

- Martínez Ortiz, A. (ed.) 2001. *Economía, crimen y conflicto*, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Alcalá y BSCG, Colombia.
- Montenegro, A. y C.E. Posada. 1995. "Crimen en Colombia", en *Coyuntura Económica*, Marzo, Bogotá.
- Mucchielli, L. y Ph. Robert (eds.) 2002. *Crime et Sécurité, l'état des Savoirs*, La Découverte, Paris.
- Pécaut, D. 1991. "Trafic de Drogue et Violence en Colombie", *Cultures et Conflits*.
- Pécaut, D. 1994. "Violence et politique: quatre éléments de réflexion à propos de la Colombie", *Cultures et Conflits*.
- Pécaut, D. 1998. "Les configurations de l'espace, du temps et de la subjectivité dans un contexte de terreur: le cas colombien" (parte 1 y parte 2), *Cultures et Conflits*.
- Peralva, A. 2001. "Perspectives sur la violence brésilienne", *Tiers Monde*, n. 167.
- Reza Nesteres, C. 2001. "El Estrado como maximizador de rentas del crimen organizado: el caso del tráfico de drogas en México", Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Rivelois, J. 1999. *Drogue et Pouvoir; du Mexique Aux Paradis*, L'Harmattan, Paris.
- Robert, I. 2002. *Régime d'accumulation et système d'emploi. Étude comparative du Mexique et de la Colombie 1988-2000*, Thèse, Paris 1.
- Rocha García, R. 2001. "Narcotráfico y la economía de Colombia: Una mirada de las políticas", mimeo, Colleque de Guadaluajara.
- Salama, P. 2001. "La cocaïne: contes et mécomptes", *Recherches Internationales*, n. 64, Paris.
- Sarmiento, A. 1999. "Violencia y Equidad", *Planación & Desarrollo*, v. XXX, n. 3, DNP, Bogotá.
- Vargas, A. 1993. "Violencia en la vida diaria" en *Violencia en los Andes*, CINEP, Bogotá.
- Viegas Andrade, M. y M. De Barros Lisboa. 2000. "Desesperance de vida; homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo no período 1981/97", en Henriques R. (Sous la dir de), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, IPEA, Rio De Janeiro.

COLOMBIA: EL CONTEXTO DE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA RURAL EN LOS NOVENTA

Alcides Gómez Jiménez*

Resumen

Gómez, Alcides. "Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa", *Cuadernos de Economía*, v. xxii, n. 38, Bogotá, 2003, páginas 199-238

Este artículo analiza: i) los nefastos efectos sociales derivados del modelo de apertura a la economía internacional y su contradicción con la primacía de la política social consagrada en la Constitución Política de 1991; ii) una aproximación a las relaciones entre política macroeconómica, desigualdad y pobreza; iii) el acelerado aumento de la pobreza y la desigualdad y la brecha creciente urbano rural; iv) el proceso de acaparamiento de tierras sin precedentes, con fines especulativos. La conformación de un movimiento social y político fuera de la tutela de los partidos históricos, la visión estratégica de las élites dominantes, así como la visión del modelo de acumulación de capital que éstas tengan, son las variables estratégicas que podrían determinar el rumbo futuro, bien de reforma agraria, de reforma rural o de mantenimiento temporal del actual statu quo.

Palabras clave: pobreza rural, desarrollo económico, tenencia de la tierra. **JEL:** I380, O180, Q150

* Economista y consultor, socio fundador de la Corporación Latinoamericana Misión Rural. Este artículo introduce algunas variaciones al documento preparado por el autor para la reunión de expertos sobre el problema agrario con el Equipo de Coordinación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bogotá, septiembre 30 de 2002. Para comentarios y reproducción de este material comunicarse con el autor al correo: alcigomez@colomsat.net.co. Artículo recibido el 8 de octubre de 2002 y aprobado por Consejo Editorial el 31 de marzo de 2003.

