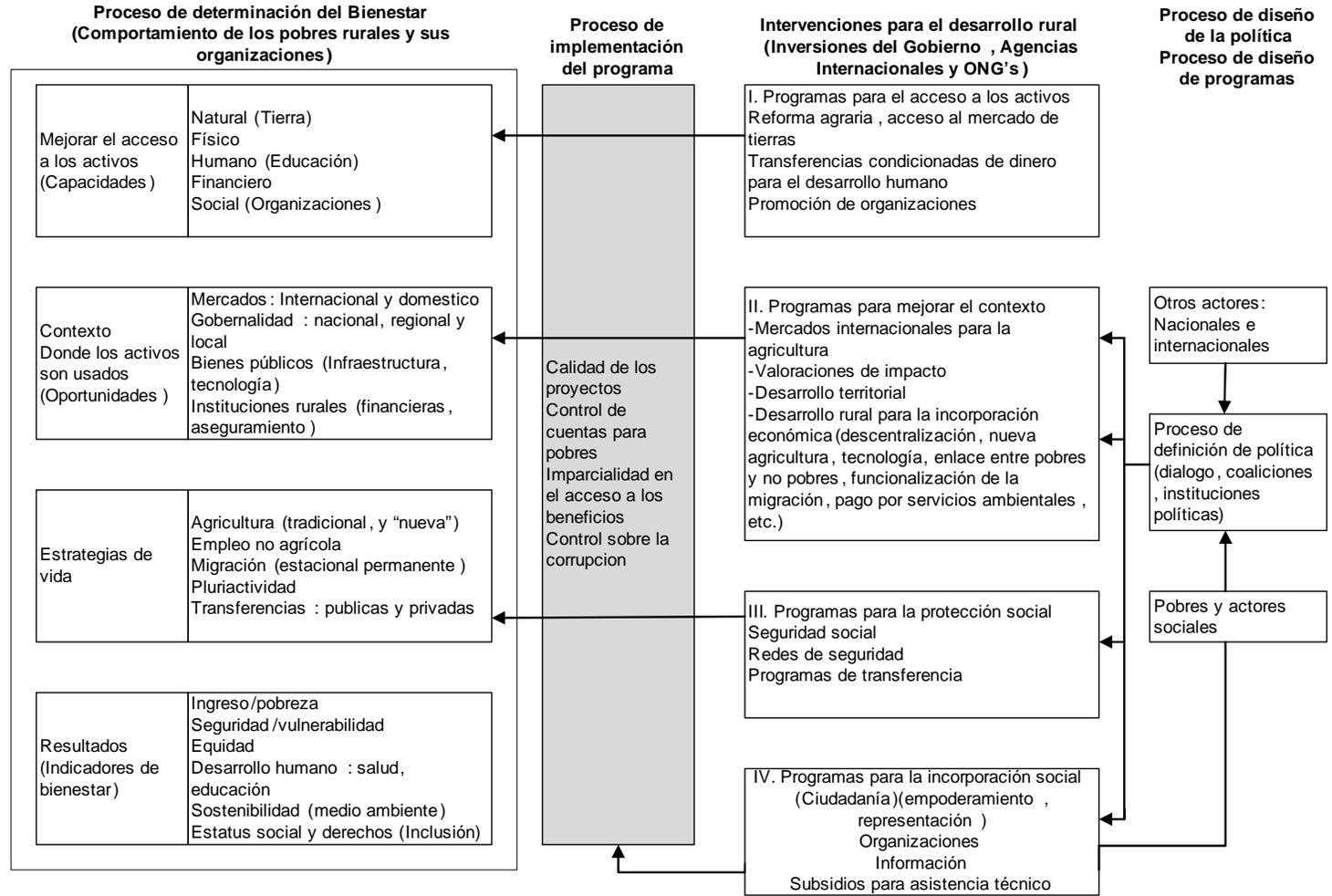
De la revisión internacional realizada frente a las políticas públicas para el alivio de la pobreza rural se pueden encontrar algunos puntos centrales para desarrollar una política integral, de acuerdo con Alain de Janvry⁸² (Esquema 2): Es importante resaltar que se menciona “lo integral”, con un concepto muy parecido a lo planteado con el programa DRI.

⁸⁰ CEPAL 2003, Op. Cit., p.52

⁸¹ MAHMOOD, Op. Cit., p. 12.

⁸² ALAIN DE JANVRY AND ELISABETH SADOULER, “Achieving success in rural development: toward implementation of an integral approach”.

Esquema 2: Esquema Conceptual de la política para el desarrollo rural para aliviar la pobreza rural.



De acuerdo con lo anterior la política debería considerar los siguientes elementos:

1. Desarrollar programas para incrementar el acceso a los activos.

Dentro de los activos de relevancia para los ámbitos rurales se puede encontrar: tierra, educación y capital social.

a) **Tierra.** En relación con la tierra, se buscaría incrementar el acceso a la misma para los pobladores rurales pobres en donde se debería garantizar los títulos formales o reconociendo los derechos informales de los individuos y las comunidades. Se establecerían por ejemplo requerimientos mínimos de productividad de la tierra o de lo contrario se recurriría a la expropiación.

b) **Educación rural.** Con el objetivo de evitar la continuación del círculo vicioso en donde los padres no estudian y prefieren mantener esta tendencia en sus hijos lo cual tendría repercusiones en otros aspectos de la vida como la salud y en la nutrición. Para superar esta situación se han introducido programas de transferencias condicionadas donde los padres pobres reciben dinero a cambio de enviar a sus hijos a los colegios y a controles de salud.

c) **Capital social.** Las organizaciones tienen como propósito servir a sus miembros en un contexto donde hay fallas de mercado. Se pueden crear empresas para generación de ingresos, adquirir poder de mercado, encontrar representación política, para acceder a la información y a capacitaciones. Aquí también es importante transformar organizaciones que fueron creados por donantes a organizaciones de **generación de valor**. También puede ayudar el estar organizados para provisión de seguros colectivos, bienes públicos, entre otros.

1. Programas para mejorar la calidad y el contexto donde los activos son usados: En este aspecto se puede encontrar lo siguiente:

- a. **Mercados internacionales para la agricultura** en donde es importante eliminar la distorsión de los precios principalmente para los países en vías de desarrollo.
- b. **Valoraciones del impacto rural de las políticas**, en donde por ejemplo, las políticas nacionales deberían revisarse analizando el impacto en el bienestar de los pobladores rurales y se debería dar un alto nivel de importancia al desarrollo rural;
- c. **Desarrollo territorial**, orientado no únicamente a la “descentralización”, como se dio en muchos países en los 90’s en donde se buscaba mayor presupuesto y bienes públicos para los municipios sino también para desarrollar estrategias de generación de ingresos. En este aspecto del desarrollo territorial es necesario el desarrollo de instituciones.
- d. **Desarrollo Rural para una incorporación económica** en donde es relevante realizar acciones para eliminar los altos costos de transacción sobre el mercado de productos y factores por la deficiente infraestructura, imperfecciones de la información, falta de acceso al crédito, escaso desarrollo de mercados para los servicios ambientales.

También es importante el desarrollo de la nueva agricultura identificando oportunidades de mercado, focalizarse en cultivos y cría de animales de alto valor, buscar altos precios para los productos y contratos con la agroindustria, supermercados y agroexportadores, realizar adecuadas conexiones entre los pobres y no pobres y “funcionalizar la migración”.

Respecto a “funcionalizar la migración” se requieren acciones como preparar a los individuos para empleos urbanos, ayudar a

los migrantes a encontrar empleo en sus regiones de origen, direccionar las remesas hacia inversiones locales.

2. Programas de transferencia de protección social. Principalmente, en el caso de individuos que son incapaces de generar ingresos debido a la edad, discapacidad y enfermedad

3. Programas para promocionar la incorporación social de los pobres. Promocionar las organizaciones representantes de los pobres rurales e donde se fomente la participación

De acuerdo con lo anterior, De Janvry⁸³, presenta algunas recomendaciones para el alivio de la pobreza rural y para cumplir con los objetivos del milenio, como son crear: capacidades, ciudadanía, oportunidades, soporte político y conocimiento. Este autor hace una enunciación de los objetivos e instrumentos para cumplirlos:

⁸³ ALAIN DE JANVRY, Op.Cit p. 89.

Esquema 3: Recomendaciones para una política de Desarrollo Rural para alivio de la pobreza.

Prioridades	Crear capacidades	Crear ciudadanía	Crear oportunidades	Crear el soporte político	Crear conocimiento
Objetivo	Hacer que los pobres rurales se conviertan en agentes de cambio	Incorporar a los pobres rurales a la Asistencia Social	Incrementar las oportunidades de los pobres rurales para generar ingresos en sus regiones de origen	Elevar el desarrollo rural en la agenda política	Experimentar y aprender del desarrollo rural integrado.
Instrumentos	-Salud -educación, nutrición y planificación familiar.	Promocionar y mejorar la efectividad de los organismos locales y organizaciones para la representación de los pobres rurales. Descentralización de Rendición de cuentas Control local	-Orientaciones hacia el desarrollo territorial. -Oportunidades ofrecidas por la nueva agricultura Incrementar la rentabilidad de los "commodities". -Funcionalizar la migración. -Programas de demanda para bienes públicos. -Introducir pagos por los servicios ambientales Introducir nuevas instituciones locales en particular para el financiamiento y aseguramiento. Promocionar vínculos entre los pobres y los no pobres.	-Realizar evaluaciones de impacto. -Promocionar reformas políticas orientadas a fomentar la participación de los pobres.	-Analizar y sistematizar experiencias. -Realizar análisis de impacto de experiencias locales.

Fuente: De Janvry, Opcit p. 89

El desarrollo territorial es una de las orientaciones importantes en los programas para el alivio de la pobreza rural. Este enfoque está siendo adoptado en las políticas de gran cantidad de organismos internacionales como el FIDA, el BID, el Banco Mundial, la FAO, la CEPAL y la GTZ. En el desarrollo territorial deben estar implícitos el desarrollo de las nuevas actividades en los ámbitos rurales, la nueva agricultura y es fundamental el desarrollo institucional⁸⁴. El objetivo del desarrollo territorial es el de "una transformación productiva, institucional y social en un espacio determinado con el fin de

⁸⁴ SHEJTMAN, Alexander y BERDEGUÉ, Julio, "Desarrollo Territorial Rural". Marzo de 2004.

incorporar a los pobres rurales a las oportunidades de ingresos y empleo generadas por el crecimiento local, regional y descentralizado y por tanto reducir la pobreza rural”⁸⁵.

⁸⁵ Consorcio de Investigación Económica y Social-CIES. “Propuesta para una economía rural, competitiva e incluyente en el marco del Desarrollo Rural Territorial”. Febrero de 2006, p. 12

V. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA ALIVIAR LA POBREZA RURAL. PERÍODO 1994-2006

En esta sección, se presenta el análisis de las políticas públicas para aliviar la pobreza rural en período 1994-2006 durante las administraciones de los presidentes Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Alvaro Uribe Velez.

En la primera parte de este capítulo, se buscó establecer cual era el enfoque predominante de superación de la pobreza de las políticas públicas en cada uno de los período de gobierno estudiados; en la segunda parte, se identificaron los principales instrumentos utilizados para combatir la pobreza rural, además se realizó un análisis detallado de las políticas y estrategias para el alivio de la pobreza rural, al final de la segunda parte, y a manera de anexo, y para cada uno de los períodos de gobierno, se presenta una matriz en donde se sintetiza la política pública estudiada mostrando los aspectos sobresalientes de su formulación y de ejecución de acuerdo con títulos relevantes relacionados con el alivio de la pobreza rural. Esta matriz se construyó integrando varias fuentes tanto del Gobierno como las provenientes de instituciones dedicadas a la investigación social como el Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID de la Universidad Nacional, FEDESARROLLO, la Contraloría General de la República, entre otras.

En la tercera parte, se muestra utilizando la evolución de los indicadores de pobreza y de contexto, los efectos y logros de la política pública para reducir la pobreza rural.

La principal hipótesis en este trabajo de grado fue que dada la magnitud y características de la pobreza rural en Colombia, no han existido una política integral, con un adecuado enfoque que haya arrojado resultados de consideración en las políticas con injerencia en la pobreza rural.

En relación con esta hipótesis, se pudo corroborar que no existieron políticas públicas específicas para combatir la pobreza rural en el período de estudio; sin embargo, es importante mencionar que durante el periodo de análisis se mantuvieron otras políticas generales principalmente en cabeza de la Presidencia de la República, (tanto para ámbitos urbanos como rurales), que tuvieron efectos positivos en el alivio de la pobreza rural. Es relevante resaltar el desarrollo de políticas bajo responsabilidad de otros Ministerios, principalmente en materia de salud y educación que sistemáticamente han contribuido a disminuir los indicadores de pobreza.

Se puede señalar además, que en algunos casos como el DRI; el Programa para el Desarrollo de la Microempresa Rural-PADEMÉR; Red de Seguridad Alimentaria-RESA; han existido instrumentos específicos del sector rural con incidencia positiva en la pobreza rural. En la mayoría de los casos estos instrumentos y programas han sido financiados con recursos internacionales.

1. Enfoques en la formulación de las políticas públicas para el alivio de la pobreza rural 1994-2006.

Luego de haber revisado la política pública de los tres períodos de gobierno analizados (anexos 1, 3 y 5) , se sistematizó en el cuadro 7, la información a través de la cual se buscó identificar el enfoque predominante de superación de la pobreza de la política pública. Se intentó por lo demás, establecer si durante cada gobierno la pobreza rural fue prioridad y si efectivamente se formularon políticas públicas para aliviar la pobreza rural.

En efecto, se encontró que en los diagnósticos de los tres planes de desarrollo, se muestra la situación y la profundidad de la pobreza rural, pero en el momento de definir políticas concretas y directas, y asignar recursos y competencias no se priorizó la pobreza rural.

Cuadro 7: Enfoques de superación de la pobreza en cada uno de los períodos de gobierno.

Variable	Salto Social 1994-1998	Cambio para construir la Paz 1998-2002	Hacia un Estado Comunitario 2002-2006
Definición de pobreza	No se encontró una definición de pobreza en el Plan de Desarrollo. En el diagnóstico del Plan se presenta la definición de los indicadores NBI y Línea de Pobreza	No se encontró ninguna definición de pobreza en el Plan de Desarrollo Se relaciona la pobreza con el conflicto.	No se encontró ninguna definición de pobreza en el Plan de Desarrollo En un documento técnico de la Misión para el Desarrollo de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad -MERPD, se define la pobreza como: un estado de privación del bienestar no solo material (consumo de alimentos, vivienda, educación, salud, entre otros) sino que se refiere también a otras esferas de la vida: inseguridad personal y de los bienes; vulnerabilidad a la salud, a los desastres y a las crisis económicas; exclusión social y política; y la libertad de realización de capacidades ⁸⁶ . (Esta definición no se considero en el análisis por cuanto no se consignó en la política pública).
Prioridad en combatir la pobreza de forma directa	Sí. Red de Solidaridad	Sí. Red de Apoyo Social.	Sí: Política para cumplir con los objetivos del Milenio; Red Contra la Pobreza Extrema
Prioridad pobreza rural de forma directa	No. Desarrollo Rural	No	No
Forma de Medición	NBI, LP. Es importante mencionar que a nivel de diagnóstico, se mencionan cifras de pobreza desde los años 70's discriminados entre Urbano y Rural.	NBI, LP. También se menciona el ICV	NBI, LP y Dos y un dólar por día. Se presentan cifras de la línea de pobreza nacional, rural y urbana desde 1978 hasta 2000.
Población objetivo en lo rural	Los más pobres. Pequeños productores, campesinos y mujeres. En el caso de tierras las comunidades negras y los indígenas.	Pequeños, medianos y grandes productores. Programas en cabeza de Presidencia se dirigieron a los más vulnerables especialmente desplazados.	Pobres en general y pobres extremos (urbano y rurales). A nivel de lo rural se mencionan los pequeños productores y los campesinos. Afrocolombianos y las mujeres.

⁸⁶ MERPD Opcit . "Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia. Bogotá, 2006. p. 5.

	En el caso del DRI son los pequeños y medianos productores.	Afrocolombianos y mujeres rurales.	
Enfoque predominante	Necesidades Básicas insatisfechas e Insuficiencia de Ingresos	Necesidades Básicas insatisfechas e Insuficiencia de Ingresos	Insuficiencia de Ingresos y NBI. Con el Conpes 102 de 2006 se reafirma NBI ya que este Conpes es principalmente de Protección Social. Se menciona Capacidades.

Es relevante señalar que en todos los Gobiernos existió una Red contra la pobreza a nivel general, en donde se incluía lo urbano y rural. En el Gobierno del Presidente Samper se denominó: Red de Solidaridad; en el Gobierno de Pastrana: Red de Apoyo Social y en el Gobierno del Presidente Uribe: Red Contra la Pobreza Extrema. También es importante mencionar que en la Administración Uribe se definió también una política para cumplir con los objetivos del Milenio.

Para tener una mayor integridad en el análisis fue necesario estudiar en los planes de Desarrollo de cada uno de los períodos de Gobierno, las políticas públicas generales para aliviar la pobreza y las políticas de lo rural definidas en los documentos Conpes.

Teniendo en cuenta la dificultad para identificar los enfoques de superación de la pobreza, se optó por observar si existía una definición de pobreza y cuáles fueron los indicadores utilizados en el diseño de la política pública. También fue importante identificar si existió una población objetivo a la cual se dirigía la política pública, para así determinar si la misma efectivamente se formuló y focalizó en los más pobres del campo.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque más frecuente fue el de Necesidades Básicas Insatisfechas tanto en formulación como en la implementación y el de Insuficiencia de Ingresos en formulación, esto por cuanto los resultados en generación de ingresos han sido casi nulos. En general los programas que

dependen de la Presidencia de la República su enfoque ha sido de Necesidades Básicas y los que dependen del Ministerio de Agricultura, el de insuficiencia de Ingresos

En relación con la población objetivo, se encontró que los grupos más pobres de pobladores rurales la mayoría de las veces no han sido incluidos en la formulación. Se priorizó, con mucha frecuencia a los pequeños productores y a los campesinos. En relación con este punto es importante mencionar que la población campesina no es lo mismo que la población pobre y que un pequeño productor no necesariamente es pobre.

De acuerdo con Forero, una aproximación a la definición de campesino, esta relacionada con que “sus unidades de producción son al mismo tiempo unidades de consumo cuya finalidad es la reproducción de la familia o de la comunidad”. La mayoría de los campesinos colombianos son productores familiares agropecuarios, forestales y pesqueros y las comunidades rurales indígenas o afrocolombianas en las que la economía comunitaria sustituye o complementa la producción familiar⁸⁷.

En relación con los pequeños productores rurales, la definición de acuerdo con FINAGRO es aquel individuo cuyos activos totales para el 2008, no superen los \$50'900.000 incluidos los del cónyuge, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero y que por lo menos 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes de sus ingresos provengan de la actividad en agropecuaria”.

Un pequeño productor rural, de acuerdo con la Ley 607 de 2000, de Asistencia Técnica, son “los propietarios, poseedores o tenedores a cualquier título que directamente o con el concurso de sus familias exploten un predio rural, que no supere el área y los ingresos de dos Unidades Agrícolas Familiares-UAF y siempre que deriven de su actividad agropecuaria, forestal,

⁸⁷ Pontificia Universidad Javeriana, Cuadernos Tierra y Justicia No. 2

agroforestal, pecuaria, piscícola, silvícola o de zootecnia por lo menos el 70% de sus ingresos”⁸⁸

La definición de la UAF, conforme con la ley 505 de 1999, es “un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a mil ochenta (1.080) salarios mínimos legales diarios⁸⁹.” Esto, a precio de 2005 correspondería a \$1,144,500 para una familia. Si se compara este valor con la línea de pobreza de 2005 para lo rural, la cual corresponde a \$690,291, superaría a la línea en 1,65 veces.

De acuerdo con las definiciones anteriores se encuentra que I) para algunos instrumentos (se ha definido pequeño productor en términos de activos y no de ingresos y no se tendría referente de cuantos ingresos percibirían este tipo de personas para saber si con estos ingresos son considerados como pobres por LP. II) Al convertir los ingresos esperados para el caso por ejemplo de la UAF de los pequeños productores, estos superan la línea de pobreza.

En el programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI, el cual se mantuvo en las Administraciones de los Presidentes Samper y Pastrana y fue el más relevante en términos de recursos destinados a este, la población objetivo fueron los pequeños y medianos productores rurales. Es importante señalar que conforme con el Sistema Nacional de Cofinanciación, el DRI, se focalizaba en zonas donde existía población con mayor NBI y teniendo en cuenta que la mayor cantidad de habitantes en los territorios donde se ejecutaría fuese rural⁹⁰.

En todos los períodos de Gobierno, también se priorizo a la población afrocolombianas y a los indígenas, lo cual fue muy importante, por cuanto este

⁸⁸ Ley 607 de 2000, artículo 3.

⁸⁹ Ley 505 de 1999, artículo 4

⁹⁰ DNP, Conpes Social, 029 de 1995, pg5

tipo de población normalmente es catalogada como población pobre rural. En todos los Gobiernos analizados, se presentaron metas del número de personas que se atenderían pero no se consideró una línea base para dar cuenta del desarrollo de las políticas.

En la Administración Pastrana, la percepción es que además de los pequeños productores existió un énfasis hacia los medianos y grandes, también a los desplazados por la violencia. Un ejemplo de esto es que instrumentos como el FAG, que cubrían la garantía de los pequeños productores también fueron ampliados para los medianos y los grandes. Es relevante mencionar que en este período se aumentó considerablemente el número de desplazados los cuales pasaron de 29,405 en 1999 a 42, 772.

En la Administración del primer Gobierno Uribe, si bien en varios Conpes a nivel de diagnóstico se mostró las precarias condiciones de la población pobre rural, luego en la formulación, no se presentó políticas y acciones específicas para este tipo de población. El énfasis de la política fueron los pobres extremos a nivel general y los pequeños productores y los campesinos a nivel sectorial.

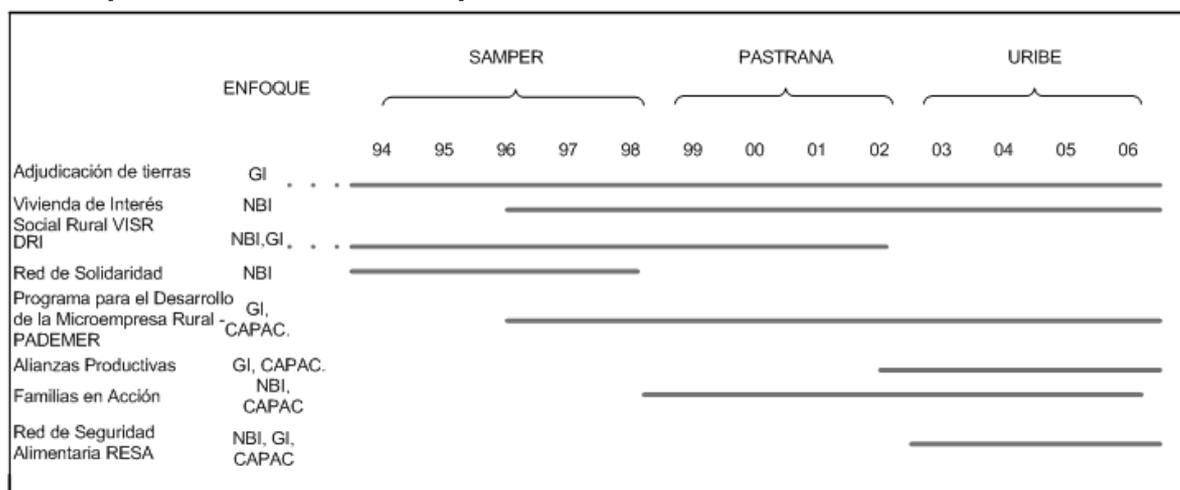
2. Estrategias para combatir la pobreza rural y principales Instrumentos y programas de Política para aliviarla

En el esquema 4, se presentan los instrumentos que han contribuido al alivio de la pobreza rural de manera cronológica en cada uno de los períodos de gobierno seleccionados y su enfoque. En todos los períodos de Gobierno existieron instrumentos con injerencia en el alivio de la pobreza rural, sin que hubiese mediado una política específica y directa para la pobreza rural.

Los programas y proyectos con mayor continuidad fueron: Adjudicación de tierras, Vivienda de Interés Social Rural-VISR y PADEMÉR. En los dos primeros no se evidencia resultados de consideración y fueron en un alto grado cuestionados, PADEMÉR por su parte fue un proyecto financiado con

recursos de la Cooperación Internacional del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola-FIDA. Especial atención merece el DRI, con todas sus fases el cual durante más de 25 años estuvo contribuyendo a mejorar las condiciones de los pobladores rurales. El detalle de la operación de estos programas e instrumentos se presenta más adelante.

Esquema 4. Instrumentos para el alivio de la Pobreza Rural.1994-2006



Como se observa y como ya se ha analizado los enfoques predominantes son el de Necesidades Básicas Insatisfechas y Generación de Ingresos. También algunos de estos instrumentos tuvieron algunas actividades de Desarrollo de Capacidades.

De otro lado y teniendo en cuenta que las asignaciones presupuestales, en alguna medida dan cuenta de las prioridades de la política pública, se encontró que en todo el período estudiado (1994-2006), el presupuesto del sector agropecuario tuvo una tendencia a aumentar y fueron de importancia los recursos destinados a los programas que de alguna manera aliviarían la pobreza rural como el DRI, Vivienda de Interés Social-Rural, Adjudicación de Tierras.

En los últimos años y a partir del Gobierno de Pastrana, los instrumentos relacionados con apoyos directos⁹¹ tuvieron más relevancia para los Gobiernos (Cuadro 8 y Gráfico 3). En el Gobierno Samper, se dieron la mayor cantidad de recursos para los programas destinados al alivio de la pobreza rural. Es importante resaltar que no se presenta la información presupuestal de los

⁹¹ Dentro de los apoyos directos se encuentran: Fondo de Comercialización del IDEMA, Certificados de Incentivos Forestal-CIF; Programas Especiales de Competitividad; Incentivo a la Capitalización Rural-CIF; Financiamiento de Reconversión Productiva; Fondo de Estabilización de Precios, entre otros.

instrumentos en cabeza de la Presidencia de la República por cuanto existe dificultad para diferenciar entre lo urbano y lo rural.

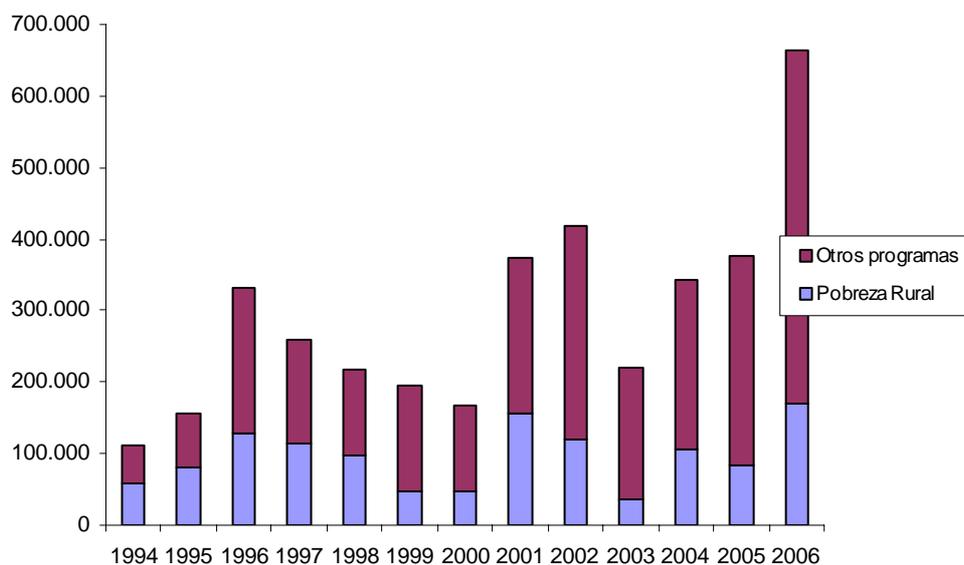
Cuadro 8. Recursos de Inversión- Sector Agropecuario 1994-2002

PROGRAMAS	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	Total
Pobreza Rural	59.005	80.179	127.266	114.971	97.874	47.212	46.118	156.318	120.138	35.860	105.128	84.461	169.784	1.244.315
Apoyos Directos	19.302	27.268	73.040	42.389	25.726	45.734	38.661	87.284	159.119	81.315	102.802	136.459	253.585	1.092.684
Adecuación de C. T. Innovación	20.851	24.267	39.064	31.319	46.434	39.609	17.450	52.287	41.017	37.106	51.469	88.218	122.000	611.091
Capitalización y Financiamiento	1.520	17.661	32.469	27.646	19.816	30.434	25.787	36.158	73.789	14.609	24.967	22.214	36.962	364.032
Sanidad	0	0	36.749	33.581	13.598	7.135	20.454	15.944	0	23.356	27.380	12.440	11.000	201.637
Sistemas de Información	9.259	4.399	6.320	6.407	7.592	13.584	12.461	17.884	17.280	20.124	25.284	27.913	59.696	228.203
Emprejarización	1.216	586	12.490	2.241	3.823	4.397	4.683	5.998	5.477	5.183	5.658	5.646	10.400	67.800
TOTAL SECTOR	294	1.563	4.150	0	2.138	6.681	353	3.151	1.990	2.439	548	0	600	23.907
TOTAL SECTOR	111.448	155.924	331.548	258.554	217.000	194.785	165.967	375.025	418811	219992	343236	377352	664027	3.833.669

Cifras en millones de pesos de 2006

Fuente: DDRS-DNP

Gráfica 3. Presupuesto Sector Agropecuario y para pobreza rural 1994-2006



Fuente: DDRS-DNP

Realizando un cálculo rápido en donde se relaciona el presupuesto total del período 1994-2006, con el promedio de población pobre rural se encuentra que a cada persona catalogada como pobre en lo rural, le corresponderían 148.9 millones de pesos en promedio en el período estudiado.

En el cuadro 9, se presenta la discriminación del presupuesto orientado al alivio de la pobreza rural a nivel de programas y proyectos. Como se observa los programas y proyectos que sobresalen son: DRI, la Vivienda de Interés Social Rural-VISR; Adjudicación de Tierras y Alianzas Productivas. En general son programas y proyectos orientados a mejorar el acceso a los activos y con alta incidencia en NBI y generación de ingresos.

Cuadro 9. Programas y proyectos para el alivio de la pobreza rural 1994-2002.

Proyectos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
DRI (Incluye electrificación, telefonía, acueducto, infraestructura, carreteras, vivienda rural, pozos, saneamiento básico, centros de acopio, plazas de mercado, etc.)	38.706,6	54.159,1	50.115,8	46.666,3	46.947,4	324,3	352,7	97.027,6	53.939,9					388.239,6
VIS RURAL			23.908,7	20.527,2	12.595,8	8.505,1	24.789,1	37.089,1	24.370,4	25.951,6	54.759,5	44.019,1	59.250,0	335.765,6
Adjudicación de Tierras	17.246,2	24.844,6	44.802,4	41.877,7	34.098,9	32.349,2	17.272,5	17.751,1	19.571,1	4.752,6	35.405,7	18.432,5	14.600,0	323.004,6
Alianzas productivas									6.498,8	3.461,4	9.126,6	11.483,3	16.000,0	46.570,0
Desplazados	0,0	0,0	0,0	0,0	1.086,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40.350,0	41.436,1
Pademer- Microempresa rural	0,0	0,0	0,0	943,4	1.692,3	1.120,4	352,7	759,2	8.123,5	1.557,1	4.563,3	6.698,6	13.000,0	38.810,5
Fondo de fomento (+mujer)	278,5	999,0	6.917,4	2.540,3	393,7	4.124,4	3.011,0	2.962,6	6.913,9	86,5	0,0	1.435,4	9.200,0	38.862,7
Pesca (admon y fomento)	283,9	176,1	412,9	1.398,5	674,0	788,0	340,0	728,9	720,6	51,9	1.273,2	2.392,3	17.384,0	26.624,2
INDERENA	2.251,8													2.251,8
Empleo Rural	238,0	0,0	1.108,9	292,6	386,0									2.025,5
Cultivos ilícitos				725,1										725,1
Total Pobreza Rural	59.005,0	80.178,8	127.266,2	114.971,2	97.874,1	47.211,5	46.118,0	156.318,4	120.138,1	35.861,1	105.128,2	84.461,2	169.784,0	1.244.315,8

Cifras en millones de pesos constantes de 2006.

Fuente:DDRS-DNP

Es relevante mencionar que la mayoría de los programas y proyectos para aliviar la pobreza rural, han sido financiados mediante créditos externos con diferentes fuentes multilaterales.

2.1 Estrategias para aliviar la pobreza rural por períodos de Gobierno.

En este apartado se presentan las estrategias para el alivio de la pobreza rural en cada uno de los tres periodos de gobierno estudiados. Como ya se indicó en los gobiernos revisados se establecieron políticas para el alivio de la pobreza a nivel general y no específicamente para lo rural. También se recogieron la orientación de los programas y proyectos con injerencia en la reducción de la pobreza rural.

2.1.1 El Salto Social (1994-1998).

En los fundamentos del Plan de Desarrollo, se encontró que la Administración Samper, mostró preocupación por la situación de desempleo como consecuencia de la Apertura Económica en donde se afectó la agricultura empresarial disminuyéndose el empleo y deteriorando las condiciones de vida de las zonas rurales. De acuerdo con esto, se enuncia el Programa de Microempresas y el Programas Desarrollo Campesino⁹². Otro de los elementos fundamentales en el PND, es la educación en el sentido de elevar el nivel educativo de la población.

Aunque en la administración Samper, existía una gran preocupación por la situación social del campo, no se presentó una estrategia integral para el alivio de la pobreza rural. Se definió una estrategia integral para el Desarrollo Rural que se puede encontrar en la política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino (Conpes 2745 de 2004). También es importante mencionar el Contrato Social Rural, el cual fue un escenario de discusión de la situación social del campo.

La política consignada en el Conpes 2745 de 2004, fue una política integral para los campesinos. Se consideraron aspectos de **dotación de activos** para los individuos como tierra, riego, financiamiento, desarrollo tecnológico, formación de capital humano; se indicaron instrumentos de **protección social y servicios básicos** en el campo como educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura; se definieron acciones y estrategias para la **descentralización y el desarrollo territorial** y para el fomento de la participación y se definieron algunos programas especiales. Al cruzar esta política con los lineamientos de De Janvry (Ver Marco Conceptual Capítulo IV), se observa que contiene una gran cantidad de los instrumentos presentados por este autor para el alivio de la pobreza rural. Obviamente todavía se necesitarían mayores desarrollos en cada uno de los aspectos. También es

⁹² (PND, fundamentos del PND el Salto Social. Sin página)

importante resaltar, que si bien esta política provenía de Minagricultura, recomendó y definió responsabilidades en la orbita de otras instancias como el DNP, Minambiente, el Sena, Ministerio de Educación, etc, esto daría cuenta de una preocupación de coordinación institucional para el desarrollo de la política.

En la administración Samper se observó también preocupación por las poblaciones afectadas y relacionadas con el conflicto y el narcotráfico para lo cual se estableció el Programa de Desarrollo Alternativo y para el Desplazamiento Forzado. El programa que respondía directamente a los pobres fue la **Red de Solidaridad**, la cual tuvo componentes tanto urbanos como rurales. En general se observaron lineamientos de política pública en varios frentes relacionados con el Desarrollo Rural.

Las políticas para el sector agropecuario se presentaron en dos capítulos del Plan de Desarrollo: el de competitividad para la internacionalización y en el de pequeña propiedad y economía solidaria.

En relación con los instrumentos del capítulo de pequeña propiedad y economía solidaria, la administración Samper planteó los que tradicionalmente han estado presentes para el desarrollo rural : Desarrollo Rural Integrado con su tercera fase Programa de Desarrollo Integral Campesino-PDIC, la Reforma Agraria, el Crédito, los Servicios Productivos de asistencia técnica, los servicios sociales de educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable y saneamiento básico y programas de vivienda en zonas rurales. Es importante señalar que el PDIC venía desde el año 1990 y terminó en el año 1996 y se circunscribió a la cofinanciación de proyectos.

La evolución del PDCI, indicaba que debería circunscribirse a la cofinanciación de proyectos y al empoderamiento de los municipios en el desarrollo de sus proyectos, sin embargo en este sentido se presentaron obstáculos por cuanto la descentralización y el desarrollo local no fueron desarrollados ni profundizados.

Dentro de las temáticas, programas y proyectos novedosos se encontraron, los lineamientos para las Zonas de Reserva Campesina, las cuales se desarrollarían en el gobierno siguiente y sería una respuesta para las zonas afectadas por la violencia , el Programa para el Desarrollo de la Microempresa Rural-PADEMER, financiado por el FIDA el cual tiene una clara orientación para combatir la pobreza rural a pesar de que tenga su propia focalización, la temática de seguridad alimentaria y nutricional. Adicionalmente, la Administración Samper planteó la Red de Solidaridad como el programa bandera para la aliviar de la pobreza. Se resalta que durante la Administración Samper se firmo un crédito con la Banca Multilateral para el financiamiento del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología-PRONATTA. Los programas de Zonas de Reserva Campesina y PRONATTA no fueron analizados en el presente trabajo de grado, por cuanto el primero responde a las situaciones de conflicto y el segundo no tenía como objetivo el alivio de la pobreza como resultado del análisis de la matriz presentada en el cuadro 1.

Como ya se mencionó, si bien en la formulación de la política, se presentó una estrategia integral para el desarrollo campesino y rural en el desarrollo de la política, se observaron una gran cantidad de programas y proyectos cada uno para el cumplimiento de un fin particular sin que mediara una estrategia concreta para la reducción de la pobreza rural. Adicionalmente con la Red de Solidaridad, se inicia el desarrollo de programas orientados a los habitantes rurales por parte de entidades no sectoriales como es la Presidencia de la República.

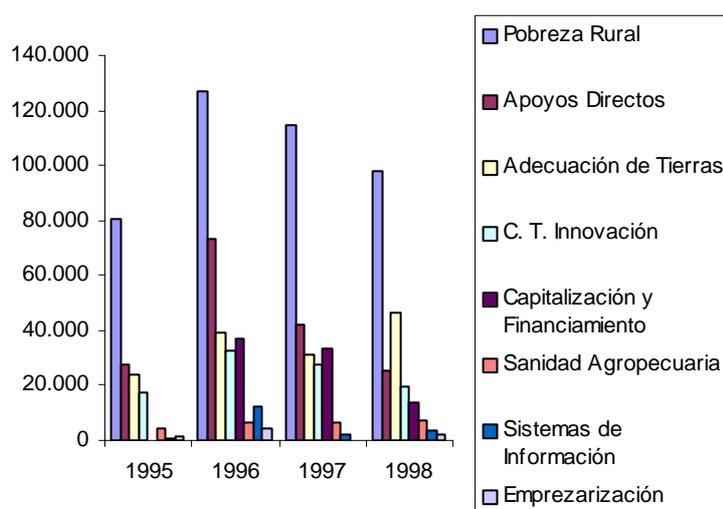
Al final de la Administración Samper, se había creado la Misión Rural la cual diagnosticó la problemática del sector Rural y planteó algunas estrategias para su mejoramiento, lo cual quedó consignado en varios documentos. Sus resultados no fueron tenidos en cuenta en el período del presidente Pastrana.

La revisión de la política pública para la Administración Samper consignada en el plan de desarrollo, documentos Conpes, informes al Congreso de la República y documentos de otras fuentes se sintetizó en una matriz la cual se presenta en el anexo 1. En esta matriz se recoge los aspectos sobresalientes frente a la formulación y ejecución. Es importante resaltar como ya fue mencionado en la metodología, que esta sistematización se basó en diversidad de fuentes para conservar un grado de objetividad en el análisis. La agrupación consideró aspectos generales y temáticos.

Presupuesto⁹³. El presupuesto de inversión en el Salto Social se orientó principalmente para programas que si bien no tenían como objetivo concreto aliviar la pobreza si la atacaban (43,64%); en segundo lugar para programas de apoyos directos como ICR, CIF, IDEMA, seguros de Desastres (17,49%); en tercer lugar para los programas para adecuación de tierras (14,65%) (Gráfica 4).

Dentro de los programas que contribuirían a la reducción de la pobreza, sobresale el programa DRI (48.21%), la Reforma Agraria (34,40%) y la Vivienda de Interés Social Rural (12.83%) (Gráfica 5). Es importante señalar que todos los programas venían de Administraciones anteriores.

Gráfica 4. Destinación de la inversión: Gobierno Samper



⁹³ El análisis del presupuesto se realizó desde 1995 a 1998.

Fuente: DDRS-DNP. Cifras a pesos constantes de 2006.

Gráfica 5. Presupuesto para programas y proyectos destinados aliviar la pobreza rural. Gobierno Samper.



Fuente: DDRS-DNP. Cifras a pesos constantes de 2006.

Entidades. Las entidades encargadas de los programas del sector rural en la Administración Samper fueron: el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT, el Instituto de Mercadeo Agropecuario-IDEMA, el Instituto Nacional de Pesca-INPA, La Caja Agraria. Es importante mencionar que para el fortalecimiento de la descentralización, se creó en el Ministerio la Unidad de Gestión para el Desarrollo de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CMDR. También señalar que algunas de las entidades presentaban problemas de ineficiencia y corrupción. Finalmente en 1996 se liquidó el IDEMA.

De otro lado, la Red de Solidaridad, la cual como ya se mencionó se encontraba en cabeza de la Presidencia de la República.

En el Anexo 2 se presenta el listado de los documentos Conpes relacionados con la pobreza rural durante la Administración Samper.

2.1.2 Cambio para construir la Paz (1998-2002)

En el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz, existió preocupación por aliviar la pobreza, sin establecer metas concretas para aliviarla. También la generación de empleo se encontró dentro de la intención de política de este Gobierno. La política pública de la Administración del Presidente Pastrana estableció una estrecha relación **entre pobreza y conflicto**. Su preocupación se centro en los programas y proyectos para las zonas de conflicto a través del Plan Colombia (cultivos ilícitos y desplazados) y también se apoyo en programas orientados a la competitividad del Sector Agropecuario. Especial atención recibe la atención a la población desplazada.

Durante el período de Gobierno del presidente Pastrana, surgió la Red de Apoyo Social, para mitigar los efectos de la crisis económica sobre los grupos poblacionales más vulnerables de una forma rápida (mujeres, jóvenes, niños y desempleados). Los programas que hacían parte de la RAS eran: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. Se buscaba resultados rápidos de los programas y flexibilidad. De estos programas el que tuvo efectos en lo rural fue el de Familias en Acción ya que los otros, fueron diseñados para ámbitos urbanos. Familias en Acción trabaja con subsidios monetarios directos a la demanda; funcionaba con una institucionalidad independiente a las que tradicionalmente hacían este tipo de intervenciones como por ejemplo el ICBF para asegurar según se mencionaba en el diseño intervenciones ágiles y oportunas; exigía que los municipios garantizarán y mantuvieran la calidad y cantidad de la oferta local de servicios de educación y salud⁹⁴.

Es importante resaltar que Colombia en el año 2000, firmó la Declaración de los Objetivos del Milenio junto con 188 países más en la Asamblea de las Naciones Unidas como fue presentado en el marco de referencia, sin embargo

⁹⁴ Evaluación de Políticas Públicas No. 3, Red de Apoyo Social: conceptualización y evaluación de impacto, p 12, 13 y 14. Noviembre de 2004.

la Administración Pastrana, no realizó ningún diseño de política pública para cumplir con este compromiso, como si lo haría el siguiente Gobierno.

Se puede afirmar que en el Gobierno Pastrana, se eliminaron las políticas integrales para el desarrollo rural, en cabeza del Ministerio de Agricultura y con efectos en el la reducción de la pobreza rural. La Presidencia de la República empezó a tener gran injerencia en las zonas rurales quizá con estrategias que no distinguen las particularidades de lo rural y con énfasis en contrarestar la situación de violencia.

Si bien la política hace en su formulación, enunciaciones frente a acceso a la tierra, desarrollo regional, participación, en su ejecución se observa un retroceso en el desarrollo de estos temas. No se evidencias lineamientos claros de la política de desarrollo rural.

En el Sector Rural, de todas formas se continuó con la estrategias tradicionales para el desarrollo rural de una forma desarticulada como la política de tierras en donde se entregarían tierras mediante subsidio, el financiamiento a través de crédito, la vivienda de interés social, el DRI, etc.

Como ya se mencionó, la tercera fase del DRI denominada Programa para el Desarrollo Integral Campesino finalizo en 1997. Sin embargo en la Administración Pastrana, el DRI continuó funcionando como Fondo de Cofinanciación. El DRI durante los años 1999 y 2000 tuvo presupuestos mínimos (\$320 millones anuales en promedio) y luego durante los dos años siguientes se aumentó considerablemente el presupuesto, \$97,027 millones en 2001 y \$53,939 en 2002, sin embargo la ejecución de estos recursos fue bastante cuestionada en términos de corrupción y de favores políticos.

También se continuó con el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural-PADEMÉR, y como novedad se dio inició al proyecto Alianzas Productivas en donde se establecieron alianzas entre los pequeños productores, los

industriales y los comercializadores. Estos dos proyectos fueron financiados a través de créditos externos. Adicionalmente es relevante resaltar el establecimiento de un crédito para la educación rural⁹⁵ el cual estaba orientado tanto a cobertura como a calidad y estaría en cabeza del Ministerio de Educación.

De los programas de la Presidencia de la República con injerencia en las zonas rurales sobresale Familias en Acción. Este programa como ya se detalla, respondió a la protección social y se basa en un esquema de transferencias.

Finalmente y a nivel general se dan los lineamientos para la creación del Sistema Social de Riesgo y el Fondo de Protección Social y reformas para la focalización del gasto público.

En el Anexo 3, se presenta la revisión de la política pública para la Administración Pastrana, consignada en el Plan de Desarrollo, documentos Conpes, informes al Congreso y documentos de otras fuentes la cual se sintetizó en una matriz.

Presupuesto. En la Administración Pastrana el presupuesto del Sector Rural se orientó en primer lugar para proyectos para combatir la pobreza (31.46%), en segundo lugar para apoyos directos (28,65%), en tercer lugar para proyectos de ciencia y tecnología (14,39%) y en último lugar para adecuación de tierras (13,02%). Los programas para combatir la pobreza rural pierden importancia y empiezan a ser muy importantes los programas de apoyos directos (Gráfica 6).

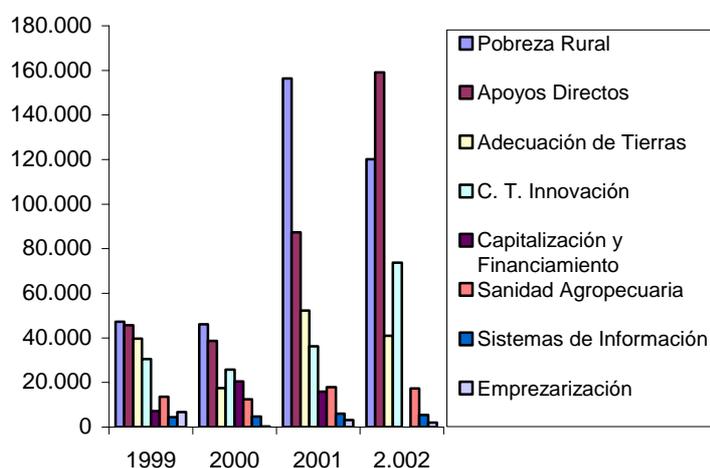
Si bien el presupuesto total del Ministerio de Agricultura se aumentó en un 19%, el presupuesto para los programas que contribuyeron aliviar la pobreza

⁹⁵ DNP, Conpes 3056 de 1999.

rural se redujeron en aproximadamente \$57,000 millones⁹⁶, respecto del período de Gobierno del Presidente Samper.

Dentro de los Programas para combatir la pobreza sobresalen el Fondo DRI (41,74%), la Reforma Agraria (23,93%) y la Vivienda de Interés Social Rural (26.08%). Es de resaltar y como ya fue mencionado el DRI tuvo en este período grandes cuestionamientos en la ejecución de los recursos por prácticas corruptas y favores políticos (Gráfica 7).

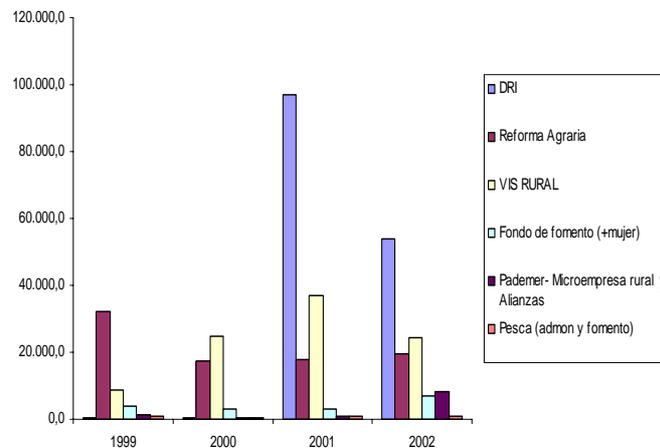
Gráfica 6. Destinación de la inversión: Gobierno Pastrana.



Fuente: DDRS-DNP. Cifras a pesos constantes de 2006.

⁹⁶ A precios constantes de 2006.

Gráfica 7. Presupuesto para programas y proyectos destinados a aliviar de la pobreza rural. Gobierno Pastrana.



Fuente: DDRS-DNP. Cifras a pesos constantes de 2006.

En el Anexo 4 se presenta el listado de los Conpes revisados y relacionados con la reducción de la pobreza rural en el Gobierno Pastrana.