Abstract

Gómez, Alcides. "Colombia: the context for inequality and rural poverty in the 1990's", *Cuadernos de Economía*, v. xxii, n. 38, Bogotá, 2003, pages 199-238

This article analyses: i) the ill-fated social effects deriving from the economic model of opening the market to the international economy and its contradiction with the primacy of social policy as embodied in the 1991 Political Constitution; ii) It analyses approaches to relationships between macroeconomic policy, inequality and poverty; iii) It looks at the accelerated increase in poverty and inequality and the growing urban-rural gap; iv) it analyses the process of stockpiling land without precedent for speculative ends. Forming a social and political movement beyond the reach of the guardianship of historical parties, a strategic reassessment of the dominant elites, as well as their view of the model of accumulating capital, all represent strategic variables which could determine the future direction of agrarian reform, rural reform or temporally maintaining the actual status quo.

Key words: rural poverty, economic development, land tenure. **JEL:** I380, O180, Q150

Résumé

Gómez, Alcides. "Colombie: le contexte des inégalités et de la pauvreté rurale dans les années quatre-vingt-dix", *Cuadernos de Economía*, v. xxii, n. 38, Bogotá, 2003, pages 199-238

Dans cet article, on examine: i) Les conséquences sociales néfastes provoquées par un modèle d'ouverture sur l'économie internationale en contradiction avec la primauté de la politique sociale consacrée par la Constitution de 1991; ii) une approche concernant les relations entre politique macro-économique, inégalités et pauvreté; iii) L'augmentation accélérée de la pauvreté et des inégalités ainsi que l'approfondissement de la brèche entre villes et campagnes; iv) un processus sans précédent de monopolisation des terres à des fins spéculatives. La formation d'un mouvement social et politique en dehors de l'emprise des partis historiques, les vues stratégiques des élites dominantes, ainsi que leurs conceptions quant au modèle d'accumulation du capital, sont autant de variables stratégiques qui pourraient décider du chemin où s'engager pour l'avenir, qu'il s'agisse d'une réforme agraire, d'une réforme rurale ou encore du maintien provisoire du statu quo actuel.

Mots-clés: pauvreté rurale, développement économique, tenure du sol. **JEL:** I380, O180, Q150

Mientras la pobreza y las desigualdades en las áreas rurales multiplican las existentes en las áreas urbanas, las políticas gubernamentales poco han hecho para corregir la brecha que cada vez separa más las condiciones de vida de la población en estas áreas. La política social no ha podido paliar los resultados sociales adversos generados por la política económica. La población en situación de pobreza sufre en mayor medida los resultados de la crisis económica y es discriminada por tratarse de población rural, pesando sobre ella el estigma de encarnar, supuestamente, el atraso, la mentalidad tradicional propia de las sociedades premodernas.

La burocracia estatal también discrimina al campo cuando, ávida de mostrar resultados nacionales, deja en último lugar las acciones en las áreas rurales, por su poca capacidad de incidir en las tendencias nacionales y, además, por las dificultades espaciales. Nada más equivocado que aquella visión superficial que argumenta que, como el país se urbanizó, lo agrario, lo rural, ya no es importante. Hoy, la ocupación y el empleo extraprediales dan cuenta de la mitad de los ingresos generados en la actividad agraria, y las actividades estríctamente agropecuarias responden por la otra mitad del empleo y los ingresos del sector agropecuario. Por tanto, buena parte de las actividades de los centros urbanos está en función de apoyo y soporte de actividades rurales, así como del resto de actividades económicas del sector primario, además de la localización de los servicios ambientales también en las zonas rurales, como fue ampliamente documentado en los informes de la Misión Rural de 1998 y en desarrollos recientes [Echeverri y Ribero 2002].

En la primera parte se contextualizan las desigualdades y la pobreza rurales en los efectos sociales de la política económica, en las tensiones y contradicciones entre el modelo económico de la apertura a la internacionalización y los derechos y garantías sociales consagrados en la Constitución Política de 1991. Luego de hacer una primera aproximación al mapa social de las desigualdades y la pobreza, se las especifica contrastando su comportamiento en las áreas

rurales con su conducta en las áreas urbanas y patentizando la brecha creciente que entre ellas se genera, para finalmente señalar cómo una barrera históricamente insalvable ha estado representada por la gran concentración de la propiedad territorial y cómo su remoción pasa por el uso de las armas fiscales, en particular por la necesidad de la tributación con el impuesto predial y de valorización, como medidas para “desinflar” los elevados precios de la tierra e incidir en el cambio del actual patrón de uso del suelo.