2.1.3 Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)

La Administración Uribe, planteó como objetivo concreto aliviar la pobreza y su énfasis lo realizó en la pobreza extrema. No se plantearon estrategias específicas frente a la pobreza rural. En el plan de Desarrollo también se mencionó: aumentar la eficiencia del gasto social; mejorar la focalización del gasto y consolidar un sistema de protección social⁹⁷

La estrategia frente a los pobres extremos es la de unir e integrar los programas existentes alrededor del proyecto Familias en Acción en la denominada Red contra la Pobreza Extrema. También se enfatizó en mejorar y fortalecer el instrumento de focalización como fue el SISBEN.

Por otro lado los programas sectoriales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como fueron PADEMER, Alianzas Productivas, Política de Tierras, VISR, también se siguieron desarrollando. Dentro de los programas y

⁹⁷ DNP “Plan de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario”.p.25.

proyectos novedosos se encontró la Red de Seguridad Alimentaria –RESA, el cual esta orientado a un cambio de actitud hacia el autoconsumo y la Banca de Oportunidades que brindaría servicios financieros para los más pobres. Este último programa no se estudio por cuanto no depende de la política sectorial ni de la Presidencia de la República.

Revisando la política de Uribe en relación con los elementos de política pública planteados por De Janvry (Ver Marco Conceptual), se pueden encontrar enunciaciones de protección social, de asociatividad, acceso a activos como tierra, financiamiento, tecnología, se da importancia a las actividades no agrícolas. Sin embargo pierde en los lineamientos generales el énfasis “integral”, el cual se empieza a trasladar a proyectos particulares como PADEMÉR y su segunda fase denominada de Desarrollo de Oportunidades.

No se observa una coordinación adecuada entre los programas que dependen de la Presidencia con los del MADR.

Es importante mencionar que el Gobierno Uribe, si planteó sus estrategias para cumplir con los compromisos del Milenio (2000) y creo escenarios de discusión concretos para aliviar la pobreza. La creación de la Misión para el Diseño de una estrategia para la Superación de la Pobreza y la Desigualdad-MERPD, es la evidencia más concreta frente a este aspecto.

La MERPD fue creada en 2005, para la realización de estudios de base necesarios para proponer una estrategia de largo plazo para la reducción de la pobreza y la desigualdad. La MERPD estaba integrada por un Consejo Consultivo, un Consejo Técnico y un director con su grupo de trabajo técnico. El Consejo consultivo, se integro por diferentes representantes del Gobierno, del Congreso, de Universidades y Organismos Internacionales.

La revisión de la política pública para la Administración Uribe consignada en el plan de desarrollo, documentos Conpes, informes al Congreso y documentos de otras fuentes se sintetizó en una matriz y se presenta en el Anexo 5.

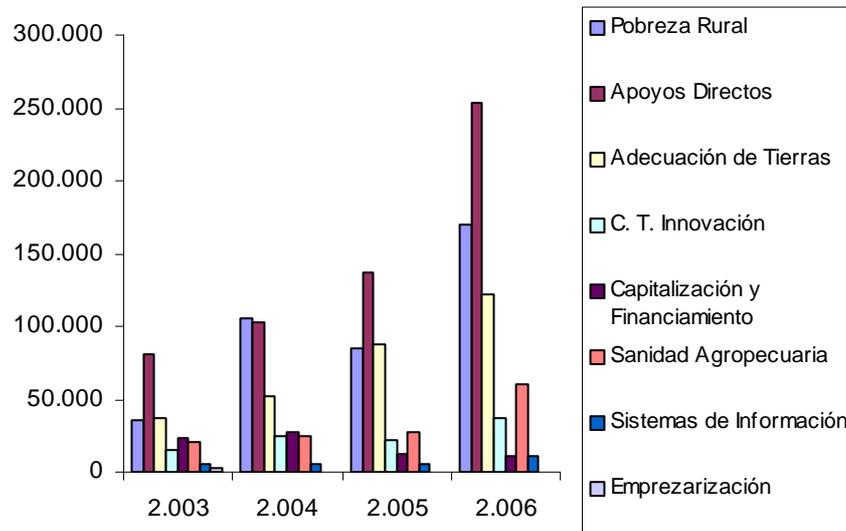
Presupuesto.

El presupuesto del MADR durante la administración Uribe se destinó en primer lugar para apoyos directos (37.5%), en segundo lugar para proyectos que buscan combatir la pobreza rural (21.24%) y en tercer lugar para adecuación de tierras (19.33%) (Gráfica 8).

Dentro de los proyectos para aliviar la pobreza por monto de recursos se encontró en primer lugar, la VISR (46.55%); en segundo lugar los de adjudicación de tierras (18.52%); en tercer lugar, PADEMER y Alianzas (16.67%) (Gráfica 9). El aumento del presupuesto para VISR, se debe a la contratación de un crédito con el BID.

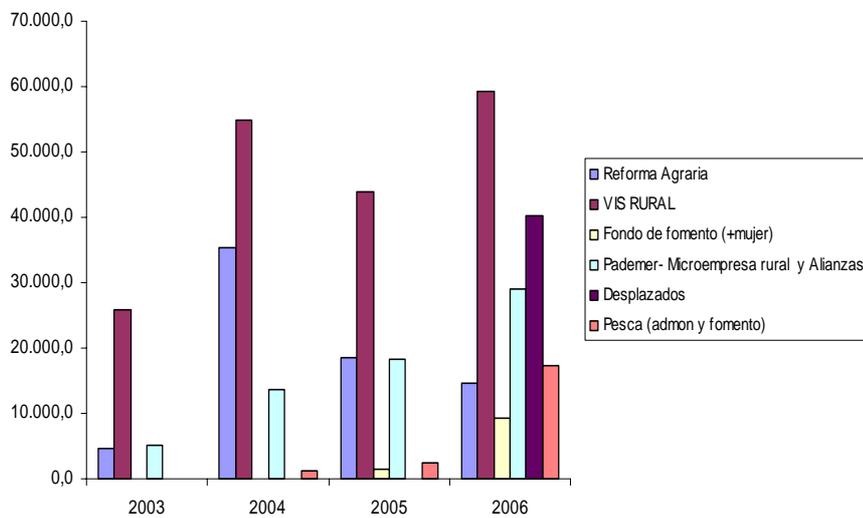
El Presupuesto total del MADR aumentó frente al período del Presidente Pastrana en un 33% y el presupuesto para el alivio de la pobreza rural aumentó en un 4%. Los mayores aumentos presupuestales frente al Gobierno anterior se dieron en apoyos directos con un incremento del 73%.

Gráfico 8. Destinación de la inversión. Gobierno Uribe



Fuente: DNP-DDRS

Gráfica 9. Presupuesto para programas y proyectos destinados aliviar la pobreza rural. Gobierno Uribe.



Fuente: DNP-DDRS

En el Anexo 6 se presenta el listado de los Conpes revisados para aliviar la pobreza en el Gobierno Uribe.

2.2 Instrumentos de política pública para el alivio de la pobreza rural en el período 1994-2006

En este apartado se presentan un breve resumen de los instrumentos con injerencia o que tuvieron relación con combatir de la pobreza en las zonas rurales. Estos, se recogen en tres grupos: en el primero se encuentran los que han sido permanentes en todo el período estudiado (Tierras y Vivienda de Interés Social Rural); en el segundo grupo, se presentan los principales instrumentos por cada período de gobierno y en el último grupo los que han sido financiados con recursos de la Cooperación Internacional.

Para todos los instrumentos, se muestra su período; la descripción del mismo; la población objetivo; algunos logros y resultados; debilidades y fortalezas y enfoque de superación de la pobreza. En lo relativo a logros y resultados, más adelante se complementará con el apartado 3, en los efectos y logros de las políticas públicas para combatir la pobreza rural.

2.2.1 Instrumentos permanentes:

2.2.1 .1 Adjudicación de Tierras

Período	...1994-2006
Descripción	<p>De acuerdo con la ley 160 de 1994, la adjudicación de tierras se realiza mediante un subsidio para el 70% del valor correspondiente a la respectiva Unidad Agrícola Familiar-UAF y se daría un subsidio a la tasa de interés para los créditos tomados por el valor que haría falta para completar el valor de la UAF</p> <p>Los campesinos interesados iniciarían su proceso de negociación de manera individual o colectivo en coordinación con las oficinas del INCORA, luego del INCODER.</p> <p>Las condiciones de pago son 50% en bonos agrarios y 50% en dinero en efectivo</p> <p>Luego con la Ley 812 de 2003 el Subsidio se establece por el 100% y de manera integral incluyendo el valor de la tierra y las inversiones complementarias, tales como: capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria. Esto quiere decir que a la población beneficiaria se le reconocería la necesidad de incluir dentro del subsidio otros</p>

	<p>factores además de la tierra para implementar el proyecto productivo.</p> <p>El monto máximo del Subsidio es de 70 SMLV (Aprox 32,305,000 a 2008).</p> <p>En relación con los Baldíos, la ley 160 define que estos se titularían de acuerdo con la UAF. Para demostrar la titulación se requiere demostrar una ocupación no inferior a 5 años.</p>																														
Población objetivo	Hombres y mujeres del campo que no sean propietarios de tierras y que hayan tenido tradición en labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos																														
Recursos	Los recursos destinados para adjudicación de tierras, en el período 1994-2006 son de 324,885 millones a precios de 2006, financiados con recursos ordinarios de la Nación mediante bonos agrarios.																														
Resultados ⁹⁸	<p>En Reforma Agraria, los resultados no han sido exitosos principalmente, en la adjudicación de tierras mediante Subsidios. En Adjudicación de Baldíos los resultados han sido mejores.</p> <p>La adjudicación de tierras mediante subsidios en todos los gobiernos, los resultados han estado muy lejos de lo programado. A continuación se presentan las siguientes estadísticas de los subsidios entregados en el período 1995-2003.</p> <p>Cuadro 10: Subsidios entregados para adquisición de tierras</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Fmiliias ben</th> <th>Hcs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1995</td> <td>6.684</td> <td>90.388</td> </tr> <tr> <td>1996</td> <td>5.473</td> <td>84.433</td> </tr> <tr> <td>1997</td> <td>4.006</td> <td>59.482</td> </tr> <tr> <td>1998</td> <td>2.303</td> <td>34.963</td> </tr> <tr> <td>1999</td> <td>1.095</td> <td>13.166</td> </tr> <tr> <td>2000</td> <td>1.120</td> <td>13.187</td> </tr> <tr> <td>2001</td> <td>858</td> <td>13.888</td> </tr> <tr> <td>2002</td> <td>1.072</td> <td>8.211</td> </tr> <tr> <td>2003</td> <td>550</td> <td>2.996</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: DNP-DDRS</p> <p>En relación con la adjudicación de Baldíos las estadísticas de entrega fueron las siguientes: Cuadro 11: Títulos y familias beneficiadas en Baldíos</p>	Año	Fmiliias ben	Hcs	1995	6.684	90.388	1996	5.473	84.433	1997	4.006	59.482	1998	2.303	34.963	1999	1.095	13.166	2000	1.120	13.187	2001	858	13.888	2002	1.072	8.211	2003	550	2.996
Año	Fmiliias ben	Hcs																													
1995	6.684	90.388																													
1996	5.473	84.433																													
1997	4.006	59.482																													
1998	2.303	34.963																													
1999	1.095	13.166																													
2000	1.120	13.187																													
2001	858	13.888																													
2002	1.072	8.211																													
2003	550	2.996																													

	Año	Títulos	Familias	Hcs
	1996	9.192	9.391	582.564
	1997	12.864	20.767	1.385.462
	1998	12.246	17.492	970.418
	1999	10.086	12.658	459.408
	2000	12.612	19.423	1.320.349
	2001	12.373	26.764	1.736.964
	2002	9.171	21.104	814.378
	2003	4.796	9.210	550.520
	2004	4.656	5.626	271.248

Fuente: DNP-DDRS

Fortalezas y Debilidades	<p>-Uno de los cuellos de botella del Subsidio de Adjudicación de tierras mediante Subsidio definido en la ley 160 de 1994, fue la falta de acceso al crédito para que los pobladores rurales pudiesen adquirir el 30% de la UAF.</p> <p>-Se careció de incentivos para impulsar a las nuevos entes promotores (cooperativas, organizaciones campesinas, ONG's, municipios) en particular para la formulación y desarrollo de proyectos.</p> <p>-No desarrollaron las instancias de participación comunitaria para la R.A. (Consejos Municipales de Desarrollo Rural)</p> <p>-La ley 160 de 1994, partía de la demanda por parte del campesino. Sin embargo muchos de los pobladores rurales carecían de capacidades para acceder a esta demanda y por esto no solicitaban los Subsidios.</p>
Enfoque predominante de superación de la pobreza	Pobreza como insuficiencia de ingresos.

2. 2.1.2 Vivienda de Interés Social Rural-VISR	
Período	1994-2006
Descripción ⁹⁹	<p>Se trata de un subsidio en dinero o en especie para facilitar el acceso de una solución de vivienda a los hogares más pobres. El subsidio se otorga por una sola vez. Este subsidio puede ser para vivienda nueva o para mejoramiento.</p> <p>Conforme con la Ley 3ª de 1991, la Coordinación del Programa de VISR la debía realizar la Caja Agraria hoy Banco Agrario. Esa misma ley define que la Coordinación General del Sistema lo debería realizar el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</p> <p>El SISBEN fue la herramienta utilizado para realizar la focalización.</p> <p>El decreto 973 de 2005 mencionaba el valor de la vivienda no podrá superar los 50 SMLV.</p>

	<p>El proceso de asignación de subsidios se realizaba mediante convocatoria pública, en donde se convoca a los municipios, departamentos y entidades privadas para que presenten proyectos de VISR, para acceder a los recursos de acuerdo con la distribución departamental.</p> <p>En VISR, se encontraban entidades oferentes de proyectos de vivienda, quienes organizan la demanda y presentan proyectos a la entidad otorgante. Dentro de los oferentes de encuentran los municipios, distritos, cabildos, resguardos, etc; promotores o gestores de proyectos, quienes son entidades colaboradoras para las entidades postulantes.</p> <p>El valor del subsidio esta entre 10 y 12 SMLV para mejoramiento de vivienda y saneamiento básico y entre 12 y 18 SMLV para construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva.</p> <p>La distribución de los recursos de la VISR, se realizaba así: Un 60% para atender los cupos indicativos departamentales y un 40% para atender a las familias vinculadas a proyectos de política sectorial rural. Para la distribución departamental se realiza por un coeficiente departamental, el cual se basaría en NBI y mayor cantidad de población en zonas rurales.</p>																												
Población objetivo	Hogares rurales de escasos recursos económicos. Debían pertenecer al nivel de SISBEN 1 y 2. La población indígena se asimila a SISBEN 1.																												
Recursos	El presupuesto para la VISR fue de 336,125 millones en el período 1994-2006. La mayor asignación de recursos se efectuó en los últimos años producto de un crédito con el BID por US\$30 millones el cual fue ejecutado durante los años 2005 y 2007.																												
Fortalezas y Debilidades	<p>-No se estructuró un sistema de información como tampoco de monitoreo y evaluación. Es decir se desconoce como fue la implementación de este programa.</p> <p>-La institucionalidad local fue débil para la presentación de los proyectos de vivienda y para ayudar a la población de escasos recursos para tener soluciones de vivienda.</p>																												
Resultados ¹⁰⁰	<p>Los Resultados del programa de VISR se pueden apreciar en la gráfica 1. También en el cuadro 2</p> <p>.</p> <div style="text-align: center;"> <p>Familias beneficiadas con VIS</p> <table border="1"> <caption>Familias beneficiadas con VIS</caption> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Familias beneficiadas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1994</td><td>60.000</td></tr> <tr><td>1995</td><td>40.000</td></tr> <tr><td>1996</td><td>50.000</td></tr> <tr><td>1997</td><td>25.000</td></tr> <tr><td>1998</td><td>10.000</td></tr> <tr><td>1999</td><td>5.000</td></tr> <tr><td>2000</td><td>10.000</td></tr> <tr><td>2001</td><td>10.000</td></tr> <tr><td>2002</td><td>10.000</td></tr> <tr><td>2003</td><td>10.000</td></tr> <tr><td>2004</td><td>15.000</td></tr> <tr><td>2005</td><td>10.000</td></tr> <tr><td>2006</td><td>8.000</td></tr> </tbody> </table> </div>	Año	Familias beneficiadas	1994	60.000	1995	40.000	1996	50.000	1997	25.000	1998	10.000	1999	5.000	2000	10.000	2001	10.000	2002	10.000	2003	10.000	2004	15.000	2005	10.000	2006	8.000
Año	Familias beneficiadas																												
1994	60.000																												
1995	40.000																												
1996	50.000																												
1997	25.000																												
1998	10.000																												
1999	5.000																												
2000	10.000																												
2001	10.000																												
2002	10.000																												
2003	10.000																												
2004	15.000																												
2005	10.000																												
2006	8.000																												

	<p style="text-align: center;">Cuadro 12: Solicitud Vs adjudicación</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Años</th> <th colspan="3">Familias</th> <th colspan="3">Subsidios</th> </tr> <tr> <th>Solicit</th> <th>Adjud</th> <th>%</th> <th>Solicit</th> <th>Adjud</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2001</td> <td>104,582</td> <td>12,582</td> <td>12%</td> <td>451,169</td> <td>51,697</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>2002</td> <td>94,571</td> <td>9,65</td> <td>10%</td> <td>396,09</td> <td>40,227</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>2003</td> <td>71,287</td> <td>9,37</td> <td>13%</td> <td>295,029</td> <td>36,27</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>2004</td> <td>54,823</td> <td>7,618</td> <td>14%</td> <td>243,505</td> <td>34,389</td> <td>14%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: left;">Fuente: DNP-DDRS</p>	Años	Familias			Subsidios			Solicit	Adjud	%	Solicit	Adjud	%	2001	104,582	12,582	12%	451,169	51,697	11%	2002	94,571	9,65	10%	396,09	40,227	10%	2003	71,287	9,37	13%	295,029	36,27	12%	2004	54,823	7,618	14%	243,505	34,389	14%
Años	Familias			Subsidios																																						
	Solicit	Adjud	%	Solicit	Adjud	%																																				
2001	104,582	12,582	12%	451,169	51,697	11%																																				
2002	94,571	9,65	10%	396,09	40,227	10%																																				
2003	71,287	9,37	13%	295,029	36,27	12%																																				
2004	54,823	7,618	14%	243,505	34,389	14%																																				
Enfoque predominante de superación de la pobreza	Necesidades Básicas Insatisfechas																																									

2.2.1.3 Programa de Desarrollo Integral Campesino: (PDIC) ¹⁰¹	
Período	1991-1996
Descripción	<p>De acuerdo con el documento la pobreza rural en América Latina: lecciones para una orientación de políticas, se presenta un análisis del programa: Desarrollo Integral Campesino (PDIC) así:</p> <p>El PDIC, se constituyó en la última fase del DRI y se desarrollo entre 1991 y 1996.</p> <p>El programa pretendió ser una solución de carácter masivo para ayudar a los municipios más pobres en su nueva responsabilidad de dirigir y gestionar el desarrollo rural. Tenía como objetivo aumentar la capacidad de generar ingresos de las comunidades beneficiadas y elevar su calidad de vida y mejorar los mecanismos y procesos institucionales, a fin de fortalecer la capacidad de gestión municipal en la formulación y administración de los programas de Desarrollo Rural.</p> <p>Se plantearon los siguientes objetivos específicos: a) incrementar la producción, la productividad y los ingresos de cerca de 280,000 pequeños agricultores y pescadores artesanales en aproximadamente 9000 veredas de 602 municipios, ubicados en 21 departamentos, b) elevar las condiciones de vida de esas comunidades mediante la provisión de mejores sistemas de agua potable, saneamiento básico, vías y mecanismos de comercialización; c) proteger y desarrollar microcuencas para salvaguardar sistemas sostenibles provisión de agua potable e irrigación; d) promover la participación comunitaria en la identificación de las necesidades de inversión y en su</p>

posterior mantenimiento e) mejorar la capacidad de planificación y de gestión de los municipios para administrar y ejecutar eficientemente las inversiones rurales f) Fortalecer la capacidad del Fondo DRI para promover, planificar, preparar, evaluar y cofinanciar proyectos viables de desarrollo.

Se mencionaba que el PDCI era esencialmente un programa orientado a la producción, y había sido estructurado con el fin de mejorar las limitaciones que impedían a los pequeños agricultores y pescadores hacer el mejor uso de los recursos, para lo cual debería concentrar sus actividades en los pequeños agricultores que tuvieran potencial para convertirse en empresarios agrícolas.

El proyecto se concentró en componentes que tuvieran alto impacto en los activos físicos y sociales que determinan la capacidad productiva. Así se eliminaron componentes de crédito agropecuario, salud, educación y electrificación rural.

Los componentes desarrollados fueron: Desarrollo Tecnológico y Fortalecimiento Institucional así:

Cuadro 13: Componentes del PDCI

Componentes	Municipios	
	Menos desarrollados (%)	Más desarrollados (%)
-Desarrollo Tecnológico:		
Validación y ajuste	70	42
Capacitación de extensionistas	70	70
Asistencia Técnica	95	45
-Acuicultura	80	20
-Comercialización	95	60
-Microcuencas	90	20
-Centros Artesanal Pesca	90	60
-Organización y capacitación campesina	95	17
-Programa Mujer Rural	95	55
-Vías rurales		
-Acueductos y saneamiento básico	95 70	35 40
-Fortalecimiento Institucional		
Preinversión		
Apoyo a los municipios	90 90	90 90

Fuente Elaborado por Ricardo Vargas del Valle, con base en información del Banco Interamericano de Desarrollo.

Población objetivo	Pequeños agricultores y pescadores.
Recursos	<p>El programa tuvo un presupuesto de 250 millones de dólares de los cuales 150 (60%) eran crédito del Banco Mundial y BID; 37,5 (15%) eran del Fondo DRI y 62,5 (25%) de otros municipios.</p> <p>En la ejecución del proyecto, se encontró que el programa sobrepaso las metas financieras en 2,5 veces. Así el Fondo DRI, Banco Mundial y BID financiaron 343,8 (53,6%) millones de dólares; los Municipios y otros 297,6 (46,4%) millones.</p> <p>El Componente de Desarrollo Tecnológico y dentro de este Asistencia Técnica de apoyo a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica fue el que mayor cantidad de recursos tuvo; Vías estuvo en un segundo lugar; en tercer lugar Electrificación Rural, en cuarto lugar Fortalecimiento Institucional, en quinto lugar comercialización.</p> <p>El presupuesto destinado para el PDCI en el período 1994-1998 fue de 388,239 a pesos de 2006.</p>
Resultados	<p>Logros.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fue un mecanismo ágil para transferir recursos de cofinanciación a los programas y proyectos de desarrollo rural de los municipios más pobres. -Fortaleció la capacidad de las autoridades locales especialmente en cuanto a la introducción de la cultura de proyectos para resolver problemas locales. -Adecuada capacidad de ejecución de recursos¹⁰². -Fortaleció los procesos participativos en los municipios. Los proyectos provenía de la demanda de la comunidad -Se puso a disposición una oferta de servicios profesionales amplia, diversificada y de calidad. -Se trabajo con 700 Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CMDR. -Los estratos más bajos recibieron más recursos que los otros estratos. Se mencionan cifras de que el estrato 1 recibió el 26.1%; el 2 el 21.0%; el 3 el 18.3% el 4 el 16,7% y el 5 el 17.9%¹⁰³. <p>Debilidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> -La participación comunitaria se limito a consultas en identificación de proyectos, mientras que las decisiones sobre la formulación, ejecución, contratación las tomaron los políticos locales y autoridades municipales. -Resistencia de los funcionarios del DRI a adecuarse a esquemas descentralizados.

	<p>-La cofinanciación fue escasa.</p> <p>-Deficiencias en la formulación y seguimiento de proyectos de los municipios. Es decir debilidad institucional a nivel de municipio. No solo había desigualdad entre las capacidades de los municipios, sino que dentro de ellos los más pobres estaban en desventaja para expresar sus necesidades¹⁰⁴.</p> <p>-Demanda segmentada de proyectos por parte de las entidades territoriales y comunidades organizadas en contravía de una visión integral del desarrollo rural.</p> <p>-Poca información por parte de las instituciones públicas y privadas del municipio sobre los procesos de desarrollo rural de su área. Es decir se cuenta con un desconocimiento sobre las condiciones de vida, las necesidades y las potencialidades en la región.</p>
Enfoque predominante de superación de la pobreza	Pobreza como insuficiencia de ingresos ya que se centro en la parte productiva en su última fase. También tuvo componentes de Necesidades Básicas y de Capacidades.

2.2.2 Principales instrumentos por períodos de Gobierno

2.2.2.1 El Salto Social (1994-1998)

Red de Solidaridad¹⁰⁵ (CONPES 2722 de 1994)	
Período	1994-1998
Descripción	<p>La RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, se concibió como un conjunto de programas dirigidos al mejoramiento la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable. Este Programa estaba adscrito a la Presidencia de la República.</p> <p>Se constituyó en un complemento de los programas de educación, salud, seguridad social y vivienda, a través de instrumentos de acción integral.</p> <p>Pretendió elevar el nivel de vida de las comunidades más pobres. No fue concebida para aliviar la pobreza estructural. Se constituyo en un Fondo de inversión social que en algunos momentos actuaba como ejecutor y en otro como coordinador de diversos programas sociales.</p> <p>El proyecto se desarrollo mediante mesas de solidaridad.</p> <p>Los proyectos de la Red con injerencia en las zonas rurales fueron: (i) Generación de empleo rural el cual tenía un carácter temporal en donde se utilizaba mano de obra no calificada para acueductos, acuicultura, asistencia técnica, comercialización rural, control de inundaciones, cuencas y microcuencas, vías; ii) Bonos alimentarios rurales para niños entre 1 y 7 años no cubiertos por el ICBF iii)</p>

	Programa de Vivienda Rural
Población objetivo	Población pobre con mayor número de Necesidades Básicas Insatisfechas: 53% rural (6,555,000 personas) y 47% urbano (5.764,000). Población más vulnerable: jóvenes y mujeres desempleados, niños desnutridos, mujeres jefas de hogar y ancianos indigentes. Se menciona que son 12,000,000 de personas. Estas personas pertenecen a los niveles 1 y 2 del SISBEN.
Recursos	La inversión de la Red fue de 958,845 millones de pesos de los cuales 157,000 fueron para generación de ingresos, 386,801 para protección social y 414,793 para habitat.
Resultados, fortalezas y debilidades	<ul style="list-style-type: none"> -Se impulso procesos de participación ciudadana a través de las mesas de solidaridad -La Red monto un adecuado sistema de rendición de cuentas y fomento el control social del ciclo de los proyectos por medio de veedurías ciudadanas. -Se crearon escenarios de concertación y discusión territorial acerca de los criterios de focalización. -La Red permitió que los Gobiernos Municipales hicieran suyo el problema de la pobreza. Muchos municipios aprendieron a elaborar proyectos para los pobres. -Cada programa manejo criterios de focalización distintos requisitos y exigencias propios lo cual dificulto la articulación programática. -No ataco los problemas estructurales de la pobreza, se quedo en acciones de corto plazo y asistenciales. -La focalización fue individualista y no de grupos lo que dificulto la generación de capital social. -En algunos proyectos hubo problemas de focalización. -Existió dispersión y escasez de recursos promoviendo proyectos de poca cuantía que no tenían efecto sobre las condiciones de pobreza.
Enfoque predominante de superación de la pobreza	Necesidades Básicas Insatisfechas
Aspectos institucionales	<p>Los programas de la Red de Solidaridad estarán a cargo de las entidades territoriales, particularmente de los municipios los cuales serán responsables de la operación de los programas.</p> <p>La Junta Directiva de la Red de Solidaridad, la conforma el director del DNP, los Ministros de Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo y de Agricultura, el Alto Comisionado para la Paz y los Consejeros Presidenciales Social, Económico y de Competitividad. La Secretaria Técnica de la Junta Directiva estará a cargo de la Unidad de Desarrollo Social del DNP con el apoyo de la Misión Rural.</p>

2.2.2.2 Cambio para Construir la Paz (1998-2002) y Hacia un Estado Comunitario Pastrana y Uribe (2002-2006)

7. Proyecto: Familias en Acción¹⁰⁶

Período	1998-2006
Descripción del programa	<p>Este programa buscaba remover los obstáculos que impedían a los hijos de las familias en Estado de pobreza, acceder a niveles suficientes de nutrición y cuidado de salud, así como beneficiarse de la formación que se adquiere a través de la educación primaria y secundaria¹⁰⁷. Es un programa de asistencia a las familias mediante subsidios monetarios directos a la demanda.</p> <p>El programa de familias en Acción entrega subsidios de nutrición y de educación a familias del nivel 1 del SISBEN, localizados en municipios con menos de 100,000 habitantes (Población rural aunque tengan cabeceras municipales).</p> <p>Si bien se menciona que los municipios con población menor a 100,000 habitantes es población rural esto es cuestionable. Incluso en el análisis de impacto de la Red de Apoyo Social se menciona la población objetivo es la perteneciente a zonas urbanas y rurales de municipios de 100,000 habitantes¹⁰⁸.</p> <p>En Familias en Acción, se entregó un apoyo de 46,500 por familia con 1 o más niños de 0 a 6 años que asistan a controles de crecimiento y desarrollo en las instituciones de salud y de 14,000 y 28,000 por niño de 7 a 11 y de 12 a 17 años respectivamente asistiendo a una institución educativa de primaria o secundaria.</p> <p>El Subsidio nutricional es por 12 meses y el subsidio escolar por 10 meses.</p>
Población objetivo	<p>Población de municipios con menos de 100,000 habitantes que no sean cabeza de Departamento .Se opto por seleccionar a los departamentos con mayor número de población en el nivel 1 del SISBEN</p> <p>Además del criterio de pobreza absoluta, el ingreso de los departamentos al programa dependió de que los departamentos enviaran información completa y actualizada de sus municipios sobre el SISBEN y la capacidad de oferta de educación y salud a la Unidad Coordinadora Nacional; que fueran nombrados funcionarios para la operación de las unidades coordinadoras regionales y se estableciera la ubicación y dotación de una oficina para su funcionamiento.</p> <p>Los municipios cubiertos por el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero, quedaron excluidos de los beneficios de Familias en Acción, ya que habían recibido un importante flujo de recursos por parte del Estado.</p>
Resultados.	<p>De acuerdo con la evaluación de impacto del Programa Familias en Acción se pueden encontrar los siguientes resultados:</p> <p>Consumo:</p>

	<p>Se mejoró el consumo de alimentos con contenido proteico (carne y leche), las grasas y otros alimentos tuvieron menor incremento. También se aumento la compra de ropa y calzado para niños.</p> <p>Nutrición y salud. Con impactos positivos en el tiempo de lactancia materna, en la frecuencia de los alimentos más importantes (leche, queso, carne de res y hortalizas) y en el nivel nutricional de los niños, particularmente de los menores de 2 años. También notables incrementos en la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo y en la cobertura de vacunación y reducción de la proporción de niños con diarrea (disminución de 11 puntos porcentuales en las zonas rurales)</p> <p>Asistencia escolar La asistencia escolar en las zonas rurales aumentó entre 4,6 y 10.1 puntos porcentuales en los niños entre 12 a 17 años y entre 5.9 y 7.6 puntos porcentuales la de los niños entre 14 a 17 años.</p> <p>Oferta laboral de adultos Se menciona que el proyecto aumentó en forma significativa la tasa de empleo y el número mensual de horas trabajadas. En las zonas rurales los hombres aumentaron 9 horas, equivalente a 3.57 puntos porcentuales.</p> <p>Migración. Las familias beneficiadas de FA se movilizan menos hacia otros municipios que las no beneficiarias.</p> <p>Fecundidad. Se encontró una sistemática reducción de la tasa de natalidad. La proporción de niños menores de 1 año por cada 1000 mujeres de 15 a 49 años disminuyó en un 9% en las zonas rurales y un 13% en las zonas urbanas.</p>
Enfoque predominante de superación de la pobreza	De acuerdo con los componentes del programa se encuentra que Familias en Acción tenía un enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas y de Generación de Capacidades. Se encuentra que uno de los indicadores utilizados para su seguimiento fue el ICV.

2.2.2.3 Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)

Red de Seguridad Alimentaria-RESA	
Periodo	2003-2006
Descripción	<p>Este programa fue creado por la alta Consejería Social de la Presidencia de la República en 2003, para aportar soluciones a la inseguridad alimentaria mediante acciones dirigidas a los pequeños productores rurales, vulnerables y vulnerados por la violencia.</p> <p>El programa busca crear condiciones para que el productor agropecuario y su familia partiendo de la base de los recursos productivos de los que dispone, consiga la</p>

	<p>solución a una parte de sus necesidades alimentarias. De esta manera la unidad familiar lograría generar ahorros que le pueden ayudar a mejorar sus condiciones de vida de sus miembros. De esta manera la solución a los problemas de seguridad alimentaria estaría dentro de la unidad familiar.</p> <p>A 2006 se atendieron 441,155 familias que corresponden a 2,211,378 personas.</p> <p>Los componentes del programa son:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Divulgación -Capacitación y motivación -Insumos: semillas, animales, abonos etc.
Población objetivo.	<p>En lo rural:</p> <p>Pequeños productores agropecuarios vulnerables o vulnerados por la violencia en cualquier región cumpliendo los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tener acceso a la tierra (propietarios o arrendatarios) -Producir para no comprar lo que la tierra puede dar. -Participación con el grupo familiar. -No se puede tener cultivos ilícitos. <p>En lo urbano.</p> <p>Familias de estratos bajos desplazados o vulnerables por el desplazamiento. Es necesario que los proyectos se desarrollen en los barrios deprimidos de cada localidad.</p>
Resultados	<p>Algunos resultados de los beneficiarios del programa de acuerdo con la evaluación realizada por Econometría¹⁰⁹ en 2005 son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se ha aumentado el área destinada a siembras para el autoconsumo -Se ha aumentado el tiempo promedio dedicado a la producción para el autoconsumo. Un 30% del tiempo más que los no beneficiarios del programa en la semana. -Los beneficiarios del programa siembran más variedad de productos que los no beneficiarios (15,9 VS 10,2)
Enfoque predominante de superación de la pobreza	Generación de Capacidades

2.2.3 Programas con incidencia de la Cooperación Internacional

2.2.3.1. Programa para el Desarrollo de la Microempresa Rural-PADEMÉR¹¹⁰	
Período	1996-2006
Descripción	PADEMÉR, en su concepción buscó contribuir a disminuir la pobreza rural mediante el desarrollo de la microempresa como instrumento para incrementar los ingresos y

	<p>aumentar el nivel de empleo de las áreas rurales (Conpes 2859 de 2006, p.3)</p> <p>PADEMÉR, tuvo como objetivo el incremento del ingreso y el empleo rural. Dentro de los subobjetivos se encuentran: facilitar el crecimiento de la microempresa rural en términos comerciales, productivos, desarrollo de negocios y económico II) Desarrollar el microcrédito rural III) ayudar a desarrollar y construir capacidad y estimular el mercado para la oferta de los microempresarios rurales y combatir la pobreza rural</p> <p>Los componentes del proyecto fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Capacitación y asistencia técnica para los microempresarios -Créditos para los microempresarios -Fortalecimiento de los oferentes de servicios financieros. <p>El área del proyecto fue todo el territorio nacional, aunque inicialmente se priorizaron cuatro departamentos (Cauca, Nariño, Bolívar y Sucre), por su concentración de pobreza rural y por las condiciones favorables para el desarrollo de microempresas rurales.</p>
Población Objetivo	<p>Los criterios de elegibilidad del grupo objetivo combinaron áreas geográficas, las características socioeconómicas de los microempresarios y la definición de Microempresa rural elegible</p> <p>En área geográfica: se seleccionaron por el índice de "ruralidad", referido a espacios geográficos de municipios considerados como rurales, con más del 40% de su población con NBI, menos del 60% de la población concentrada en la cabecera municipal, más de 80% de los predios agrícolas con menos de 10 Ha, más de 60% de la población activa en el sector agropecuario, y más de 30% del producto bruto en actividades agropecuarias y agroindustriales.</p>
Resultados	<p>La ejecución de los recursos por componentes fue la siguiente: prestación de los servicios tecnológicos a los microempresarios rurales 56%; Prestación de los servicios financieros 24% y Fortalecimiento institucional de los operadores financieros 8%; Coordinación del proyecto 12%.</p> <p>Mejoramiento de las condiciones de vida de 20,167 microempresarios localizados en 24 departamentos apoyando la generación de 41,393 empleos rurales.</p> <p>PADEMÉR ayudó a la población pobre en el fortalecimiento de los activos humanos a lograr una inserción en las cadenas productivas.</p>

	<p>Mejoramiento del capital social, acceso a mercados, mejoramiento de la comercialización y avance en ejecuciones descentralizadas.</p> <p>Las inversiones de PADEMER se concentraron en la Región Andina (55%), Pacífica (18%), Atlántica (27%).</p> <p>Dentro de PADEMER, la Agroindustria ha concentrado el 28% del total de los usuarios; el Comercio rural el 19%; las líneas productivas de agroindustria láctea, apicultura, procesamiento de alimentos, elaboración de artesanías y turismo rural (8%) cada uno y la línea de reciclaje 6%.</p> <p>Dentro de los logros y debilidades del proyecto se pueden mencionar los siguientes¹¹¹:</p> <p>Logros</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con el apoyo del PADEMER se incrementaron los ingresos de los microempresarios rurales en promedio en más de 70%; 2. La participación de los microempresarios en la definición y planeación de de sus necesidades y en el control de la ejecución en asocio y con el apoyo de los oferentes de servicios 3. Entre los años 2003-2006, los mismos microempresarios definieron sus necesidades, gestionaron los recursos, contrataron y ejecutaron sus propios proyectos y dirigieron sus planes de negocios. <p>Debilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de descentralización de la unidad coordinadora para tener mayor interacción con los microempresarios rurales 2. La mayor orientación de proyecto estuvo en los servicios tecnológicos y hubo poca dinámica en los servicios de microfinanzas; 3. Falta de sostenibilidad del proyecto, dado que depende de los recursos de crédito externo y no se logró el empoderamiento del mismo al interior del MADR. 4. Es un programa de corto plazo, no está concebido como una política sectorial
Recursos	<p>Recursos de un crédito externo con el FIDA¹¹² por valor de USD16 millones y una contrapartida del Gobierno nacional por USD11.5 millones. Adicionalmente, se previó que la Corporación Andina de Fomento (CAF) cofinanciada el componente de Fortalecimiento Institucional con un aporte de USD 0.2 millones.</p> <p>Del presupuesto nacional se invirtieron 39,590 millones de pesos de 2006.</p>
Enfoque predominante de superación de la pobreza	Pobreza como insuficiencia de ingresos.

2.2.3.2. Proyecto Alianzas Productivas¹¹³	
Período	2001-2006
Descripción	<p>Busco vincular a los productores agropecuarios a los mercados por medio de alianzas con el sector empresarial, donde la presencia de los socios comerciales ayuda a reducir los riesgos comerciales, financieros, técnicos de la producción agropecuaria, consiguiendo generar ingresos, crear empleo y promover lazos de cohesión social en las comunidades rurales.</p> <p>Entre los actores que intervienen en la Alianza se encuentran: El MADR quien firma un convenio con las asociaciones de productores, los socios comerciales y las entidades públicas descentralizadas que ofrecen apoyos específicos. Dentro de estas entidades se encuentran el SENA, las Corporaciones Regionales y los Comités Departamentales de Cafeteros.</p> <p>El Gobierno aportó para cada Alianza el denominado Incentivo Modular, cuya finalidad es apoyar la inversión de los asociados durante la marcha de los proyectos productivos agropecuarios.</p> <p>La cobertura de Alianzas se había definido como los departamentos que tuvieran las mínimas condiciones de desarrollo socioeconómico y dotación de infraestructura física e institucional que los habilitara para recibir este tipo de proyectos.</p>
Población objetivo	<p>Pequeños productores con cierta experiencia y capacidad económica para emprender actividades productivas de carácter socioempresarial.</p> <p>No obstante, la cobertura del Proyecto se incrementó a lo largo del tiempo de manera muy importante, pasando de 6 departamentos en 2002 a 28 en la última convocatoria de 2006-2007 y la meta de 10.000 pequeños productores se fue superada.</p> <p>De acuerdo con el informe de evaluación de 2007, se menciona que en el proceso de selección de beneficiarios se llegó a las poblaciones pobres pero no a las más pobres</p>
Resultados	<p>Logros¹¹⁴</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se beneficiaron 11.515 familias de pequeños productores con 134 alianzas, las cuales reactivaron 24.734 hectáreas y generaron 17.481 nuevos empleos. 2. El Proyecto "Apoyo a Alianzas Productivas" posibilitó a los pequeños productores y a sus aliados comerciales la financiación de los estudios de preinversión de sus propuestas y la

	<p>cofinanciación de la inversión de sus proyectos productivos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Los resultados de la ejecución del Proyecto fue favorable desde el punto de vista de la generación de ingresos y empleo. Los pequeños productores que se han vinculado a alianzas productivas incrementaron su ingreso familiar mensual en más de 30% y la oferta de trabajo atribuible a las alianzas aumentó en 20%. 4. La evaluación de las propuestas mediante estudios de factibilidad y la administración de los recursos de los proyectos productivos, a través del mecanismo de fiducia, le dió al PAAP altos niveles de credibilidad, viabilidad y sostenibilidad financiera, al menos en el corto y mediano plazo. 5. Los productores agropecuarios mejoraron sus posibilidades de acceso a recursos como el crédito, capital de trabajo, asistencia técnica e insumos de producción, con lo cual han logrado mayores niveles de productividad y competitividad. 6. Se avanzó en la obtención de mayores niveles de empleo e ingresos para los productores y comercializadores, lo cual significó mejor calidad de vida. 7. Los productores agropecuarios además de tener la comercialización asegurada ganaron experiencia en agronegocios. 8. El esquema de Alianzas posibilitó la generación de confianza, un activo muy importante dentro de la formación de capital social. 9. El Modelo de Alianzas fue aplicado por los departamentos en sus programas de desarrollo agropecuario gracias en parte a la política de descentralización operativa asumida para el Proyecto. <p>Debilidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La formación de capital social fue reducida, sobre todo en lo que tiene que ver con la conformación de redes sociales de apoyo, niveles de conocimiento y participación en la toma de decisiones parte de los agroproductores 2. Pese a que el PAAP opera al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el desarrollo del mismo mostró gran dependencia de las directrices y políticas del Banco Mundial, debido a que las instancias encargadas del desarrollo rural no han logrado apropiarse totalmente de la dirección política, estratégica y financiera del Proyecto. Esto traería como consecuencia la probable
--	--

	<p>insostenibilidad del Proyecto en el largo plazo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. El fortalecimiento institucional fue enfocado más hacia lo socio-empresarial y gerencial de las asociaciones de productores que hacia las entidades responsables y de apoyo del Proyecto. 4. El acceso a los mercados de los proyectos en marcha estaría limitado, en mediano y largo plazo, debido a la no aplicación efectiva de patrones fitosanitarios y de producción limpia, sobre todo tratándose de productos incluidos en la apuesta exportadora. 5. La tardanza en la consecución de recursos financieros (crédito y aportes) y la dificultad para acceder a los insumos productivos demoró el inicio del proceso de inversión de los proyectos, con lo cual se elevan los costos de los mismos. Esto se debe, en muchos casos, a la falta de experiencia de las OGAs acompañantes y de las asociaciones de productores en estos campos y, en otras ocasiones, al exceso de tramitología impuesto tanto a nivel central como a nivel local. 6. Se registró fallas en la planeación de los procesos de financiamiento, producción y comercialización de los proyectos concretos debido a que no se aplican procesos contables, análisis financieros ni Planes Operativos, lo cual dificulta el seguimiento y la evaluación base de la planeación futura. 7. Resistencia al cambio por parte de los productores más que todo en lo relacionado con la aplicación de paquetes tecnológicos, la asunción del trabajo asociativo y la adquisición de experiencia gerencial y administrativa de los proyectos productivos. 8. En las alianzas de tardío rendimiento se tuvo dificultades para retener a los productores debido a la dificultad para generar ingresos en el corto plazo. 9. Se presentó dificultad para mantener el interés de los aliados comerciales en varios proyectos, pese a los compromisos adquiridos por estos en la firma de los convenios.
Recursos	<p>La primera fase con un crédito del Banco Mundial por US\$22 millones y una contrapartida nacional equivalente al 40% del total financiado. La inversión total de las alianzas productivas fue de \$173.480 millones, de los cuales el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través del Proyecto, se cofinanciarón \$44.647 millones. Los demás aportantes fueron o los productores, los comercializadores y las entidades territoriales.</p>
Enfoque predominante de superación de la pobreza	Pobreza como insuficiencia de ingresos.

3. Efectos y logros de las Políticas Públicas para Combatir la Pobreza Rural.

3.1 Evolución de los indicadores de Pobreza y Sociales.

En los cuadros 14 y 15 y las gráficas 10 A, 10B, 10C, 10D, 10E, 10F, se puede observar la evolución de los indicadores de pobreza rural y sociales en el período de la referencia. Los indicadores presentados en el cuadro 14, son NBI, ICV; L.P., L.I; Dos dólares día y Gini de los pobres . En el cuadro 15, se presenta la evolución de los componentes del ICV. El indicador de dos dólares día, se presentan de manera general y no hay discriminación entre lo urbano y lo rural.

Es importante señalar, que al cruzar diversas fuentes que calculan los indicadores de pobreza se observan grandes diferencias en las estimaciones. Inclusive de la misma fuente de un período a otro. Un ejercicio que daría cuenta de esta situación es contrastar los indicadores para determinados años estimados por la MERPD, con los indicadores presentados en los diagnósticos de cada uno de los planes de Desarrollo para esos mismos años, en donde se encuentran marcados cambios. Así por ejemplo, el indicador de línea de pobreza en lo rural para el año 1992 calculado por la MERPD fue de 66,48% y el presentado en el diagnóstico del Plan de Desarrollo el Salto Social fue de 69,5%; Para el año 2000, el indicador de pobreza rural calculado por la MERPD fue de 72,83% y el presentado en el diagnóstico de Hacia un Estado Comunitario de 83%. En este último caso no se especificó el trimestre de cálculo.

Sin hacer caso de lo anterior y continuando con el análisis, en general, los indicadores de NBI y de Calidad de Vida han tenido una tendencia a mejorar, es decir dan cuenta de resultados positivos en el alivio de la pobreza en el período, Sin embargo el indicador de Línea de Pobreza y Línea de Indigencia en lo rural prácticamente no han cambiado desde los años 70's y se han

profundizado en algunos períodos, los cuales muchas veces han coincidido con épocas de crisis económica. En el apartado de resultados de cada uno de los planes de desarrollo, se analizan la evolución de estos indicadores para cada uno de los períodos de Gobierno.