1. LAS TENSIONES ENTRE EL MODELO ECONÓMICO Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución Política de 1991 consagró que, durante los tres primeros meses de cada legislatura, y de conformidad con la Ley Orgánica, el Congreso deberá discutir y expedir el Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropiedades —artículo 349 de la Constitución Política de Colombia (CPC)— y que esta ley ha de ocuparse de un componente denominado gasto público social, el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en casos de guerra exterior o por seguridad nacional, precisando que “En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, según regramentación que hará la ley” [art. 350 de la CPC].

Este mandato constitucional sobre la política social genera tensiones muy fuertes en el seno del Estado,¹ particularmente por parte de las instituciones del gobierno central que se ocupan del diseño y la ejecución de la política económica en concordancia con el modelo económico de internacionalización puesto en marcha desde los años noventa y de las instituciones que se ocupan de garantizar la observancia del espíritu y la letra de la Constitución Política que nos rige, principalmente la Corte Constitucional.

1.1 Los resultados económicos en los años noventa

Los resultados económicos de la puesta en marcha del nuevo modelo de internacionalización de la economía en los años noventa por las “aperturas” comercial y cambiaria, con liberalización financiera [Misión Social 2000, 42], se expresaron, en el campo de la política monetaria, por aumentos de la tasa de

interés, revaluación del peso y disminución de la inflación. Las tasas efectivas de interés para el destinatario final del crédito eran del 34,8% en 1992 y subieron al 43,5% en 1998, para disminuir al 20,9% en el 2000 [Balczar 2002].

Los pequeños productores agrícolas estuvieron prácticamente marginados del crédito, ya sin subsidios, pues en el 2000 participaron apenas con el 6% del crédito total de Finagro para el sector; aunque este porcentaje había triplicado al del año anterior, el cual fue del 2% en 1999 [CGR 2001, 21], el más bajo en estos años. La revaluación del peso se comportó como la versión colombiana de la “enfermedad holandesa”, de manera que el abaratamiento del producto importado frenó y detuvo el precio de los *bienes nacionales (transables)* que competían con los importados y, como consecuencia, la evolución de los precios relativos al productor favoreció a los *bienes no transables* en el mercado extremo (tubérculos, frutas y hortalizas),² contrariamente a lo esperado de la aplicación del modelo.

En el campo de la economía real, hubo una caída del ahorro y la inversión, un déficit de la balanza en cuenta corriente y, como efecto, un déficit fiscal y un aumento notable del desempleo. Es conocida la caída de la tasa de ahorro en los noventa a más de la mitad sobre su nivel de 1990 (21,4% del PIB). Según González [1999, 19], el aumento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos prácticamente se triplicó, al pasar de 2 mil millones de dólares en 1993 a 5,8 miles de millones en 1998, pero el dinamismo de la cuenta de capitales ha compensado con creces los falantes de la cuenta corriente. Así que el crecimiento en el déficit de la cuenta corriente ha estado acompañado de un aumento de las reservas internacionales. Esta evolución es explosiva y tremendamente desestabilizadora, ya que la revaluación del peso ha creado condiciones favorables para que la brecha se siga abriendo. Entretanto, la competitividad de la industria se sigue deteriorando. En los últimos meses, la recesión ha contribuido a cerrar las importaciones.

El desempleo, al finalizar la década de los noventa, el más alto que se haya registrado en toda la historia de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), a lo largo de 26 años, fue del 19,5% en 1999, doblando el nivel de 1991, y para el sector rural el aumento en la tasa de desempleo fue más acentuado, al pasar del 4% en 1991 al 11% en 1999, es decir, multiplicándose 2,75 veces. Se evidenció así la presencia de la curva de Phillips, esto es, el mayor desempleo junto a la

1 Esta temática ha sido tratada en profundidad en el trabajo reciente de Gabriel Misas [2002].

2 Entre 1990 y el 2000, el índice de precios relativos al productor casi se triplicó para hortalizas, más que se duplicó para frutas y se incrementó en un 67% para tubérculos [Balczar 2002].

menor inflación en varias décadas. Ha de recordarse que la flexibilización laboral de comienzos de los noventa tenía, entre otros objetivos, el de reducir la tasa de desempleo, y el resultado a la postre fue totalmente opuesto.