Cuadro 14. Evolución de los indicadores de pobreza 1991-2005

	1973 (A)	1978 (B)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. NBI (%) ((1))																	
Nacional					37,2			26	25,9	26	24,9	23		22,7	21,98	21,29	19,32
Urbano		58,9												16,67	16,37	15,54	
Rural		87,9			62,5			48,6	46,5	43,7	43,7	43,7		37,22	37,26	37,25	36,57
ICV (2)																	
Urbano					79,00	82,30	82,93	83,04	83,34	83,53	83,79	84,80					
Rural					46,60	51,00	50,55	54,79	55,46	58,41	59,10	60,72					
2. Línea de Pobreza (%) (3)																	
Total			52,5	52,9	50	49,9	49,5	50,9	52,7	55,3	57,5	55	55,2	57	50,7	52,7	49,2
Urbano		48,6	46,6	46,8	42,2	42,6	43	42,9	44,2	47,4	49,4	48,2	49,4	50,2	46,3	47,3	42,3
Rural		70	65,79	66,48	66,47	65,44	65,10	69,98	73,75	75,36	78,11	72,83	70,47	75,12	62,91	67,53	68,20
3. Línea de Indigencia (%) (3)																	
Urbano		14,9	13,6	15,2	11,3	11,7	10,9	10,6	11,2	13,3	16,3	13,5	13,4	15,5	12,6	13,7	10,2
Rural		39	30	33,5	31,2	30,3	26,6	33	36,4	40,1	48,6	33,2	32,6	34,9	24,6	27,6	27,5
4. Dós dólares y un dólar día (4)																	
Dós dólares día								10,8	11	12,1	18,1	11,7	9,9	10,9	7,7	7,6	
Un dólar día								5,4	5,9	6,3	9,7	5,3	4,2	4,6	3,1	2,4	
5. Gini de los pobres (5)																	
Urbano						0,2999	0,2904	0,3148	0,2883	0,331	0,3098	0,3262					
Rural						0,2496	0,248	0,2415	0,2132	0,2442	0,2633	0,2834					
Resto						0,3202	0,3072	0,3699	0,3198	0,4075	0,3365	0,3525					

Fuente:

(1) DNP-DDS

(2) DNP-Programa Nacional de Desarrollo Humano con base en Dane

(3) MERPD

(4) MERPD

(5) DNP-DDS-Boletín SISD 31 "Impacto Social de la crisis-Diferencias urbano-rurales"

(6) PNUD

(A) Y (B). Infomación del diagnóstico del Salto Social

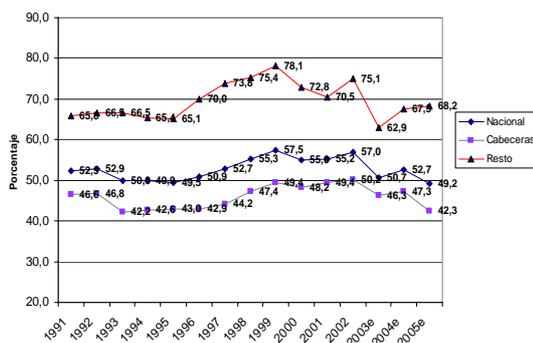
Cuadro 15. Evolución del ICV 1993-2005

	Cabecera								Resto							
	1993	1997	1998	2000	2002	2003	2004	2005	1993	1997	1998	2000	2002	2003	2004	2005
Total	79	82,3	82,93	83,34	83,53	83,79	84,80	85,42	46	51	50,55	55,46	58,41	59,10	60,72	58,67
Educación Jefe del Hogar	7,3	7,5	7,6	7,61	7,81	7,86	7,98	8,12	4	4	3,83	4,3	4,66	4,76	4,81	4,81
Educación personas 12 años y más	8,3	8,9	9,02	8,79	8,91	8,93	9,21	9,34	4,4	4,7	4,37	5,1	5,50	5,71	5,78	5,84
Asistencia 12-18 años a sec y univ	4,7	5,1	5,12	5,08	5,11	5,14	5,17	5,05	3,6	4,1	4,08	4,24	4,37	4,53	4,56	4,55
Asistencia 5-11 años a primaria	7,5	8	7,98	7,93	8,21	8,17	8,24	8,29	6,2	7	6,95	7,22	7,58	7,59	7,70	7,76
Material de las paredes	5,4	5,6	5,62	5,69	5,65	5,70	5,69	5,76	3,1	3,4	3,47	3,82	3,98	4,10	4,03	3,94
Material pisos	5,2	5,6	5,59	5,56	5,61	5,56	5,61	5,68	2,9	3,3	3,27	3,48	3,76	3,78	3,59	3,65
Servicio sanitario	6,5	6,7	6,71	6,73	6,64	6,71	6,74	6,78	3,1	2,5	2,42	2,91	3,20	3,13	3,10	2,99
Abastecimiento de agua	6,6	6,9	6,9	6,88	6,85	6,84	6,82	6,85	2,9	4,2	4,23	4,79	5,12	4,99	5,16	5,12
Con que cocinan	6,1	6,3	6,31	6,27	6,11	6,13	6,33	6,25	1,7	2,1	2,07	2,53	3,04	3,02	4,61	2,66
Recolección de basuras	5,8	6,3	6,31	6,34	6,22	6,34	6,38	6,42	1,1	1,6	1,46	1,93	2,51	2,52	2,51	2,24
Niños 6 o menos años en hogar	4,4	4,8	4,73	5,28	5,03	5,07	5,13	5,23	3,9	4,3	4,3	4,89	4,49	4,55	4,55	4,57
Personas por cuarto	10,9	11,2	11,25	11,18	11,38	11,33	11,50	11,64	9,7	10	10,2	10,25	10,20	10,44	10,31	10,54

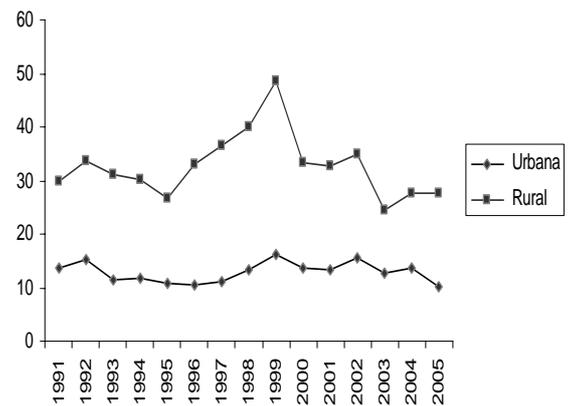
Fuente: DNP-Programa Nacional de Desarrollo Humano con base en Dane - Encuesta C

Gráfica 10: Indicadores de pobreza (1991-2005)

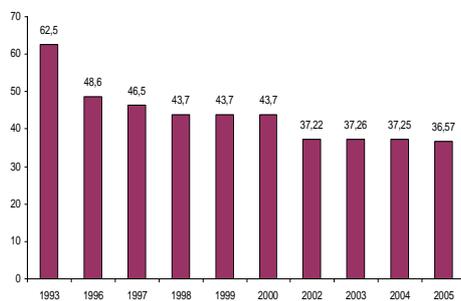
Gráfica 10 A. Línea de pobreza (Nacional, urbano, rural)



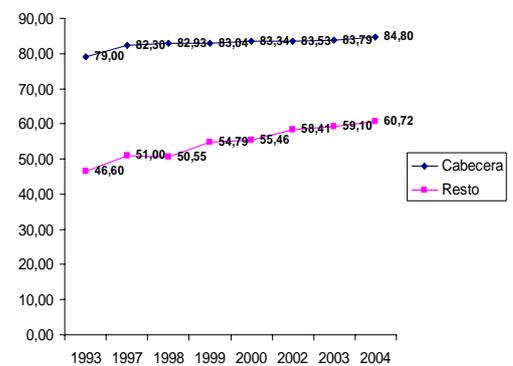
Gráfica 10B. Línea de Indigencia (Urbano, rural)



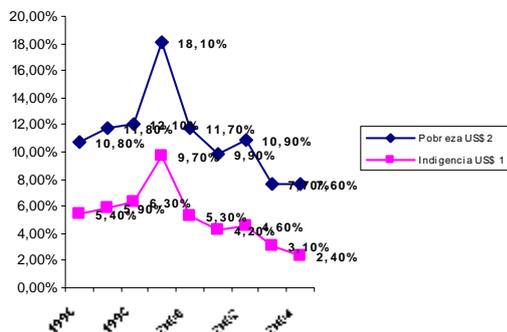
Gráfica 10C. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (Rural)



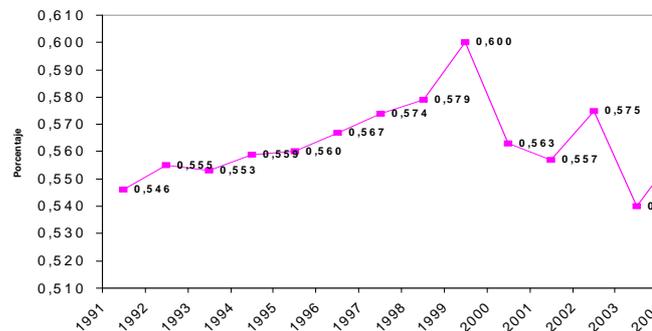
Gráfica 10 D. Índice de Condiciones de Vida (Urbano-rural)



Gráfica 10D. Dos dólares y un dólar día (general)



Gráfica 10G. Coeficiente de Gini (general)



Fuente: Ibid

Como se observa, y tomando como referencia todos los indicadores, los niveles de pobreza siempre han sido mayores en las zonas rurales que en las urbanas. En promedio en el período 1994-2005, la pobreza medida por el indicador de línea de pobreza, en las zonas rurales fue de 70,4% vs la zonas urbanas de 46,1%. El NBI, en las zonas rurales se ubico en promedio en 41,6% y en las zonas urbanas en 23,5%. Por su parte el ICV de las zonas rurales fue en promedio 55,7 vs las zonas urbanas de 83,4. El máximo nivel de pobreza, medido por la línea de pobreza fue de 78,1 en 1999, producto de la crisis económica registrada en este año.

Cuadro 16. Evolución de algunos indicadores sociales. (1992-2005)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Educación															
Años de educación (1a)															
Urbano		7,35	7,64	7,79	7,86	7,77	8,02	8,14	8,14	8,32	8,44	8,39	8,47	8,61	8,85
Rural		3,79	3,84	3,89	4,05	3,79	3,93	3,78	4,23	4,38	4,45	4,73	4,87	5,07	4,97
Total		6,36	6,61	6,75	6,84	6,71	6,95	7	7,13	7,3	7,42	7,46	7,58	7,73	7,89
Tasa de cobertura neta (1b) primaria															
Urbano			84				85						84		
Rural			82				81						88		
Total			83				84						85		
Tasa de cobertura neta (1b) secundaria															
Urbano			68				70						71		
Rural			24				31						40		
Total			54				60						63		
Tasa de cobertura neta (1b) superior															
Urbano			12				21						17		
Rural			2				4						4		
Total			8				16						13		
Tasa de analfabetismo (2)															
Urbano		5,67	4,72	4,32	4,54	5,01	4,65	4,92	4,95	4,87	4,45	5,15	5,09	4,75	4,31
Rural		18,9	18,35	17,77	16,83	20,02	19,9	20,02	18,63	17,98	16,56	16,17	15,39	14,22	13,75
Total		9,27	8,37	7,87	7,78	8,95	8,61	8,72	8,47	8,25	7,54	7,91	7,63	7,1	6,65
Desempleo Rural (3)					4	5,6	6	6,2	9,6	9,3	8,2	10,5	8,9	8,7	6,7
Desnutrición (4)															
Severa															
Urbano					0,6					0,6					
Rural					1,4					1,1					
Total															
Urbano					6,6					5,7					
Rural					11,4					8,9					
Mortalidad infantil (5)															
Menor a 1 año (Defunciones por cada 1000 nacidos vivos)															
Urbano										21,0					
Rural										31,0					
Menos a 5 años (5)															
Urbano										24,0					
Rural										36,0					
Porcentaje de atención institucional del parto (5)															
Urbano					88,5					94,4					
Rural					56,0					70,6					
Mortalidad por malaria-Casos por 100,000 hab rurales (5)															
Muertes por malaria-rural		193	120	91	79	82	149	227	88	119	158				
Cobertura de alcantarillado (6)															
Urbano													72,2		
Rural													16		
Vivienda con acceso a servicios públicos (4)															
Energía															
Urbano			95,4							99,4					
Rural			60,9							87,73					
Acueducto (4)															
Urbano			94,6							97,98					
Rural			41,1							63,94					
Desplazados por la violencia (7)					251	2.570	15.169	35.359	29.405	331.103	374.768	423.772	219.997	160.248	106.650
Gasto Público Social (Total) % PIB (8)	6,8						15,3				13,6				
Educación % PIB (8)	2,7						4,8				3,9				
Salud % PIB (8)	1,0						3,3				4,3				
Seguridad Social y Trabajo % PIB (8)	2,5						6,1				4,4				
Vivienda y otros % PIB (8)	0,5						1,2				1,0				

Fuente:

(1 ay 2) CÁLCULOS SE-DDS-DNP. CON BASE ENH-DANE.

En relación con los indicadores sociales considerados, se puede observar que en general han mejorado tanto para las zonas urbanas como rurales. Sin embargo la distancia entre estas dos zonas es bastante grande por cuanto lo rural se encuentra bastante rezagado.

Es preocupante por ejemplo, el indicador de tasa neta de cobertura de secundaria y superior en lo rural el cual se encuentra bastante lejos de lo urbano. Es importante señalar, que los presupuestos para lo social a nivel general, se han incrementado notablemente. Así a principios de los años 90's el gasto público consolidado en educación, salud, seguridad social y vivienda llegaba solamente al 6,8% del PIB, en 1997 llegó a 15,3% y en 2001 se encontraba en 13,6%.

En materia de empleo, si bien el sector rural presenta menores niveles de desempleo que las zonas urbanas se han presentado algunos cambios con una tendencia a disminuir en los últimos años.

3.2 Resultados de acuerdo con los períodos de Gobierno:

3.2.1 El Salto Social (1994-1998) Como se observa en el cuadro 7, el NBI en lo rural se encontraba en el año 1993 en 62,5 y al final del período Samper llegó a 43,7, lo anterior daría cuenta de un mejoramiento de 18,8 puntos. Se menciona una disminución de la pobreza rural de 1,000,000 de personas. De otro lado también se presentan mejoras en el indicador de calidad de vida, el cual pasó de 46 a 50,55¹¹⁵, sobresaliendo los avances en abastecimiento de agua, recolección de basuras, asistencia de los mayores de 12 años a la secundaria y a la universidad. La tasa de analfabetismo pasó de 17,8 a 18,6 en 1999¹¹⁶. Es importante mencionar también los avances en electrificación rural (Ver Anexo 1).

De otra parte, la pobreza rural medida a través de la línea de la pobreza en el período 1994-1998 pasó de 65,44% a 75,36%¹¹⁷ y la línea de indigencia pasó

de 11,7% a 13.3%. Se obtuvieron datos también del coeficiente de Gini el cual empeoro pasando del 0,32 al 0,40¹¹⁸. Este índice también se encuentra en peores condiciones que el urbano el cual paso de 24,96% al 24.42%..

Lo anterior quiere decir, que programas relacionados con educación, salud, vivienda (relacionados con NBI) tuvieron un sobresaliente impacto sobre la población rural, sin embargo los programas de generación de ingresos, sus resultados no han sido los mejores. También indicadores que darían cuenta de la desigualdad como el coeficiente de Gini tampoco han tenido mejoramiento.

Una explicación a esta situación, se puede encontrar en los el incremento del desempleo en el período paso de 4% en 2004 a 7% en 2008, el freno a los procesos de descentralización y desarrollo local, en la falta de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos desarrollados. También se observa que la política del período de Gobierno 1994-1998 se sustento en una buena parte en subsidios y transferencias en el marco de NBI.

En el tema de Adjudicación de Tierras, Vivienda de Interés Social Rural-VISR, financiamiento si bien se presentan algunas metas importantes los resultados distan mucho de la formulación. Por ejemplo en el tema de tierras se había considerado adelantar un crédito por 300 US millones para financiar el mercado de tierras el cual no se realizó. Únicamente se realizo una experiencia piloto en algunos municipios del país.

El programa que directamente fue diseñado para combatir la pobreza en la Administración Samper fue la Red de Solidaridad y englobaría a otros programas y proyectos que desarrollaban otras entidades como es el caso del DRI y la Vivienda de Interés Social Rural. Si embargo su orientación fue fundamentalmente urbana y tuvo baja cobertura.

3.2.2 Cambio para Construir la Paz (1998-2002)

La pobreza rural medida por el NBI pasó en el período 1998-2002 de 43,7 a 37,22, los resultados no fueron tan sobresalientes como en el período anterior pero son de importancia. La pobreza rural medida a través de la línea de pobreza no mejoro pasando de 75,36% a 75,12% y la línea de indigencia rural si tuvo un mejoramiento sustancial pasando de 40.1% a 34.9%. El índice de condiciones de vida pasó de 50.55 a 58.41 sobresaliendo los avances en materiales con los que cocinan, recolección de basuras, servicio sanitario, material de las paredes de la vivienda. Se obtuvieron datos también del coeficiente de Gini el cual mejoro pasando del 0,40 en 1998 al 0,35 en 2000. En lo Urbano este índice paso de 0,24 a 0,28 en los mismos años. Sin embargo, la tasa de desempleo rural aumentó pasando de 6.2% a 10.5%. Se encuentra una disminución tanto en las zonas rurales como urbanas del empleo asalariado y empieza a tener gran importancia el empleo por cuenta propia.

Los datos parecerían mostrar inconsistencias por cuanto no se modifica sustancialmente la línea de pobreza y el desempleo aumento cerca de 4 puntos. Parecería también que los programas de protección social tuvieron gran impacto en la línea de pobreza extrema.

De otra parte, una de las preocupaciones bastante grandes de la administración Pastrana fue el tema institucional, frente a esto se liquidó la Caja Agraria y se creó el Banco Agrario. Muchos de los programas que desarrollaban el DRI se pasaron a otras entidades como la Red de Solidaridad y de esta manera se finalizó con el esquema de cofinanciación con la liquidación del DRI y se empiezan a dispersar los programas.

En la formulación se mencionaba realizar una coordinación con el Ministerio de Salud, Educación Transporte y Desarrollo para presentar agendas de desarrollo regional pero esto no se realizó. Es de resaltar la creación de los

programas Familias en Acción y Empleo en Acción en cabeza de la Presidencia. El Programa Familias en Acción tendría gran injerencia y desarrollo en las zonas rurales.

Al final de la Administración Pastrana también se dieron pautas para iniciar con la evaluación de las políticas públicas a través de los acuerdos de competitividad y con el Sistema de Evaluación de Resultados de la Administración Pública-SINERGIA.

En el Gobierno Pastrana la política se desarrollo a través del Plan Colombia en donde se contrató una gran cantidad de infraestructura, la cual se encontraba indistintamente en zonas urbanas y rurales.

Con la creación del Sistema Social de Riesgo y el Fondo de Protección Social, se nota una intencionalidad de realizar organización institucional para épocas de crisis.

3.2.3 Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)

La pobreza rural medida a través del indicador de línea de pobreza inició en el período presidencial de Uribe en 75,12 en 2001 y terminó en 2005 en 68,20. Se resalta que en el 2003, estuvo en 62,91 y luego aumento. El ICV no tuvo mayor cambio en el período 2002-2005, paso de 58,41 a 58,67. El indicador de NBI se mantuvo en niveles del 37%. La tasa de desempleo rural pasó de 10,5 en 2002 a 6.7 en 2006. Frente a este último indicador es importante resaltar que en el 2003 se encontraba en 8,9 y en el 2004 en 8.7.

La disminución del indicador de línea de pobreza estaría en concordancia con el indicador de disminución del desempleo. El Gobierno menciona que estos resultados se deben a proyectos como Alianzas Productivas y PADEMÉR. Para comprobar esta afirmación se tendría que cruzar la línea de pobreza a nivel regional con las zonas geográficas donde se desarrollaron estos programas. En

este trabajo no se pudo comprobar por cuanto no se tenían las líneas de pobreza a nivel regional.

Adicionalmente la Administración Uribe, realizó una gran reforma institucional como fue la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, y la supresión de INPA, el INCORA, el Fondo DRI y el INAT. También se observa un fortalecimiento de los programas no sectoriales con injerencia en la pobreza rural que dependen de la Presidencia de la República. El INCODER, al final de la Administración Uribe también tuvo una gran cantidad de cuestionamientos frente a su funcionamiento y eficacia.

Es importante mencionar que en la formulación de la política se había previsto centralizar en el MADR todos los programas de Desarrollo Rural. Esto no se cumplió y en cabeza de Presidencia se empezaron a ejecutar más programas y con mayores recursos.

También se realizó el diseño de la política pública para realizar una mejor focalización del gasto público, mejorando el SISBEN y también dando lineamientos frente al Sistema de Riesgos y Protección Social.

En el Anexo 6 se presenta los Conpes revisados frente al alivio de la pobreza rural en el Gobierno del Presidente Uribe.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones de este trabajo de grado realizado de acuerdo con aspectos como: enfoque, indicadores, la formulación y ejecución de las políticas, instrumentos, población objetivo, aspectos institucionales y presupuestales.

Políticas para la pobreza rural.

1. En el período estudiado no se evidenció una política de Estado para el alivio de la pobreza rural. Se encuentran políticas con injerencia en la pobreza a nivel general. En cada uno de los períodos de Gobierno analizados, se plantearon estrategias para aliviar la pobreza, casi siempre a través de Redes bajo la tutela de la Presidencia, sin especificar en las particularidades de la pobreza rural. La política más completa a nivel sectorial y con efectos en la pobreza rural, fue la diseñada en la Administración Samper, la cual responde más al desarrollo rural. Esta política se denominó “Modernización y el Desarrollo Empresarial Campesino(Conpes 2745 de 1994)” .
2. De acuerdo con lo anterior, La política para la “Modernización y el Desarrollo Empresarial Campesino” planteó una política integral para los campesinos en donde se agruparon una gran cantidad de instrumentos tanto de la órbita del Ministerio de Agricultura como de otros Ministerios y entidades que contribuirían al alivio de la pobreza rural. Esta política contiene algunos de los elementos presentados por De Janvry en términos de activos, oportunidades, capacidades y protección social.
3. De otra parte, en el Gobierno del presidente Alvaro Uribe Velez se formuló de manera general (tanto para lo rural como para lo urbano) la política para la cumplir con los “Objetivos del Milenio” y para “El alivio de

la pobreza extrema”, las cuales tendrían efectos tanto en las zonas urbanas como rurales y se ejecutarían en su segundo período de Gobierno.

4. Se observa que las políticas “ideales” a nivel internacional y la evolución de los programas y proyectos nacionales dan cuenta de los beneficios de enfoques “integrales” complementados con el desarrollo territorial. Esta orientación la recomiendan los Organismos Internacionales que desarrollan proyectos en ámbitos rurales. En Colombia, se realizó por medio del DRI y tuvo relativo éxito hasta el momento que evolucionó para que fuese desarrollado por los municipios. En este sentido, es recomendable avanzar y profundizar en la descentralización de los programas y proyectos y en mejorar la capacidad de los municipios y las regiones en el diseño y desarrollo de sus proyectos e inversiones, por cuanto este fue uno de los cuellos de botella en el DRI. Se resalta que en algunos de los proyectos como PADEMÉR, Alianzas Productivas, Familias en Acción, entre otros, se trabaja a nivel local, sin existir lineamientos de política claros a nivel general.
5. Se puede constatar que las políticas para combatir las situaciones de violencia, las cuales se profundizaron en la Administración Pastrana, opacaron las políticas para el desarrollo rural con incidencia en los niveles de pobreza. Esta situación se mantuvo en el primer gobierno del presidente Uribe. Esto evidencia, la ausencia de una política de Estado y de largo plazo, por cuanto situaciones coyunturales o determinadas prioridades públicas, dan lugar a rompimientos en el diseño y desarrollo de la política pública (ejemplo, Plan Colombia).
6. Derivado del punto anterior, también hay necesidad de avanzar en acciones complementarias orientadas a la transparencia y rendición de cuentas para que los programas con injerencia en el alivio de la pobreza tengan éxito. También es necesario encaminar esfuerzos para realizar

unas adecuados y efectivos niveles de coordinación entre las dos entidades que diseñan y desarrollan proyectos en ámbitos rurales en Colombia para los población pobre como son la Presidencia de la República con Acción Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

7. Se evidencia la inexistencia de una focalización poblacional y geográfica de las políticas para el desarrollo rural que de alguna manera contribuirían al alivio de la pobreza. La focalización se da a nivel de programa, proyecto o instrumento pero no de la política. Esto también daría cuenta de la falta de integración y coordinación de los instrumentos tanto al interior del Ministerio de Agricultura como de este con los programas bajo responsabilidad de la Presidencia de la República.
8. Es importante profundizar en la baja capacidad local por cuanto como ya se mencionó ha sido un cuello de botella para la evolución de los programas para aliviar la pobreza rural y sobre el cual parecería no se han realizado mayores cambios en los últimos años. La mayoría de programas y proyectos con incidencia en la pobreza rural, se diseñan y se ejecutan desde el Gobierno Central, sin mayor participación de los Gobiernos locales. Se resalta que en varios de los programas y proyectos para aliviar la pobreza rural, es requisito la participación y cofinanciación de los municipios: Familias en Acción; Vivienda de Interés Social Rural; Alianzas Productivas, PADEMÉR, etc.
9. Una de las conclusiones de la MERPD frente a la pobreza rural, que tienen relación directa con lo estudiado frente a las políticas e instrumentos adoptados para la aliviar de la pobreza rural y que estaría por fuera del análisis del presente trabajo es la siguiente: “El sector presenta también altos niveles de protección a cultivos intensivos en capital y de bajo empleo por unidad de producto como cereales y oleaginosas. Los costos de esta protección y los subsidios del

presupuesto nacional destinados mayoritariamente a este tipo de cultivos son altos y sustraen recursos que podrían ser utilizados para programas de desarrollo rural, desarrollo de infraestructura, acceso a mercados y tecnología”¹¹⁹. Esta afirmación demuestra la orientación de la política pública en los últimos años, la cual se corrobora al realizar análisis presupuestal en lo relativo al aumento de los apoyos directos.

10. Se encontró una gran distancia entre la formulación y la ejecución de las políticas públicas relacionadas con el alivio de la pobreza rural. Las causas de esta situación se pueden encontrar en diagnósticos inadecuados; deficiente planeación y desarrollo de la política; corrupción y debilidad institucional. En algunos períodos y temas, los compromisos desbordaron la capacidad de las instituciones (ejem. Tierras y VISR); también se encontró nuevas formulaciones de política en plena ejecución del Plan de Desarrollo, lo que impidió su desarrollo por cuanto faltó concertación, respaldo político y presupuesto (ejem: Política para la modernización rural, Conpes 2745 de 1994). Los últimos años del DRI, dan cuenta de graves problemas de eficiencia institucional y corrupción. A esto me refería con dar ejemplos, citas o páginas en tu documento.

Instrumentos:

11. El programa de mayor relevancia en el alivio de la pobreza rural tanto en el período estudiado como en los Gobiernos anteriores fue el Programa de Desarrollo Rural Integral-DRI tanto por su enfoque, componentes, evolución. Desafortunadamente la orientación de la política hacia programas y proyectos para atender a las zonas de violencia, la corrupción y la baja capacidad local dieron lugar a su liquidación. Adicionalmente este programa, se focalizó en poblaciones que no correspondían a las más pobres.

12. Buena parte de los instrumentos relacionados con la reducción de la pobreza se repiten de un gobierno a otro pero sin mostrar resultados en cuanto acceso de los más pobres. La explicación a esta situación se puede encontrar en los siguiente: I) Los programas están determinados por ley, este es el caso de Adjudicación de tierras y Vivienda de Interés Social II) el período de los proyectos financiados con recursos de crédito externo muchas veces va más allá de los períodos de Gobierno III) el interés de dar continuidad a determinados programas, tal es el caso de Familias en Acción IV) falta de innovación en nuevos programas; y en relación con el acceso, V) parecería que los más pobres no cuentan con los requisitos ni las capacidades para acceder a estos.
13. Los instrumentos que han tenido como fuente de financiación predominantemente recursos ordinarios de la nación han tenido muy pobres resultados. Tal es el caso de adjudicación de tierras y Vivienda de Interés Social Rural VISR. Al contrario los instrumentos financiados con recursos externos, sus resultados han sido sobresalientes. Lo anterior evidenciaría la falta de sostenibilidad de los instrumentos, una vez la fuente externa no se encuentre en el escenario.
14. Buena parte de los instrumentos provenientes de la Presidencia de la República se han orientado indistintamente tanto para zonas rurales como urbanas. Quizá por esta razón no se han logrado adecuados resultados y todavía se encuentran grandes brechas y diferencias en los niveles de pobreza en las zonas rurales y urbanas.

Enfoque

15. El enfoque predominante en los tres períodos de Gobierno estudiados ha sido el de NBI y el de Generación de Ingresos. Se encuentran también algunos programas que tienen elementos de generación de capacidades en la población rural pobres.

16. En los programas en cabeza del Ministerio de Agricultura, su enfoque ha sido principalmente de Generación de Ingresos y los que están en cabeza de la Presidencia, su enfoque es de NBI. Por tanto los indicadores más frecuentemente utilizados han sido el NBI y el de LP.
17. La mayoría de programas con injerencia en la pobreza rural se han basado en transferencias y subsidios. Esta situación debe analizarse a fondo por cuanto si estas transferencias y subsidios no desarrollan capacidades en los pobladores rurales pobres, se pone en entredicho la sostenibilidad de las acciones en el largo plazo.

Mediciones e Indicadores.

18. Como se pudo observar, lo rural se encuentra más rezagado frente a lo urbano en la estimación de algunos indicadores que darían cuenta de la evolución de la pobreza en sus múltiples dimensiones. También se ha observado grandes diferencias en las estimaciones y enunciaciones de los niveles de pobreza en los mismos períodos de un año a otro entre diversas fuentes e incluso con la misma fuente. Adicionalmente, quienes han profundizado en la estimación de indicadores, no han encontrado las bases de cálculo de algunos de estos. Lo anterior, cuestionaría, los indicadores de pobreza para así poder realizar adecuados diseños y desarrollos de la política pública frente a la pobreza rural.
19. En términos regionales, no se ha avanzado en el cálculo de los indicadores de pobreza con diferenciación urbano- rural, que pueda servir de base para la formulación y desarrollo de políticas públicas concretas en los territorios y poder focalizar y priorizar recursos.
20. El SISBEN, es el instrumento de focalización para la mayoría de programas y proyectos. De la revisión realizada, se encuentra que el

SISBEN estaría más en concordancia con el NBI, que con enfoques de generación de ingresos y de capacidades. De acuerdo con esto se recomienda seguir actualizando y fortaleciendo el SISBEN para que pueda responder más efectivamente a la focalización en los territorios rurales.

21. En el período estudiado, los ingresos que generaría la UAF, como base de cálculo para algunos de los instrumentos del sector agropecuario (ejem, Asistencia Técnica, Subsidio para adquisición de tierras), ha superado lo definido para el cálculo de la línea de pobreza. De acuerdo con esto, es necesario revisar y homogeneizar, las bases de cálculo de los instrumentos sectoriales, para que sean conformes con las prioridades y las necesidades de lo social.

Población objetivo.

22. Como ya se indicó, el énfasis de las políticas del Ministerio de Agricultura se orientaban al desarrollo rural y no a aliviar de la pobreza. Por tanto la categoría de pequeño productor, fue la que muchas veces se considero para la focalización de los programas y proyectos como también de la población campesina. En este sentido, y con el fin de que en un futuro se puedan formular y ejecutar de una mejor forma las políticas y estrategias para el alivio de la pobreza rural, se recomienda realizar una clasificación de los pobladores rurales, y para cada uno de ellos presentar instrumentos específicos.
23. Algunos de los programas en cabeza del Ministerio de Agricultura tenían como uno de sus objetivos la reducción de la pobreza rural, sin embargo, algunos de estos, (ejem. DRI, PADEMÉR, Alianzas), definían como población objetivo tanto a los campesinos como a los pequeños productores rurales, los cuales no serían los más pobres del campo.

Esto sucede porque algunos de los programas requieren condiciones mínimas en términos de activos y capacidades para ser parte de estos proyectos. De esta manera se observa, que no se realizó una adecuada clasificación de la población objetivo y no se han estructurado ni focalizado adecuadamente las inversiones.

24. Los instrumentos del Sector Agropecuario, han tenido sus propias categorías para focalización de su población y se realiza en la mayoría de los casos por activos y no por ingresos. (Ejem: Definición de pequeño productor por FINAGRO y de acuerdo con la Ley 607 de 2000). Así no se tiene el referente de ingresos para poder realizar una adecuada focalización.
25. En los programas y proyectos en cabeza de la Presidencia de la República, la población objetivo, si se circunscribe a la población pobre. Sin embargo también se hacen algunas consideraciones en relación con requisitos de entrada. Por ejemplo, para el caso de Familias en Acción, se solicita que se envíe información completa y actualizada del municipio sobre el SISBEN, analizar la capacidad de oferta de educación y salud y es necesario que los municipios nombren a los funcionarios encargados de los programas como dotar sus oficinas. Así se necesita, en varios de los programas adecuada capacidad local.

Aspectos institucionales.

26. Desde el Gobierno Pastrana con su énfasis aliviar la violencia y el conflicto, buena parte de los programas que de alguna manera contribuirían al alivio de la pobreza rural se centralizaron en la Presidencia de la República y están por fuera de la orbita del Ministerio de Agricultura. Esto hace que los programas y proyectos dispersen sus

esfuerzos y no se tenga una estrategia integral y única para el alivio de la pobreza rural.

27. La institucionalidad del Sector Rural, de acuerdo con la documentación revisada, especialmente la relacionada con el Desarrollo Rural se ha caracterizado por no cumplir con los objetivos propuestos, por manejar prácticas corruptas y en los últimos años ha sufrido grandes modificaciones. Adicionalmente no se ha realizado una adecuada coordinación entre programas del mismo sector como tampoco con los programas en cabeza de la Presidencia de la República. Esta situación ha afectado la formulación y desarrollo de políticas, programas y proyectos para la aliviar la pobreza rural.
28. Es necesario fortalecer a la institucionalidad a nivel central y regional en el diseño de la política e instrumentos para el desarrollo de programas y proyectos para los pobladores rurales pobres. Los instrumentos se han desarrollado sin considerar las particularidades de la población y sus necesidades.

Aspectos presupuestales:

29. Si bien el análisis del presupuesto de todo el período estudiado 1994-2006, ha mostrado que la mayor cantidad de los recursos de inversión se han destinado para los programas y proyectos relacionados con la pobreza rural, se observa que los presupuestos destinados para su aliviarla disminuyen con el tiempo. En la administración del Gobierno Samper se dio la mayor cantidad de recursos con injerencia en la reducción de la pobreza, situación que cambia con el período del presidente Pastrana, donde empiezan a tener más importancia los apoyos directos y los proyectos que responderían a las zonas de conflicto lo que continuó en el primer Gobierno Uribe.

30. La mayoría de programas y proyectos con componentes para aliviar la pobreza rural, han sido financiados con recursos de crédito externo: DRI, PADEMÉR, Alianzas, Familias en Acción, Vivienda de Interés Social Rural-VISR, entre otros. Las evaluaciones de estos programas dan cuenta de los buenos resultados, de estos proyectos. Sin embargo surge la inquietud, sobre la sostenibilidad y el futuro de estos programas, una vez los Organismos Internacionales no se encuentren como actores principales dentro del proceso. Esto, en términos de continuidad, desarrollo y apropiación de los mismos ya que algunos de estos programas no se han institucionalizado ni interiorizado en las entidades responsables. Un ejemplo de esto es lo sucedido con el DRI, una vez no tuvo como fuente de financiamiento los créditos externos, se debilitó y posteriormente fue liquidado.

VII. BIBLIOGRAFÍA.

ALVAREZ MAYA, Maria Eugenia; MARTÍNEZ, Horacio. "El desafío de la pobreza". Fundación Social. 2001.

BANCO MUNDIAL-BM , "Toward a conflict sensitive poverty reduction strategy", June 30, 2005

BANCO MUNDIAL-BM, Documento de evaluación del proyecto: Zonas de Reserva Campesina para la paz, 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-BID, No.SOC-103. Estrategia para reducir la pobreza. Washington 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO-BID, Informe Anual sobre Desarrollo Rural, 2000.

CARDENAS, Mauricio "Introducción a la Economía Colombiana", Bogotá. Ed. Alfaomega. 2007.

CEPAL, "Panorama Social de América Latina", Santiago de Chile, 2002.

CEPAL. "Panorama Socia de América Latina. Santiago de Chile". 2007.

CEPAL, "Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola. Santiago de Chile. 2004.

CEPAL, Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas – una mirada hacia Chile. Santiago de Chile. 2004

CEPAL, RIMISP "La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de políticas". Santiago de Chile. 2003.

CEPAL. "Opciones para reducir la pobreza rural". Revista 70. Abril de 2000.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO -CID -Bienestar III- Universidad Nacional. Bogotá. 2005.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO-CID, Machado Absalom y otros, La academia y el Sector Rural No. 2. 2004

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO-CID, Machado Absalom y otros, La academia y el Sector Rural No. 3. 2005

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO-CID, Machado Absalom y otros, La academia y el Sector Rural no. 5. 2005

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL-CIES. "Propuesta para una economía rural, competitiva e incluyente en el marco del Desarrollo Rural Territorial". Febrero de 2006.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Balance de la Sociedad Civil al Estado Comunitario. Febrero de 2004.

DE JANVRY, ALAIN AND SADOULER, ELISABETH, "Achieving success in rural development: toward implementation of an integral approach". 2003

DNP. Boletín SISD 30- Coyuntura Económica y cálculos sociales. Pobreza y desigualdad en Colombia. Bogotá. Diciembre de 2001

DNP. El Salto Social-1994-1998.

DNP "Informe al Congreso de la República 1994 -1995

DNP, Informe al Congreso de la República 1995-1996 . 1996

DNP, Informe al Congreso 1999-2000. 2000

DNP, Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz-1998.2002.

DNP, Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario".Balance de Resultados. Agosto de 2002 a agosto de 2006.

DNP, "Informe al Congreso de la República 2003.

DNP, Evaluación de Políticas Públicas No. 3, Red de Apoyo Social: conceptualización y evaluación de impacto, Noviembre de 2004.

DNP, Evaluación de Políticas públicas No. 4: Programa Familias en Acción: Impacto del programa a un año y medio de su ejecución. mayo de 2006

ESCOBAL, Javier, PONCE, Carmen, "Innovaciones en la lucha contra la pobreza en América Latina". Santiago de Chile. Enero de 2000.

FEDESARROLLLO, Revista Debates, Número 12 "Bases del Plan de Desarrollo Cambio para construir la Paz". Agosto de 1999.

FESCOL, Varios autores, Políticas públicas para Colombia. Artículo de Absalom Machado. 2006.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA -FIDA, Informe sobre la pobreza rural "El desafío consistente en acabar con la pobreza rural" Roma. 2001.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA- FIDA, "Documento estratégico Regional América Latina y el Caribe". Marzo de 2002.

LEIBOVICH, Jose; NIGRINIS, Mario y RAMOS, Mario. "Caracterización del mercado laboral rural en Colombia". Bogotá, 2006.

MAHMOOD HASAN, Khan "La pobreza rural en los países en Desarrollo. Su relación con las políticas públicas. Washington. 2001.

MERPD. "Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia. Bogotá, Febrero de 2006.

MERPD, "Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad". Mayo de 2005.

MERPD, Pobreza rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales. 2007

MERPD, "Construcción de las canastas normativas de alimentos para las trece ciudades, resto urbano y zona rural". 2006.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1996. Memorias 1995-1996, Bogotá.

MENY, Yves, THOENING, Jean- Claude. "Las políticas públicas". Editorial Ariel. Barcelona. 1992

PNUD. "Informe de Desarrollo Humano 1999" Bogotá.

PONTIFICA UNIVERSIDAD JAVERIANA, Revista Javeriana No. 652 Tomo 132.
Bogotá. Marzo de 1999.

PONTIFICA UNIVERSIDAD JAVERIANA, "Evaluación del proyecto piloto de Zonas de Reserva Campesina. 2003

ROTH, Deubel André Noel. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Agosto de 2004

1: Matriz de sistematización de información de la política pública del Gobierno Samper. “El Salto Social”(SS)

Temáticas/Programas	Aspectos sobresalientes de Formulación	Aspectos sobresalientes de Ejecución.	Balance entre Formulación y Ejecución y Observaciones																																
Generales	<p>-Las políticas agrarias del Min Agricultura y del DNP impulsaron entre 1994 y 1998 la reactivación sectorial y el desarrollo rural, entendido como la atención a la población con NBI¹²⁰.</p> <p>-El PD, SS. ponía énfasis en la equidad y la solidaridad¹²¹ y en mejorar los efectos negativos de la apertura.</p> <p>-Se menciona que de nada sirve un crecimiento económico sino se tiene como contrapartida un mejoramiento en la calidad de vida¹²².</p> <p>-En el S.S se indicaba que los campesinos contarán con acceso creciente a los</p>	<p>-Durante el período 1993-1997, el número de personas pobres (medidos por NBI)se redujo en 400 mil en las áreas urbanas y cerca de 1 millón de personas en las áreas rurales.¹²⁹ La reducción en el porcentaje de NBI esta estrechamente ligada a la cobertura de servicios públicos tanto en las áreas urbanas en las que se ha logrado casi el 100% como el 80% en las zonas rurales.</p> <p>-Se mencionan logros de cobertura de electrificación y acueducto así: Electrificación¹³⁰: <table style="margin-left: 40px;"> <tr> <td></td> <td>85</td> <td>93</td> <td>97</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>78,5%</td> <td>86%</td> <td>93,8%</td> </tr> <tr> <td>Urbano</td> <td>95,1%</td> <td>95,4%</td> <td>99,6%</td> </tr> <tr> <td>Rural</td> <td>40,8%</td> <td>61,7%</td> <td>77,2%</td> </tr> </table> Acueducto <table style="margin-left: 40px;"> <tr> <td></td> <td>85</td> <td>93</td> <td>97</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>73,1%</td> <td>80%</td> <td>85,6%</td> </tr> <tr> <td>Urbano</td> <td>89%</td> <td>94%</td> <td>98%</td> </tr> <tr> <td>Rural</td> <td>28%</td> <td>41%</td> <td>49%</td> </tr> </table> </p> <p>-Las políticas de Ernesto Samper marca el regreso de las políticas sectoriales como complemento de las decisiones macro¹³¹.</p>		85	93	97	Total	78,5%	86%	93,8%	Urbano	95,1%	95,4%	99,6%	Rural	40,8%	61,7%	77,2%		85	93	97	Total	73,1%	80%	85,6%	Urbano	89%	94%	98%	Rural	28%	41%	49%	<p>No hay distinciones claras entre conceptos como pobreza rural y desarrollo rural.</p> <p>El énfasis se hizo en NBI.</p> <p>Se reconoce la necesidad de crecimiento económico con otra clase de políticas que den bienestar a la población.</p> <p>Se hace una crítica profunda a la apertura económica.</p> <p>Se entrecruzan los aspectos políticos y técnicos. De alguna manera la Cumbre Social se realizó dentro del período de Gobierno y no fue posible desarrollar lo propuesto por diversos factores.</p> <p>La política del SS reunió acciones en varios frentes relacionados con el Desarrollo Rural.</p>
	85	93	97																																
Total	78,5%	86%	93,8%																																
Urbano	95,1%	95,4%	99,6%																																
Rural	40,8%	61,7%	77,2%																																
	85	93	97																																
Total	73,1%	80%	85,6%																																
Urbano	89%	94%	98%																																
Rural	28%	41%	49%																																

	<p>servicios sociales de educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable y saneamiento básico para elevar las posibilidades de progreso, integración social y participación¹²³.</p> <p>-Se realizó la Cumbre Social Rural¹²⁴, un mecanismo para discutir la situación del campo, cuyas reflexiones aclararían la situación del momento</p> <p>-Se aprobó la Política de modernización rural y Desarrollo Empresarial Campesino¹²⁵ en donde se da lineamientos de gran cantidad de instrumentos agropecuarios para beneficiar a los campesinos y a los pequeños productores.</p> <p>-En 1994, se estableció el Programa de Desarrollo Alternativo-PDA, el cual tenía como finalidad contribuir al desarrollo integral, de las zonas ndscampesinas e indígenas afectados por los cultivos ilícitos¹²⁶.</p> <p>-Se dieron lineamientos para el Desarrollo de la mujer rural con acceso preferencial a varios de los instrumentos de la política¹²⁷</p> <p>La Misión Social ha realizado la difusión e implantación del Sistema de Selección de Beneficiarios</p>	<p>-El contrato social no se pudo llevar a la práctica porque los recursos y la voluntad iban en direcciones contrarias y el no haberse incluido en el Plan de Desarrollo Producto de la cumbre se conformo una Misión Rural la cual fue coordinada por el IICA y consigno en 10 volúmenes su trabajo. El Gobierno siguiente desconoció los esfuerzos técnicos y académicos¹³²..</p> <p>-Mediante el Contrato Social Rural se ha dado un aporte importante para la afiliación a la seguridad social de 100,000 trabajadores rurales con un aporte de 30,000 millones¹³³</p>	
--	---	---	--

	Sociales-SISBEN ¹²⁸		
DRI	<p>Se expidió el documento Conpes 028 del 12 de octubre de 2004, en donde se daban los lineamientos para reglamentar la cofinanciación de Programas de Desarrollo Rural entre el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI y las Organizaciones Campesinas o Comunidades Productivas Organizadas en donde sobresale la intencionalidad de fortalecer la capacidad institucional local y estimular la consolidación de instrumentos de participación ciudadana y el Fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural¹³⁴.</p> <p>Se expidió el documento Conpes 2791 de 1995, el cual se orientaba a fortalecer y ajustar el sistema nacional de cofinanciación. Así, se propuso ajustar el sistema nacional de cofinanciación en donde se estableció: financiar estudios de preinversión, para promover una cultura de proyectos, establecer programas de capacitación y asistencia técnica, decidir que las matrices de cofinanciación serían de acuerdo con categorías municipales¹³⁵.</p> <p>Se expidió el</p>	<p>Durante la Administración Samper, se ejecuto la tercera fase del DRI denominada Programa de Desarrollo Integral Campesino el cual comenzó en 1990 y termino en 1996. La información frente a este programa se presenta en el Anexo 2</p> <p>Este crédito no se realizó por los problemas</p>	<p>Si bien la tercera fase del DRI, de acuerdo con su evolución debería haberse orientado a la cofinanciación de proyectos por parte de los municipios y al empoderamiento de los mismos en el desarrollo de sus proyectos como fue planteado en la formulación tuvo deficiencias, la cual entre otros factores puede derivarse de la poca importancia que le dio el SS ha la descentralización y al desarrollo territorial.</p> <p>Factores político de diversa índole frenan el</p>

	<p>documento Conpes 2964 de 1997, por el cual se financiarían los Planes de Desarrollo Rural municipal por parte del Fondo DRI y por el cual se contrataría un crédito con la Banca Multilateral por US\$ 100 millones. El Valor total sería de US\$200 millones.</p>	<p>por los problemas políticos que enfrento en Gobierno¹³⁶.</p>	<p>desarrollo de iniciativas relevantes</p>
Tierras	<p>En la parte diagnóstica de la política, se menciona que la distribución de la propiedad de la tierra se ha caracterizado por la desigualdad y la inequidad y que el alto costo de la tierra esta muy por encima de las posibilidades del negocio agropecuario y existe bastante informalidad en la tenencia de la tierra¹³⁷.</p> <p>-Se menciona que la acción del estado se concentrará en otorgar subsidios para la compra de tierras y en propiciar una mayor participación y compromiso de los beneficiarios en la adquisición de sus predios¹³⁸.</p> <p>El Gobierno Samper propuso redistribuir 1000,000 hcs a 70,000 familias.¹³⁹ También se iniciara la titulación colectiva de los territorios para las comunidades indígenas en desarrollo de la ley 70 de 1993¹⁴⁰</p> <p>- Se estimulará el mercado de tierras (ley 160 de 1994), dotando a los campesinos de</p>	<p>-EN EL Gobierno De Samper se reglamento la ley 160 de 1994 en donde el subsidio de tierras quedó vinculado a la definición de un proyecto productivo.</p> <p>-Entre 1994-1998, los campesinos Colombianos recibieron 170 mil hectáreas, es decir el 17% de la meta del período. El presupuesto del programa se recorto en dos ocasiones y el INCORA (único comprador), solo atendía las demandas de los desplazados y los reinsertados¹⁴⁶.</p> <p>-El Incora tituló cerca de 750,000 hcs a comunidades negras del Pacífico¹⁴⁷.</p>	<p>En tierras lo programado dista mucho de la ejecución.</p> <p>Los problemas institucionales han frenado el desarrollo de la política de tierras.</p>

	<p>tierras cuando no la poseen o no tengan la calidad suficiente¹⁴¹.</p> <p>Se fomentará inmobiliarias rurales que ejecuten proyectos de compra, parcelación, y adecuación de tierras con fines de RA, para los cual el INCORA y FINAGRO, definirán los mecanismos de operación de los créditos. Si los beneficiarios son sujetos de RA, la inmobiliaria debe transferir el subsidio y subroge la deuda de FINAGRO¹⁴².</p> <p>Se ejecutará un programa masivo de titulación de la propiedad con una meta de 5 millones de hectáreas en 178,400 predios. Se procederá a la titulación colectiva de los territorios de las comunidades negras y se continuará con la ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.¹⁴³</p> <p>Se dieron los lineamientos para la contratación de un crédito para la dinamización del mercado de tierras y la formalización de la propiedad rural¹⁴⁴</p> <p>Mediante Conpes 2745, se decidió crear, Zonas de Reserva Campesina¹⁴⁵ Estas se crearían en los Departamentos de Guaviare, Caquetá,</p>	<p>-Se mencionó que la Reforma Agraria no ha logrado dar cumplimiento a las metas del Plan de Desarrollo por las restricciones presupuestales y por la dificultad de adaptación del INCORA al nuevo esquema participativo y autónomo de los beneficiarios. Para resolver esto se puso en marcha la ejecución de cinco proyectos municipales de Reforma Agraria, los cuales han dado pauta a para la elaboración de un manual operativo¹⁴⁸.</p> <p>-Se ha participado activamente en la reglamentación de la ley 160 de 1994¹⁴⁹</p> <p>Las reservas se iniciaron a finales de 1997, en la zona del Pato-Balsilla (Caquetá) y el Guaviare (San José, el Retorno y Calamar)¹⁵⁰</p> <p>El proyecto desarrollo una metodología para el establecimiento y operación de una Zona de Reserva Campesina en áreas de colonización afectadas por la violencia y las actividades ilícitas también acciones prototipo, para proteger las reservas forestales y los territorios indígenas aledaños. La población objetivo son las familias desplazadas de bajos ingresos y sin tierra, desplazadas por la violencia y que han</p>	
--	---	--	--

	<p>Putumayo y Sur de Bolívar, para esto se expidió el decreto 1777 (octubre de 1996), reglamentario de la ley 160 de 1994, a consecuencia de las marchas campesinas de las zonas cocaleras. Para esto el Conpes aprobó un crédito por US\$5 millones para desarrollar 3 experiencias piloto. Este crédito estuvo bajo la figura de aprendizaje e innovación (LIL)</p>	<p>migrado hacia la frontera agrícola y colonizado las reservas forestales¹⁵¹</p>	
Adecuación de tierras	<p>La meta en pequeña irrigación es de 42,000 hcs y en mediana y gran irrigación de 110,000 hcs. Se enfatiza bastante en esquemas participativos¹⁵².</p> <p>En riego para pequeños productores se habrán adecuado 6,580 hectáreas adicionales a aquellas que se beneficien del Plan Nacional de Adecuación de Tierras y del ICR¹⁵³</p>		
Vivienda de Interés Social Rural-VISR	<p>Se brindaría soluciones de vivienda a través de la RED de SOLIDARIDAD, en donde se busca mejorar las condiciones de habitación de las familias que viven en las zonas rurales, mediante la instalación de servicios de acueducto y alcantarillado o soluciones alternas de</p>		

	<p>suministro de agua potable, evacuación de residuos líquidos y el mejoramiento estructural de las viviendas. Este programa comprendería el otorgamiento de 300 mil subsidios durante el cuatrienio ejecutados por el DRI y la CAJA AGRARIA con cofinanciación de los municipio¹⁵⁴.</p>		
Financiamiento	<p>Fortalecimiento del Crédito y se menciona que además de la Caja Agraria se operará con otras entidades como Cooperativas y ONG's¹⁵⁵</p> <p>Se adjudicarán créditos de producción garantizados por el Fondo Agropecuario de Garantías-FAG. La Caja Agraria otorgará prestamos para pequeños productores por \$600 mil millones durante el cuatrienio, respaldados por el mismo Fondo. También se destinarán 30 mil millones de pesos para la financiación de actividades rurales no agropecuarias beneficiando a 10 mil familias¹⁵⁶.</p> <p>Los créditos se complementarás con la Asistencia Técnica y fomento a Organizaciones de Usuarios a través de las UMATA¹⁵⁷.</p>	Se creó el Fondo de Solidaridad, con el propósito de condonar las deudas a los pequeños productores ¹⁵⁸	<p>No se observan resultados adecuados en la política.</p> <p>Se menciona nueva institucionalidad para el financiamiento.</p> <p>No se establecen instrumentos novedosos de financiamiento</p>
Empresarización , Servicios Productivos y Asistencia Técnica	El Fondo Empender articularía y desarrollaría las estrategias de comercialización y para		No se observan desarrollo en esta política.