Al término de la década pasada el gran beneficiario de la burbuja especulativa de finales de los noventa fue el sector financiero, que contó con generosos recursos de los colombianos, puestos a su disposición por el gobierno nacional en esa crisis, con el impuesto inicial del dos por mil a las transacciones bancarias. A comienzos de los noventa se justificaba la liberalización financiera, en el marco del nuevo modelo de apertura a la economía internacional, por la necesidad de reducir el margen de intermediación del sector financiero, vale decir, por la reducción de la diferencia entre las tasas de interés de colocación cobradas a los inversionistas y las tasas de interés de captación de recursos pagadas a los ahorradores, margen considerado muy alto en Colombia, frente a los parámetros internacionales.

El resultado en los noventa fue contrario al esperado: con menos competencia y más concentración, hubo un aumento del margen de intermediación (entre la tasa de interés de los préstamos y la tasa de interés de los depósitos), al contrario de la promesa inicial, al pasar este margen en Colombia del 8,8% al 9,7% en el período de la referencia, y esto equivalía a entre 6 y 7 puntos porcentuales por encima del margen de intermediación en algunos países europeos al finalizar los noventa (Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido), donde se presentó una tendencia a la disminución. En contraste, Colombia registró casi 8 puntos por encima del Japón, país que redujo su margen y lo dejó en 2,1% a fines de la década. En el ámbito latinoamericano, ese margen de intermediación de Colombia resultaba muy por encima del de países activos en su apertura económica, como Chile, el cual, luego de reducir su margen en más de 3 puntos porcentuales en la década, lo dejó en 5,3% al final del período, es decir 4,4 puntos porcentuales por debajo del de Colombia [Banco Mundial 2000, 260].

Por ello se dijo que, si bien a la apertura no se le pueden achacar todos los males de la década, por la forma como se adelantó “constituyó un craso error de política económica [...] fue la más grave equivocación que se cometió durante la década de los noventa”, a juicio de un estudioso economista, quien agregaba más adelante que “a comienzos de los noventa se puso en práctica el esquema de apertura, que fue nefasto. El país se desindustrializó y la producción agrícola cayó. Los índices de competitividad están en los niveles más bajos” [González 2001, 400-422].

1.2 De los nefastos resultados económicos a los dramáticos efectos sociales

Si los resultados económicos de la globalización neoliberal fueron nefastos, los resultados sociales globales obtenidos en la década no pudieron ser más dramáticos, pues al menos media docena de indicadores se movieron en la dirección incorrecta:³

- i) La tasa de desempleo de mujeres jóvenes (12-24 años) se remontó del 15% en 1992 al 40,6% en el 2000.
- ii) La tasa global de participación en el mercado laboral aumentó 2 puntos porcentuales entre 1991-2000, con mayor aceleración en el segundo quinquenio, pues aumentó 4 puntos en 1995-2000, con disminución de escolaridad por deserción educativa de los estudiantes para refugiarse en las actividades informales.
- iii) La migración interna por desplazamiento forzoso acumuló los 2 millones de personas entre 1985-2000, y en el 2002 ya superaba los 2,7 millones, en una progresión desenfrenada, ya que de 89.000 desplazados en 1995 se pasó a 317.400 en el 2000 y a más de 400.000 en el 2002.
- iv) El número de pobres con un nivel de ingresos por debajo de la línea de pobreza, se incrementó en 4,1 millones de personas en 1991-2000, para totalizar 24,6 millones de colombianos en esa condición en el 2000, que representaron el 59,6% de la población total (41,2 millones) en ese año.
- v) El aumento de la desigualdad de ingresos fue impresionante: en el 2000, el 10% más rico (decil 10) percibía 77 veces más ingreso que el 10% más pobre (decil 1), mientras que en 1991 ese decil 10 percibía 30 veces más ingreso que el decil 1 de la distribución; se trata de un resultado apenas lógico si se tiene en cuenta que ese 10% más pobre perdió más de la mitad de su participación en el ingreso total en el período, pues redujo en más de la mitad su participación, del 1,3% en 1991 al 0,6% en el 2000.