	<p>lograr la competitividad de los pequeños productores¹⁵⁹.</p> <p>Mediante Conpes 2859 de 2006 se autorizo a la nación para contratar un crédito para Apoyo a la Microempresa Rural-PADEMÉR</p> <p>Al final del cuatrenio se logrará una cobertura anual de cerca de 510 mil usuarios de AT agropecuaria; 18500 beneficiarios de proyectos de pesca y acuicultura y 12,300 mujeres atendidas¹⁶⁰.</p>		
<p>Servicios Sociales Básicos.</p>	<p>Se menciona que los campesinos contarán con acceso creciente a los servicios sociales de educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable, saneamiento básico con el fin de elevar sus posibilidades de progresos.¹⁶¹</p> <p>Especial atención para las zonas rurales en educación, seguridad social integral¹⁶². Así en educación se mejorará la educación básica, adecuando los modelos pedagógicos a las necesidades del medio rural; se hará uso extensivo de los subsidios para estudiantes pobres o para las instituciones donde ellos estudian; Brindar apoyo a las madres de hogar para asumir los costos educativos; considerar en los planes de</p>		<p>Los indicadores de educación mejoraron notablemente en el período Samper.</p>

	<p>Desarrollo la distribución de los Centros Educativos acorde con la densidad de la población y la distancia a los centros poblados; considerar el servicio de transporte rural¹⁶³.</p> <p>Las Cajas de Compesación Familiar vincularán gradualmente al Sistema de Seguridad Social a la población más pobre¹⁶⁴.</p>		
Seguridad Alimentaria	<p>-Se aprobó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición mediante Conpes-1996-2005 2847 de 1996 cuyo objetivo era contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional colombiana especialmente la más pobre y vulnerable, integrando acciones en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente¹⁶⁵.</p>		
Descentralización/ Desarrollo Territorial.	<p>Se fortalecerá la participación comunitaria, mediante el impulso de las distintas formas de concertación y organización gremial y política de la comunidad, el sector privado y estatal como son: Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Consejos de Rehabilitación, las Comisiones Municipales de Tecnología y Asistencia Técnica, las Juntas Administradoras</p>	<p>El CID, también indica que el Ministerio se estableció la Unidad de gestión para el Desarrollo de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CMDR la cual se centro en los siguientes aspectos: a) coordinación y ajuste institucional; b) caracterización y seguimiento a la gestión de los CMDR, para lo cual se creo una línea de base y un sistema de seguimiento; c) capacitación, acompañamiento y asesoría a los CMDR; d)</p>	<p>Lo adelantado en materia de descentralización parecería responder a las acciones que surgen de acuerdo con la evolución del DRI y no precisamente de una política encaminada a esto.</p> <p>La orientación territorial se circunscribe a las zonas de Reserva Campesina y al Ordenamiento del Territorio y no se hacen mayores desarrollo de ordenamiento territorial</p>

	<p>Locales; los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, etc¹⁶⁶.</p> <p>La revisión realizada por el CID, indica que por resolución 460 de octubre de 1997 del Ministerio de Agricultura, se organizó el Sistema Nacional Regional de Planificación del Sector Agropecuario y Pesquero para coordinar y concertar políticas con los entes territoriales¹⁶⁷.</p> <p>Se dieron lineamientos en ordenamiento del territorio con un énfasis en las Zonas de Reserva Campesina¹⁶⁸</p>	<p>promoción y comunicación¹⁶⁹.</p> <p>La descentralización en los Gobiernos de Gaviria y Samper, obedece a criterios sectoriales que dificultan la integración adecuada y particular a las realidades territoriales¹⁷⁰.</p>	
<p>Red de Solidaridad(Empleo Rural y VISR)</p>	<p>La concepción de la Red de Solidaridad es la de un conjunto de programas dirigidos al mejoramiento la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable¹⁷¹</p> <p>-Se creo la Red de Solidaridad Social para integrar las acciones del estado, en donde participa la comunidad, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales¹⁷²</p> <p>La Red de Solidaridad contempla subsidios alimentarios para niños en edad preescolar no atendidos por el ICBF, auxilios para ancianos indigentes y programas de empleo de emergencia rural¹⁷³</p> <p>Esta orientado a generar empleos</p>		<p>Como puede verse en el ANEXO 2, la Red tuvo adecuados resultados en varios de sus componentes. Sin embargo tuvo una orientación urbana.</p>

	<p>directos para la población rural más pobre afectada por situaciones de crisis de las actividades agropecuarias. El programa durante 1996 tendría una cobertura de 15,700 personas. Se ejecutará en regiones en las cuales se presentan eventos naturales económicos que causan deterioro a las actividades agropecuarias, tales como plagas, inundaciones, sequías, o pérdidas de mercados y que agravan la situación de pobreza de la población. La metodología de focalización aplicar en la asignación de recursos debe considerar las crisis coyunturales de las actividades del sector agropecuario que se traducen en disminución del área sembrada y cosechada, de la producción y del empleo y las características estructurales que refleja el índice de necesidades básicas insatisfechas de la población rural y el índice de ruralidad territorial.¹⁷⁴</p>		
<p>Ciencia y Tecnología para los pequeños productores</p>	<p>Se fortalecerá el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria-SINTAP. En este marco se ejecutará el Programa de Transferencia de Tecnología Agropecuaria-PRONATTA y se</p>	<p>Se culminó la negociación e inició el proyecto.</p>	<p>No se observan resultados en este período.</p>

	<p>brindará apoyo financiero a las UMATAS¹⁷⁵.</p> <p>Culminación de una negociación por US\$5 millones para el Programa Nacional de Transferencia de Tecnología-Pronatta suscrito el 14 de junio de 1994¹⁷⁶</p>		
Otros aspectos relacionados relevantes	<p>-El Gobierno de Samper se caracterizo por una alta inestabilidad ministerial: entre agosto de 1994 y agosto de 1998 hubo cuatro ministros de agricultura. Esto también paso con Gaviria.¹⁷⁷</p> <p>-El Gobierno de Samper se vio afectado en su gestión a consecuencias de la infiltración de los dineros del narcotráfico lo que llevo al incumplimiento de las metas sectoriales¹⁷⁸</p>		
Aspectos institucionales	<p>Las instituciones que desarrollaron la política de Desarrollo Rural fueron: INCORA, INAT, IDEMA, CAJA AGRARIA</p>	<p>Algunas de las instituciones para el Desarrollo Rural como el INCORA, el INAT; el IDEMA y la Caja Agraria empezaron a presentar problemas de ineficiencia, corrupción y cooptación por parte de la clase política y los sindicatos¹⁷⁹</p> <p>Se presentaron resistencias institucionales de la burocracia y de los sindicatos de algunas entidades sectoriales como el INCORA, EL IDEMA, El Fondo DRI¹⁸⁰</p> <p>Se liquidó el IDEMA EN</p>	<p>El desarrollo de las políticas se afectaron con los cambios institucionales.</p>

		1996. Con la liquidación del INCORA en 1996, se dio inicio a la política de apoyos directos centradas en subsidios e incentivos para ciertos cultivos entre los que sobresalen el algodón, la soya, el frijol, el fique, el arroz y el maíz ¹⁸¹ .	
--	--	--	--

Anexo 2: Documentos Conpes relacionados con el alivio de la pobreza rural. Gobierno de Samper.

Documento CONPES	Título
Conpes 023 de 1994 del 21 de enero de 1994	Política para el Desarrollo de la Mujer Rural,
Conpes 2694 de febrero 23 de 1994	Programa Anual de Actividades e Inversiones en Reforma Agraria.
Conpes 2704 de mayo de 2004	Modernización del Sistema de identificación.
Conpes 2717 de junio de 1994	Autorización del Gobierno Nacional para contratar un crédito con el BID para adelantar proyectos del programa nacional de Adecuación de Tierras.
Conpes 028 de 12 de Octubre de 2004	Lineamientos para reglamentar la cofinanciación de programas de Desarrollo Rural entre el fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI y Organizaciones Campesinas o Comunidades Productivas Organizadas.
Conpes 2736 del 12 de octubre de 1994	Autorización de la Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar un crédito externo con la Banca Multilateral para financiar el programa de la dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad rural y urbana.
Conpes 2734 de Octubre de 1994	Programa de Desarrollo Alternativo
Conpes 3735 de Octubre de 1994	Autorización de la nación para contratar un crédito externo para el financiamiento de la Red de Solidaridad
Conpes 2745. Diciembre 7 de 1994.	Política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino.
Conpes 2788 de junio de 1995	Política de consolidación de la descentralización
Conpes Social 029 de febrero de 1995	Criterios para la determinación de los cupos indicativos y consolidación del Sistema nacional de Cofinanciación
Conpes 2797 de junio de 1995	Ajuste al Sistema Nacional de Cofinanciación
Conpes 2799 de agosto de 1995	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo II Plante
Conpes 2798 de agosto de 1995	Avances de la Política Social de Gasto
Conpes 2804 de Septiembre de 1995	Programa Nacional de Atención a la población desplazada por la violencia
Conpes 2722 de Agosto de 1994.	Red de Solidaridad Social
Conpes Social 034 de enero de 1996	Criterios para la determinación de cupos indicativos y fortalecimiento del Sistema Nacional de Cofinanciación
Conpes 2847 de mayo de 1996	Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005. 29 de mayo de 1996
Conpes 2835 de febrero de 1996	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo-PLANTE. Documento de evaluación
Conpes 2838 de febrero de 1996	Red de Solidaridad: Evaluación y principales líneas de acción.
Conpes 2858 de julio de 1996	Evaluación de las políticas de inversión social rural y de competitividad agropecuaria

Conpes 2859 Julio 10 de 1996.	Autorización de la Nación para contratar un crédito externo para financiar el programa de apoyo al desarrollo de la microempresa rural – PADEMER
Conpes 2884 del 20 de noviembre de 1996	Liquidación del IDEMA
Conpes Social 040 de septiembre de 1997	Focalización del gasto social rural
Conpes 2717 de abril de 1997	Salto social: informe de avance del Plan nacional de Desarrollo 1996
Conpes 2924 de mayo de 1997	Sistema nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia.
Conpes 2964 de octubre de 1997	Autorización de la nación para contratar un crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$100 millones para financiar parcialmente el programa de Planes de Desarrollo Municipal por parte del DRI
Conpes 2934. Junio de 1997	El Contrato Social Rural avances y resultados
Conpes 2987 de febrero de 1998	Autorización a la Nación para al emisión de los bonos agrarios
Conpes 3008 de mayo de 1998	El Salto Social: informe de Avance del Plan de Desarrollo . Mayo de 1998.

Anexo 3: Matriz de síntesis de la información de las políticas públicas: Gobierno Pastrana

Temática/Programas	Aspectos sobresalientes de Formulación	Aspectos sobresalientes de Ejecución.	Balance entre Formulación y ejecución y observaciones
---------------------------	---	--	--

<p>Generales</p>	<p>Como eje central de la política, el Gobierno ha estructurado el Plan Colombia –PC, el cual se circunscribe a tres frentes: sustitución de los cultivos ilícitos, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y focalizadas hacia regiones violentas¹⁸².</p> <p>Se reconoce que hay crecimiento negativo y baja participación del PIB agropecuario. También la tasa de desempleo pasó del 3,5 al 5,8. Adicionalmente se menciona la importancia de actividades no agrícolas¹⁸³.</p> <p>Se indica que el gasto público para el sector rural ha venido disminuyendo pasando del 6% a comienzo de la década al 2% en 1997. También que los gastos de funcionamiento de las entidades son muy elevados.</p> <p>Los pilares del Plan de Desarrollo en lo rural eran: cadenas productivas, desarrollo rural y cambio institucional¹⁸⁴.</p> <p>Los objetivos eran el ordenamiento del territorio, acceso a los factores productivos, en busca de la equidad, la sostenibilidad, el desarrollo económico y la paz¹⁸⁵.</p> <p>Se definió un Plan de Acción para la prevención y atención al desplazamiento forzado¹⁸⁶.</p> <p>En diciembre de 2001, mediante Conpes 3144 se creó el Sistema Social</p>	<p>Se desarrolló el PC, el cual es un conjunto de estrategias para generar condiciones sociales, económicas y políticas con miras a facilitar el avance del proceso de paz y su consolidación en el largo plazo¹⁹³.</p> <p>-La política sectorial dio prioridad a los sectores con posibilidad de posicionarse en los mercados internacionales¹⁹⁴.</p> <p>-El CID, indica que el presupuesto para el sector rural estaba era muy escaso. La explicación de esto, es el proceso de minimización del Estado, en donde se asigna al mercado el papel de asignar recursos, lo cual no resultaba beneficioso para la gran mayoría de la población ya que todos los productores no tienen acceso, debido a las grandes desigualdades, las condiciones de pobreza, etc¹⁹⁵.</p> <p>-Se adjudicaron cuantiosos recursos privilegiando algunos subsectores para elevar su competitividad, pero se olvidó por completo de los sectores socialmente menos favorecidos, ignorando así su papel esencial en la construcción de la paz¹⁹⁶.</p> <p>-Se evidenció una clara privatización de los recursos públicos¹⁹⁷.</p> <p>El Plan de Desarrollo propuso reducir en algo más de 5 puntos porcentuales la pobreza (NBI) y logró un desempeño aceptable.</p>	<p>El énfasis del PD CCP fue la situación de conflicto y se favoreció bastante a los medianos y grandes productores.</p> <p>No se observan políticas directas para los pobladores rurales pobres no vinculados al conflicto.</p> <p>El NBI fue un indicador que mejoró. La línea de pobreza no tuvo resultados en general positivos.</p> <p>Las cifras de pobreza presentan datos diferentes dependiendo de la fuente.</p>
-------------------------	--	---	--

	<p>de Riesgo y el Fondo de protección Social, en donde se busca articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del estado y fortalecer la capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de al recesión económica.¹⁸⁷ Luego, Se formuló el Desarrollo Institucional para el Sistema Social de riesgo y el fondo de equilibrio y protección social¹⁸⁸</p> <p>Se aprobó una reforma al Sistema de Focalización Individual del Gasto Social para actualizar el instrumento en donde se incluirían aspectos de control de la calidad de la información, incluir nuevas variables, coordinación con las autoridades municipales¹⁸⁹.</p> <p>También es relevante el Conpes 3108 Programas de energización de Zonas no interconectadas.¹⁹⁰</p> <p>Se formuló la política para la población afro colombiana¹⁹¹</p> <p>Se dieron lineamiento para el Plan de Modernización de la Economía Campesina cuyo objeto es vincular a los pequeños productores en la reactivación y en la modernización agropecuaria haciendolos competitivos y mejorando su calidad de vida con: Alianzas Productivas, Apoyo Integral a Productores de Economía Campesina, Apoyo a la Microempresa Rural y Mujer Rural¹⁹².</p>	<p>En contraste, la pobreza medida en términos de ingresos muestra un continuo incremento: el porcentaje de personas por debajo de la LP paso de 50,3% en 1997 a 59,8% en 2000. En las cabeceras estos porcentajes fueron de 39,1% y 51% respectivamente y en lo rural de 78,9% y 82% D). El período 1998-2000 se caracterizó por un retroceso significativo en los indicadores de pobreza medidos en términos del ingreso, por una leve disminución medida en términos de NBI y por el deterioro de la distribución del ingreso y el incremento de la desigualdad¹⁹⁸. (Se indica que estos datos se contradicen con las cifras de la MERPD)</p> <p>Se diseñó un programa para la mujer rural. La ley 714 de 2002, permitió a las mujeres un acceso preferencial a una serie de instrumentos¹⁹⁹.</p>	
--	---	---	--

	<p>En el Conpes 3194 de 2002, se indican dos programas importantes familias en acción y empleo en acción. Se mencionan porque más adelante Familias en Acción se constituye como uno de los programas más relevantes para la aliviación de la pobreza.</p>		
--	--	--	--

DRI	<p>La política de cofinanciación que tradicionalmente ha venido ejecutando el DRI será desarrollada, dependiendo del tema que se trate por entidades como la Red de Solidaridad, el Plante, Findeter²⁰⁰.</p>	<p>Durante la Administración Pastrana se generó una crisis en el DRI, en donde se acabó con el Sistema Nacional de Cofinanciación y se interrumpió el proceso fortalecimiento de las entidades territoriales como estrategia para la construcción de procesos autónomos de desarrollo. Al DRI se le hicieron recortes presupuestales durante las vigencias 1999 y 2000. En las vigencias 2001 y 2002 se le asignaron recursos de inversión bajo la modalidad de partidas regionales cuya distribución y ejecución ha sido altamente cuestionada por supuestas interferencias de carácter parlamentario²⁰¹.</p>	<p>Con la liquidación del DRI, se dio fin a lineamientos integrales para el Desarrollo Rural por parte del Ministerio de Agricultura. En lugar de mejorarse el programa fue acabado.</p> <p>Luego de liquidado el DRI buena parte de los lineamientos para los pobladores rurales pobres se originan en la Presidencia.</p>
Descentralización/ Desarrollo Territorial	<p>Se mencionaba que las propuestas de Desarrollo Regional, no deben ser un listado de las demandas de los pobladores y por tal razón debe hacerse un llamado a los alcaldes y gobernadores para fortalecer los mecanismos de participación comunitaria, como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CMDR y para que los planes de desarrollo se elaboren de manera efectiva, con la participación organizada de las comunidades²⁰².</p> <p>El GP, manifestó su compromiso con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT²⁰³.</p> <p>-Minagricultura convocará un Comité de coordinación interinstitucional con los</p>	<p>Se finalizó con un record legislativo en reforma estratégica en materia de descentralización sin la expedición del LOOT</p> <p>El Gobierno Pastrana se caracterizó por una enunciación formal a favor de la descentralización, pero también con una práctica (real) en pro de una re-centralización con argumentos de corte fiscal²⁰⁶.</p>	<p>Si bien se presentan enunciaciones interesantes en la formulación de la política pública a favor de la descentralización y el desarrollo territorial en la ejecución no se avanzó en lo relativo a los pobladores rurales pobres no relacionados con la violencia.</p>

	<p>Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo y Transporte para promover las agendas regionales de desarrollo agropecuario con criterio participativo y flexible²⁰⁴</p> <p>Se impulsaran núcleos de desarrollo productivo agropecuarios definidos como procesos socioeconómicos generados alrededor de una actividad principal, en la cual las comunidades se integran al sector empresarial en alianzas estratégicas²⁰⁵.</p>		
--	--	--	--

<p>Tierras</p>	<p>Se indica en el Plan de Desarrollo que se pondrán en marcha mecanismos para que los beneficiarios de reforma agraria tengan la posibilidad de diseñar proyectos productivos en los que dependiendo de su costo, se puedan financiar parcialmente no solo la tierra sino los activos productivos necesarios para el proyecto²⁰⁷.</p> <p>La ejecución del programa de Reforma Agraria-RA promoverá la utilización de un modelo eficiente y transparente para la negociación voluntaria y la compra de tierras²⁰⁸.</p> <p>La reforma agraria debe llevarse a cabo preferiblemente en tierras aptas para la agricultura y adelantar programas en zonas marginales y de difícil acceso²⁰⁹.</p> <p>Para introducir a las Zonas de Reserva definidas en el Gobierno de Pastrana se mencionó que “La población rural se ha localizado en zonas ecológicamente frágiles y desarrolla su producción con sistemas intensivos lo que ha ocasionado deterioro de los recursos naturales. Es necesario que los pequeños productores tengan acceso a tecnologías sostenibles que les permita progresar y frenar la pérdida de los recursos naturales²¹⁰”.</p> <p>Se modernizará el INCORA en su estructura, en su dimensión, en su</p>	<p>La RA, con resultados limitados por la escasez de recursos. Se crearon las audiencias públicas para dar transparencia a los procesos de negociación de predios²¹⁴.</p> <p>Se sigue con las zonas de reserva campesina, las cuales se han concebido como una estrategia de ordenamiento territorial, ambiental y social dentro de un proceso participativo y concertado con el Estado y las comunidades rurales. Este es un crédito con el Banco Mundial. La idea es establecer una metodología para el establecimiento y desarrollo de estas zonas.</p> <p>De acuerdo con la formulación y evaluación de las experiencias piloto de las zonas de reserva campesina, se encuentra que este proyecto respondía a zonas afectadas por el conflicto. Tenía dentro de sus componentes: planeación participativa,</p>	<p>Si bien continúa la política del Gobierno anterior frente a la intención de mejorar el acceso a la tierra, se pierden algunos aspectos con los relacionados con la titulación.</p> <p>En este Gobierno no se plantearon metas en materia de adjudicación de tierras.</p>
-----------------------	--	---	---

	<p>operatividad.²¹¹</p> <p>Es importante articular el trabajo de los entes departamentales y municipales para focalizar la redistribución de la tierra²¹²</p> <p>Se avanzara hacia el desarrollo de zonas de reserva campesina tanto en las áreas de colonización como dentro de la frontera agrícola. Parte de las tierras para estas zonas provendrá de la extinción de dominio²¹³.</p>	<p>actividades de producción agrícola, formación de capacidades locales, e iniciativas de protección ambiental. Dentro de los resultados se encuentra que se establecieron 531 perfiles de proyectos, se logro alta participación de la comunidad, el proyecto se caracterizó por falta de planeación y coordinación horizontal con otros instrumentos. Tuvo también efectos positivos en cuanto a protección y conservación ambiental²¹⁵</p>	
--	--	--	--

<p>Empresarización</p>	<p>Se inició el Proyecto Alianzas Productivas, en donde se vincularía a los pequeños productores con industriales y comercializadores²¹⁶. Este proyecto esta orientado por demanda.</p> <p>En Alianzas productivas se espera consolidar 15 alianzas con una cobertura de 750 familias campesinas, entre las que se destacan: Alianzas en la leche en Ariarí (Meta), Palma de Aceite en Paratebueno (Cundinamarca), maíz, soya, tabaco, cacao y banano orgánico en Rivera (Huila), agroforestal en Zambrano (Bolivar) y hortalizas en Cota (Cundinamarca)²¹⁷</p> <p>Se impulsara núcleos productivos agropecuarios hacia los cuales se dirigirán los esfuerzos del desarrollo rural. Alrededor de una actividad principal, en la cual las comunidades rurales se integran al sector empresarial en alianzas estratégicas, dentro de procesos productivos exitosos ya emprendidos.</p>	<p>Se ha desarrollado la estrategia Plante, en donde se impulsan cadenas productivas enmarcadas en una estrategia regional en zonas donde se han desarrollado cultivos ilícitos²¹⁸.</p> <p>Se destinaron recursos al Fondo Emprender, para dar apoyo a la creación y fortalecimiento a empresas de comercialización o de transformación primaria, en economías campesinas y zonas marginas. La mayoría de las empresas afrontan problemas financieros²¹⁹.</p> <p>Se impulso el Programa para el Desarrollo de la Microempresa Rural-PADEMÉR²²⁰</p>	<p>Un punto relevante de la política fue el vinculo entre los empresarios y los pequeños productores. Surge la inquietud, si estos productores son pobres?</p>
<p>Ciencia y Tecnología para los pequeños productores.</p>	<p>Se expidió la ley 607 de 2000, en donde se reformo a las UMATAS modificando su creación, funcionamiento y operación²²¹.</p> <p>El sistema de Ciencia y Tecnología tiene como objetivo ampliar sus programas de transferencia de tecnología los medianos y pequeños productores</p>	<p>A través de PRONATTA, se continuó facilitando el acceso a los pequeños productores agropecuarios a tecnologías competitivas y sostenibles. Se aprobaron 295 proyectos²²³.</p>	<p>No se observan resultados en asistencia técnica.</p>

	<p>dándoles mayor prioridad. Esto se realizaría a través de Pronatta.</p> <p>Dada la complejidad y diversidad de los problemas rurales, las acciones de las UMATAS avanzará cada vez hacia una práctica amplia de extensión rural que rebace la optima estrictamente tecnológica²²².</p>		
Institucional	<p>Se menciona que el MADR convocara un comité de coordinación con el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Transporte, Desarrollo para promover agendas de desarrollo agropecuario regional²²⁴.</p> <p>Las políticas de cofinanciación del desarrollo rural que tradicionalmente ha venido ejecutando el DRI será desarrollada dependiendo del tema que trate por la RED de Solidaridad, el Plante, el FINDETER²²⁵.</p> <p>Fortalecer los Consejos Municipales de Desarrollo Rural²²⁶</p> <p>Adecuar la actual institución pública haciendo los ajustes necesarios. Criterios: pertinencia, afianzamiento de la descentralización, eficiencia en el cumplimiento de las funciones, transparencia²²⁷.</p> <p>Se promoverá la elaboración de una ley general para el Sector Agropecuario y</p>	<p>Se dio inicio al proceso de liquidación de la Caja Agraria. Se creo el Banco Agrario, entidad que contó con un capital semilla de 150,000 millones.</p> <p>El Ministerio de Agricultura, concluirá el ajuste a las estructuras de las instituciones adscritas y las acondicionará para que respondan a los objetivos de la política de reactivación y modernización agropecuaria²²⁹.</p>	<p>En este Gobierno se inicio con los ajustes institucionales a las entidades del Sector: Liquidación de la Caja Agraria, del DRI</p>

	Agroindustrial que aborde las competencias intersectoriales y las instituciones para el Sector Agropecuario y rural ²²⁸ .		
Educación	Si bien el objetivo del análisis no es profundizar en lo que no depende del Ministerio de Agricultura y Presidencia, es importante mencionar que en 1999 se aprobó un Crédito para financiar la educación Rural (preescolar, básica y técnica) por 20 millones de US\$ ²³⁰		
Financiamiento	<p>Se amplió la cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), el Gobierno Nacional servirá como garante hasta del 80% en el caso de asociación de pequeños productores. También se amplió el 60% para los medianos y al 50% para los grandes²³¹.</p> <p>Respecto al crédito Ordinario, se fortalecerán los esquemas asociativos de producción, mediante la integración de productores y bajo mecanismos de agricultura por contrato alianzas productivas. Se espera aumentar la participación de los pequeños productores en el valor total de los créditos²³².</p>	Se estableció y adoptó el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria-PRAN para normalización de cartera de los pequeños productores ²³³	Para mayores opciones de financiamiento se requiere lograr niveles de asociatividad. Surge la inquietud de si también la política ayuda a mejorar la asociatividad.
Otros aspectos	<p>Se menciona que el Plan de Desarrollo falló en su diagnóstico, ya que no es tan fácil resolver el conflicto. No es tan cierto que la falta de cohesión social e inequidad sean las causas del conflicto²³⁴.</p> <p>En relación con el Sector Rural, si bien presentan</p>	Si bien el sector agropecuario parecía relevante su importancia se fue desvirtuando ya que se encontró una reducida asignación presupuestal al sector rural, se fracaso con los diálogos de paz, se profundizó la crisis económica ²⁴¹ .	