3 La fuente de las cifras de los numerales i) tasa de desempleo de las mujeres jóvenes, ii) tasa global de participación en el mercado laboral, iv) número de pobres por debajo de una línea de Pobreza, v) desigualdad de ingresos entre los deciles 1 y 10 de la distribución y vi) informalidad (precarización laboral) en el decil 1, son los boletines DNP [2001a y 2001b]. Para el numeral iii) sobre desplazamiento interno, el dato de 1995 fue tomado de Pérez [2002, 50]. La actualización a 2002 fue tomada directamente en CODHES.

vi) La precarización laboral aumentó, por cuanto la población ocupada en el sector informal en toda la economía pasó del 55% al 61% en la década, pero la informalización para los más pobres (decil 1 de la distribución) alcanzó al 92,5% de la población ocupada.

No obstante, se observa que mientras el PIB creció al 5% anual en la primera mitad de los noventa, las variables sociales al menos no empeoraron, en tanto que, en la desaceleración y la recesión a partir de 1997, los indicadores sociales se muestran muy sensibles al ciclo económico. Puede entonces concluirse que en el período 1991-2000 el modelo de globalización aplicado concentró mucho más la economía, aumentó las desigualdades haciendo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres, con la circunstancia atenuante del ciclo económico, según su signo, el cual aminora o acelera las tendencias, en la bonanza reduciendo levemente la pobreza (primera mitad de los noventa) y en la recesión multiplicándola (segunda mitad de los noventa), pero con un saldo final negativo para la década en su conjunto.

1.3 Las tensiones entre la política económica y la política social, o eficiencia vs. equidad

El empeoramiento de las condiciones sociales de la población en los noventa por el aumento de la pobreza significa, más allá de la disminución de los ingresos, privación de las capacidades básicas, en el sentido de Sen [2000, 37 y 55], con disminución de las oportunidades y, por ello mismo, con disminución de las libertades para realizar proyectos de vida individuales y colectivos. Las libertades no están entendidas solamente como aquéllas consagradas en los Derechos del Hombre —de conciencia, de pensamiento, de movilización, entre otras (de primera generación)—, sino que las libertades hoy también están asociadas a los derechos económicos, sociales y culturales. La libertad, en la senda abierta por Sen, implica, por tanto, el acceso a esas capacidades básicas a las cuales se tiene derecho [Gómez y Duque 1998, 105 y ss.] por el hecho de acceder a la condición de ciudadano.

La apertura a la economía internacional, en el marco de la globalización con liberalización financiera, fue acompañada de una liberalización comercial y de una redefinición del papel del Estado, muy crítica del Estado benefactor o Estado Providencia que parcialmente acompañaba al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y por ello la destregación vino con el nuevo modelo.

Los principios rectores para el nuevo modelo fueron la eficiencia como principio de la política económica y la equidad como principio de la política social. El presidente Gaviria, en 1991, al presentar el plan mediante el cual hacía suyos los lineamientos del nuevo modelo de desarrollo, decía que, con el Plan de la Revolución Pacífica, “el país tendrá una economía más eficiente y productiva, donde habrá nuevas oportunidades para los ciudadanos”. Y el jefe del DNP, con un optimismo desbordado, concluía así la Introducción al Plan: “Después de cuatro años de reorientación de la acción estatal hacia sus obligaciones prioritarias, el país tendrá, sin duda, mayor equidad y un nivel de crecimiento que puede asegurar la superación del subdesarrollo en un plazo razonable” [DNP 1991, 13 y 26-27].

Se supuso que la apertura corregiría las ineficiencias al reasignar los recursos hacia las actividades productivas mediante señales captadas por los agentes económicos a través de los precios relativos, bajo el supuesto de condiciones de competencia perfecta, de acuerdo con la condición walrasiana de equilibrio. En la lógica que define el principio de eficiencia como optimalidad parietana, la dotación inicial de recursos genera derechos de propiedad intocables. Por tal razón, la equidad está siempre circunscrita, en la perspectiva neoclásica, al ámbito del intercambio, y, por ello mismo, la dotación inicial de recursos resulta exógena al modelo de equilibrio.