	<p>algunos aspectos de la situación del campo no se desarrolla como van a solucionar las problemáticas²³⁵</p> <p>Lo que se presenta en el Plan de desarrollo no fue un proceso concertado. Lo que se encuentra consignado no corresponde con las expectativas de los agricultores, gremios, académicos y fue una notable improvisación²³⁶.</p> <p>El Plan carece de metas explícitas para el desarrollo social (metas para la tasa de desempleo, ocupación, subempleo). Sigue la línea de las políticas y planes de la última década que favorece el crecimiento económico y relegan el componente social²³⁷.</p> <p>Las características que sobresalen en las políticas sociales es el asistencialismo y el horizonte de corto plazo de las mismas²³⁸.</p> <p>El diagnóstico del Plan propuesto no explica los aspectos centrales, particularmente el tema de violencia. Falta articulación entre los problemas y las estrategias. El diagnóstico resulta incompleto para justificar algunas de las estrategias²³⁹.</p> <p>Mediante Conpes 3194 de 2002, se definieron unos acuerdos sectoriales de competitividad con todos los sectores en donde se definían metas en cada uno de ellos, esto como</p>	<p>Durante el Gobierno de Pastrana se desecharon las políticas y cambios institucionales propuestos por la Misión Rural que había presentado sus resultados al final del gobierno anterior²⁴².</p> <p>Con la idea de formular una política de largo plazo para el sector, se impulso el trabajo de Agrovisión Colombia 2025 que contó con la participación del Ministerio de Agricultura, el CEGA, la CCI y el DNP²⁴³</p>	
--	--	---	--

	<p>parte del empalme con el nuevo Gobierno y como parte del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados-SINERGIA.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, y frente al Sector Agropecuario, se mencionan que se revisaran la batería de indicadores del actual sistema y se seleccionaran indicadores estratégicos que permitan medir con mayor precisión los objetivos de la política²⁴⁰.</p>		
--	--	--	--

Anexo 4: Documentos Conpes relacionados con el alivio de la pobreza rural. Gobierno de Pastrana.

Documento Conpes	Contenido
Conpes 3050 de Noviembre de 1999	Autorización de la Nación para al emisión de bonos agrarios Ley 160 de 1994. Vigencia 199-2002
Conpes 3056 de Noviembre de 1999	Autorización a la nación para gestionar un crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$20 millones destinados a un programa de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el Sector Educativo Rural
Conpes 3057 noviembre de 1999	Plan de Acción para la prevención y atención desplazamiento
Conpes 3075 de marzo 15 de 2000	Red de Apoyo Social: Programas Manos a la Obra y Proyectos Comunitarios
Conpes 3081 de junio de 2000	Plan Colombia. Red de Apoyo Social. Programas de Subsidios condicionados y capacitación laboral de jóvenes desempleados. Junio 2000.
Conpes 3111 de mayo de 2001	Autorización de la Nación para contratar un Crédito Externo con el Banco Mundial por US\$32 millones para financiar el Proyecto Alianzas Productivas.
Conpes 3115 de mayo 25 de 2001	Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057: Plan de acción para el desplazamiento forzado.
Conpes 3116 de Mayo 25 de 2001	Autorización de la Nación para contratar créditos externos con la Banca Multilateral por US\$200 millones para financiar el programa Vías para la PazII
Conpes 3144 de Diciembre de 2001	Creación del Sistema Social de Riesgo y Fondo de Protección Social
Conpes 3131 de octubre 9 de 2001	Plan Colombia-Infraestructura Social y Gestión Comunitaria
Conpes 055 de Noviembre de 2001	Reforma del sistema de Focalización Individual del Gasto Social.
Conpes 3169 de mayo 23 de 2002	Política para la población Afrocolombiana
Conpes 3187 de Julio 31 de 2002	Desarrollo Institucional del Sistema Social de riesgo y del Fondo de Equilibrio y Protección Social.
Conpes 3195 de julio de 2002	Cambio para construir la paz: Evaluación de la gestión del gobierno nacional en los años 1998-2002

Anexo 5. Matriz de síntesis de información de las políticas públicas para aliviar la pobreza rural. Primer Gobierno Uribe.

Temáticas /Programas	Aspectos sobresalientes de la formulación	Aspectos sobresalientes de al ejecución	Balance entre formulación y ejecución y observaciones
General	<p>En la formulación del Plan de Desarrollo en la parte diagnóstica se menciona la inexistencia de una Red de Protección Social y se indica que muchos de los programas de Asistencia Técnica no llegan a los pobres²⁴⁴.</p> <p>Se presentan los indicadores de pobreza medidos mediante la línea de pobreza²⁴⁵. Los indicadores tanto rurales como urbanos están muy altos y no son acordes con los indicadores que en la actualidad se tienen. La pobreza rural se encontraría en niveles del 82,6% y la pobreza extrema en 43,2%.</p> <p>Se menciona que el ingreso promedio de los habitantes urbanos es en promedio 2.5 veces mayor que el ingreso de las zonas rurales²⁴⁶.</p> <p>Se presentan datos de baja cobertura de servicios básicos, seguridad alimentaria, vivienda, escolaridad en comparación con las zonas urbanas. También se ha aumentado el desempleo en el campo²⁴⁷.</p> <p>Se menciona que el Gobierno esta comprometido en</p>	<p>Se menciona como resultados del Plan, la disminución de los niveles de pobreza a nivel general del país: la pobreza a bajo 7.8 puntos porcentuales y se ubico en 49.2%, lo que representa una disminución de 2.3 millones de pobres.</p> <p>Mencionan que el coeficiente de Gini cayo pasando de 0.57 en 2002 a 0.55 en 2005.No se mencionan datos de la pobreza rural²⁵⁷.</p> <p>En el manejo social del campo aunque se lograron importantes resultados en la reactivación de las actividades agropecuarias, en área sembrada y colocaciones de crédito se tuvieron bajos resultados en reforma agraria, adecuación de tierras y seguridad alimentaria²⁵⁸.</p> <p>El CID menciona que la política agraria actual se fundamenta en el modelo de apertura económica establecido desde 1990, cuando las políticas sectoriales dejaron de ser activas o de fomento para seguir las</p>	<p>Se encuentran discrepancias en los indicadores entre las mismas fuentes del Gobierno: datos Plan de Desarrollo y la MERPD.</p> <p>Se diseño la política para cumplir con los objetivos del Milenio y para la pobreza extrema. Generales sin énfasis en los rural.</p> <p>Se resalta la creación de la MERPD.</p> <p>La política pretende integrar todos los servicios sociales en la Red contra la pobreza extrema. Cuando se planteó la Red de la Solidaridad, esta también era la intención.</p>

	<p>generar una estrategia social integrar para generar la equidad entre varios frentes. Uno de estos es generar la equidad entre el campo y la ciudad²⁴⁸.</p> <p>Los programas del Plan de Desarrollo fueron: acceso a infraestructura básica y a vivienda, seguridad alimentaria, esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural, desarrollo científico y tecnológico, acceso a factores productivos y financieros²⁴⁹.</p> <p>Se presento el documento Conpes 091 Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos del milenio²⁵⁰. Este Conpes se circunscribió estrictamente al cumplimiento de los objetivos del milenio sin presentar, objetivos y metas específicas para la población rural. En la parte diagnóstica si se presentan las diferencias regionales y urbano-rural. Es una formulación de política pública interesante por cuanto se mencionan el como se van a cumplir cada uno de los objetivos a partir de una línea base. Los indicadores utilizados son el de línea de pobreza y el de 1 o dólares por día.</p> <p>Se expido el Conpes 3359 de 2005, en donde se contrato un crédito para financiar el proyecto "Familias en</p>	<p>pautas del libre mercado y de desregulación del Estado²⁵⁹.</p> <p>También que el modelo de las políticas ha manejado la idea implícita de que los pequeños productores, o las economías campesinas, no compiten en el proceso de globalización y por tanto no tiene sentido desde el punto de vista de eficiencia del gasto destinar muchos recursos públicos para su sostenimiento y desarrollo²⁶⁰.</p> <p>La política estatal, no identifica propuestas para resolver el conflicto del uso del suelo y menos para enfrentar de manera seria la lucha contra la pobreza en el sector²⁶¹.</p> <p>En la ejecución de la política sectorial, es evidente la desconexión entre la política sectorial en el nivel nacional con la de los entes territoriales²⁶².</p> <p>En el 2003 se creo la Misión para el Diseño de una estrategia para reducir la pobreza y la desigualdad-MERPD, cuyo objetivo fue elaborar estudios para profundizar el conocimiento sobre</p>	
--	--	---	--

	<p>Acción” y el Fortalecimiento de la Información y el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Sistema de Protección Social” para consolidar y expandir el programa de familias en acción²⁵¹. Luego se adicióno el valor del empréstito del proyecto de Familias en Acción²⁵²</p> <p>Se expidió el Documento Conpes 100 de 2006, para dar lineamientos para la focalización del gasto público²⁵³ para mejorar la focalización, se dan pautas para que la focalización sea por la familia, aportar criterios para la elección de los diferentes instrumentos de focalización, definición de las condiciones de entrada y de salida, entre otras²⁵⁴.</p> <p>Se crea la Red contra la pobreza extrema²⁵⁵. En esta política se define la pobreza con un enfoque multidimensional, se dan lineamientos de que para salir de la pobreza se necesita una combinación de estrategias macroeconómicas y de protección social, condicionadas a la protección del capital humano y la promoción social. La población objetivo es la de pobreza extrema de las zonas más deprimidas del país (1.5 millones tanto urbanos como rurales). Se trabajará en 9 dimensiones: identificación, ingresos</p>	<p>los mecanismos que determinan la pobreza y la desigualdad y el papel del sector público y privado para estructurar una propuesta que permita avanzar en el diseño de políticas de largo plazo para la reducción de la pobreza en Colombia²⁶³</p> <p>Se continuó con la Red de Apoyo Social de la Administración anterior (RAS), con el propósito de intervenir a los más pobres e incluía tres programas los cuales venían de la administración anterior: Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familia en Acción. El último de estos tuvo gran injerencia en las zonas rurales²⁶⁴.</p>	
--	--	--	--

	<p>y trabajo, educación, salud, habitabilidad, nutrición, dinámica familiar, aseguramiento y bancarización</p> <p>Se expidió el Conpes 3400 Metas y priorización de recursos para atender a la población desplazada por la violencia²⁵⁶.</p> <p>Se expidió el documento Conpes 3310 de septiembre de 2004, el cual es una política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana.</p>		
Tierras	<p>Se propone convertir en propietarias a 15,000 familias, facilitando el acceso a 150,000 hcs: 110,000 de extinción de dominio 40,000 subsidios de adquisición de tierras: 30,000 proyectos de adquisición y 10,000 mediante otras formas como arrendamiento, comodato, constitución de riesgos compartidos²⁶⁵</p>	<p>En Reforma Agraria, solo se adjudicaron 60,000 hcs a 4026 familias de las 150,000 programadas a 15,000 familias. Lo anterior se explica por los lentos procesos en el saneamiento de los predios provenientes de actividades ilícitas a los cuales se les ha extinguido el dominio, demoras en los avalúos y a las dificultades en la ejecución de los programas²⁶⁶.</p>	<p>Se encuentran grandes diferencias entre la formulación y la ejecución. Se evidencia una inadecuada planificación.</p>
Descentralización/ Desarrollo Territorial	<p>En el primer Gobierno Uribe en materia de descentralización continúa el mismo esquema se su antecesor²⁶⁷.</p> <p>Se impulsará el desarrollo de cadenas productivas con enfoque regional y gradual para los principales productos agropecuarios²⁶⁸.</p>	<p>En el primer Gobierno Uribe no se expidió la LOOT.</p>	<p>Si bien algunos programas como Alianzas y PADEMÉR se desarrollan a nivel regional, no se han dado lineamientos claros por parte del Gobierno Central.</p>

Financiamiento	<p>Se fomentarían sistemas alternativos de microfinanciamiento que responda a las necesidades de los productores y de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales²⁶⁹</p> <p>Se ampliará la cobertura del Fondo Agropecuario de Garantía²⁷⁰.</p> <p>Se aprobó la Banca de Oportunidades la cual tiene como objetivo crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, mediante la provisión del crédito y otros servicios financieros, a las poblaciones que generalmente han sido excluidas (familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores²⁷¹)</p>	<p>Las políticas de crédito y de fomento, no están orientadas hacia el pequeño productor²⁷²</p> <p>Entre agosto de 2002 y julio de 2006, se logro colocar 7,4 billones de créditos de FINAGRO cuando la meta era de 6,7 billones. Se resalta la dinámica alcanzada para el financiamiento de los pequeños productores que paso del 18% en 2002 a 29% en 2005²⁷³.</p> <p>El crédito asociativo siguió creciendo, pero este ha beneficiado más a los industriales y comerciantes que a los agricultores, al convertirse los primeros en integradores de las cadenas y servir de especie de segundos intermediarios ante FINAGRO²⁷⁴. Los precios son fijados por ellos para la aplicación de los créditos y los productores no tienen mucho poder de negociación.</p>	Se menciona el microfinanciamiento como un instrumento novedoso.
Empresarización	El gobierno facilitará a los minifundistas que participen en esquemas asociativos de desarrollo empresarial, el acceso a factores productivos, incluidas tierras complementarias que mediante arriendo. Lo importante no es la tenencia de la tierra sino su incorporación a una actividad	La tasa de desempleo rural disminuyo de 11,3% a 9,6% comparando el primer trimestre de 2002 con el primer trimestre de 2003 ²⁸⁰ , esto se debe a programas como PADEMER y ALIANZAS .	Es relevante el tema de Alianzas entre los diferentes actores
El programa de Desarrollo de Oportunidades empieza a consolidarse como un programa integral al cual se le han adicionado más componentes de los que se encontraban			

	<p>productiva estable y equitativa²⁷⁵</p> <p>Se promocionará la conformación de proyectos empresariales a través de esquemas tales como sistemas asociativos, alianzas productivas y microempresa rural que comprometa a los productores rurales grandes, a los medianos y a los pequeños²⁷⁶.</p> <p>Se contrato un crédito por 6 millones de US\$ para financiar el proyecto Modelos Innovadores de Intervención en el Sector Cafetero²⁷⁷ para jóvenes entre 18 y 35 años de escasos recursos económicos de la región cafetera.</p> <p>En el Plan de Desarrollo se menciona el fortalecimiento de las microempresa rural PADEMÉR²⁷⁸</p> <p>Se aprobó el proyecto “Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de activos²⁷⁹”, como la segunda fase de PADEMÉR cuya población objetivo son los productores rurales de SISBEN 1 Y 2. Este proyecto tiene dentro de sus componentes la inversión y la capitalización de activos en donde se incluye: microcrédito, movilización de ahorro y acceso a instrumentos de protección social y</p>		<p>en PADEMÉR.</p>
--	---	--	--------------------

	servicios técnicos rurales. También desarrollo de capacidades.		
Adecuación de Tierras	El financiamiento de proyectos de riego a través de créditos de largo plazo combinado con incentivos directos, favorecerá las iniciativas de tipo empresarial y predios de economía campesina. Se espera garantizar la adecuación de 60,000 hectáreas mediante construcción y rehabilitación de proyectos de mediana, pequeña y gran escala. Pg 243		En materia de riego, no ha existido una adecuada planificación y desarrollo. No es posible revisar resultados frente a los planeado.
VISR	Durante el cuatrienio se aumentará la cobertura del programa de vivienda de interés social rural y se buscaran recursos para las siguientes metas: 36,144 soluciones de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico y 4800 soluciones de vivienda nueva ²⁸¹ . Autorización de la Nación para financiar un crédito con el BID hasta por 30 millones de US\$ con el fin de financiar la VIS Rural ²⁸²		No se conocen los resultados de este crédito.
Servicios Sociales Básicos.	Se fortalecerá el acceso a agua potable, saneamiento básico, electrificación, infraestructura vial y telefonía ²⁸³		
Asistencia Técnica	De acuerdo con el Plan de Desarrollo se menciona lo siguiente frente a la AT:	Se han conformado 54 Centros de Gestión Agroempresarial de los cuales 19 ya	No se conocen resultados concretos no se han hecho evaluaciones de AT.

	<p>“Se apoyará la modernización del Servicio de Asistencia Técnica de manera que sea integral. Se promoverá la integración de municipios para proveer estos servicios y la transformación de las UMATAS en los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial</p> <p>El Servicio de Asistencia Técnica puede ser provisto por la Administración Municipal, por entidades privadas o de carácter mixto.</p> <p>Se espera que al final del cuatrienio se cuente con 120 Centros de Gestión Agroempresarial en operación.</p> <p>Se establecerá un servicio obligatorio de estudiantes egresados de las facultades de ciencias aplicadas en donde se debe contar con apoyo del Sena y Min educación.²⁸⁴</p>	<p>están en operación. También se han acreditado 300 Umatas y 267 Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica, ante las secretarías de agricultura Municipales.</p>	
<p>Seguridad Alimentaria-SA</p>	<p>Para la SA se facilitará el acceso a factores productivos, sistemas de financiamiento, tecnología. Se impulsará la creación y puesta en marcha de fondos de estabilización de precios dentro del marco de la ley 101 de 1993. Se procurará que el Programa Mundial de Alimentos-PMA y aquellos a cargo del ICBF apoyen la compra de cosechas y alimentos de origen nacional²⁸⁵.</p>	<p>En la administración de Uribe, también se puso en ejecución el programa RESA, con la cual se buscó generar apuestas productivas para familias campesinas de escasos recursos, registro un avance del 64% frente al compromiso del Gobierno de vincular a 3 millones de campesinos. Las principales dificultades se dieron en el esquema de financiación, en la</p>	<p>Adicionalmente a lo planteado en el PDD no se expidió ninguna política específica para la Seguridad Alimentaria.</p> <p>El programa RESA tiene componentes de desarrollo de capacidades.</p>

		medida en que los desembolsos de la nación dependían de que los beneficiarios lograran acceder a otros recursos a través de contrapartidas con los entes territoriales ²⁸⁶ .	
Mujer Rural	El estado continuará promoviendo el mejoramiento de la calidad de vida de la mujer rural a través de la reglamentación de la ley 731 de 2002 ²⁸⁷ .		
Institucional	Se menciona que se concentrará en el MADR, todos los programas que tengan que ver con el Desarrollo Rural en especial Plan Colombia y Campo en Acción. ²⁸⁸	<p>En este período se creó el INCODER (Ley 1300 de 2003), como sustituto de cuatro entidades (INPA, INCORA, Fondo DRI, e INAT²⁸⁹).</p> <p>Los enunciados sobre el desarrollo rural no se compadecen con la acción tímida y poco eficiente del INCODER. No solo por la deficiencia de su presupuesto, también por la falta de una visión pública sobre la ruralidad y sus potencialidades y limitantes, que se expresen en proyectos estratégicos para un futuro²⁹⁰.</p> <p>El Gobierno Nacional fortaleció varias acciones relacionadas con el sector que se ejecutan por fuera del Ministerio, especialmente en la Consejería para la Acción Social tales como RESA</p>	Éste período se caracterizó por una gran reforma institucional que obedecen a la reducción del Aparato Estatal sin resultados concretos por parte de la nueva entidad que asumió el Desarrollo Rural.

		<p>(promoción del autoconsumo), familias guardabosques, microcadenas productivas, agricultura urbana, entre otras²⁹¹</p> <p>A la debilidad presupuestal del nivel central se suma la pérdida de liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la formulación de lineamientos claros de política sectorial y rural. La política obedece más a la coyuntura y los intereses de los grupos de poder. Las regiones son más autónomas a través de las secretarías de agricultura y trabajan por su lado, sin que el ministerio tenga capacidad de influir en su orientación²⁹².</p>	
--	--	--	--

Anexo 6. Documentos Conpes relacionados con el alivio de la pobreza rural. Primer Gobierno de Uribe.

Documento Conpes	Contenido
Conpes 3218 de marzo de 2003	Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006
Conpes 3278 de marzo 15 de 2004	Autorización de la Nación para contratar un crédito hasta por US\$30 millones para financiar el programa Paz y Desarrollo
Conpes 3285 de abril de 2004	Autorización de la Nación para la emisión de bonos agrarios Ley 160 de 1994 vigencia 2004-2006.
Conpes 3359 de junio 27 de 2005	Autorización de la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$ 86,4 millones con el fin de financiar parcialmente el programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información y del Sistema de Monitorero y evaluación del Sector de la Protección Social.
Conpes 3295 de 26 de julio de 2004	Autorización de la Nación para contratar un crédito por 2 US\$millones para financiar el proyecto Asistencia Técnica para apoyar el fortalecimiento institucional del Sector Social y la evaluación de políticas públicas.
Conpes 3304 de agosto 23 de 2004	Crédito para financiar a la VIS Rural
Conpes 3310 de septiembre de 2004	Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana.
Conpes 3316 del 29 de noviembre de 2004	Autorización de la Nación para contratar un empréstito con la Banca Multilateral hasta por US\$30 millones para financiar el proyecto "Apoyo a la Transición de la Agricultura y el Medio Rural Colombiano"
Conpes 3392 de 31 de octubre de 2005	Garantía de la Nación al Banco Agrario para la contratación de una operación de crédito público externo con la Banca Multilateral hasta por US\$6 millones para la financiación del proyecto "Modelos innovadores de intervención para el Sector Cafetero",
Conpes 3395 del 17 de noviembre de 2005	Importancia estratégica de los laboratorios de Paz en Colombia desarrollados con la Cooperación Internacional no reembolsable de la Comunidad Europea
Conpes 091 de marzo de 2005	Metas y estrategias de Colombia, para cumplir con los objetivos del Milenio.
Conpes 3400 de Nov de 2005	Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.
Conpes 100 del 29 de junio de 2006	Lineamientos para la focalización del gasto público social.
Conpes 3424 de mayo 16 de 2006	La Banca de las Oportunidades una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social
Conpes 102 de 2006	Red contra la Pobreza Extrema.
Conpes 3426 de junio de 2006	Concepto Favorable de la Nación para contratar un empréstito externo con el FIDA

	hasta por US\$20 millones para financiar el programa "Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de Activos para las Microempresas Rurales"
Conpes 3434 de julio 06	Autorización a la nación para la emisión de bonos agrarios Ley 160 de 1994