En la tradición de la Economía Política Clásica, la discusión sobre la distribución afectaba la dotación inicial de recursos por razones de equidad, incluidos los derechos de propiedad, y por ello la equidad, como justicia distributiva, no se limita al intercambio. Una densa discusión que contravierte las normas y reglas de la justicia (estática) en la modernidad (justicia dinámica) fue presentada en el CJIUS (U. de los Andes) [Heller 1997, 33-37].

La Constitución de 1991, poco leída y menos aplicada en cuanto al significado de un Estado Social de Derecho, es afirmativa respecto a la prelación de la búsqueda de la equidad (justicia) a través de la política social, pues desde 1991 quedó consignado que “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” [art. 366 de la CPQ].

Según la nueva Constitución, el empleo no es responsabilidad exclusiva del mercado; en ella, de manera inequívoca, se consignó que, entre otras funciones,

“El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengamos acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” [art. 334 de la CPQ].

La satisfacción de esos dos objetivos en materia de política económica y política social siempre ha sido esquiva por responder a lógicas opuestas. En el caso colombiano fue flagrante la contradicción entre la política macroeconómica a partir del modelo de globalización neoliberal, con su principio rector de eficiencia, y la voluntad del Constituyente de 1991 al definir a Colombia en la nueva Carta Magna como un Estado Social de Derecho con prelación para el principio de equidad. Ha habido sonados enfrentamientos entre la Corte Constitucional y el Banco de la República, pues la corte considera que las medidas tomadas al amparo de la emergencia económica por el gobierno en el campo financiero violan los principios constitucionales por anteponer a la *equidad* intereses particulares de grupos específicos; sin embargo, el Banco contravirtió a fondo las sentencias de la corte.⁴

Ese choque de trenes entre la norma constitucional, cuya salvaguarda corresponde a la corte, y la política económica, a cargo del gobierno nacional, se manifestó en el ámbito agrario a través de la política gubernamental que dejó de lado la seguridad alimentaria y el artículo 65 de la Constitución de 1991, que consagra como de interés nacional y objeto de protección por parte del Estado la producción de alimentos. El volumen de las importaciones agropecuarias y agroindustriales más que se cuadruplicó entre 1991-2000, y se dejaron de cosechar, en los años noventa, 900 mil hectáreas de cultivos transitorios, con 455.000 nuevos desempleados en esos diez años, según la ENH rural.

Las tensiones anotadas entre la eficiencia y la equidad resultan del máximo interés, pues remiten no solamente a dos lógicas contrapuestas que se expresan, la una, la de la eficiencia, en la política económica, y la otra, la de la equidad, en la política social, sino también a un problema de fundamental importancia, que puede formularse con la siguiente pregunta: ¿cuál es el

4 En los choques entre la Corte Constitucional y el Banco de la República, uno de los cotidianos más antiguos de éste dijo que “La Corte Constitucional ha variado radicalmente la forma como se entiende y se aplica la ley en Colombia [...] Estoy en desacuerdo con la mayor parte de las sentencias que tienen que ver con la regulación del sector financiero y de la economía [...] No creo que el Estado Social de Derecho implique la liquidación de la democracia liberal” [Kalmánovitz 2001, 154-155].

alcance de la política social frente a la pobreza y a la desigualdad generadas por la política económica que concentra la riqueza en pocas manos?

Con Rawls, se han de recordar tanto la regla de oro de la justicia “justa” —“Que algunos deban tener menos con objeto de que otros prosperen, puede ser ventajoso pero no es justo. Sin embargo, no hay injusticia en que unos pocos obtengan mayores beneficios, con tal de que con ello se mejore la situación de las personas menos afortunadas” — como su principio básico —“Por supuesto que si la estructura básica es injusta, estos principios autorizarán cambios que pudieran reducir las expectativas de algunos de los mejor situados [...] La justicia tiene primacía frente a la eficiencia y exige algunos cambios que en este sentido no son eficientes” — [Rawls 1997, 27-84].

En nuestro medio, Misas realizó un interesante estudio sobre la naturaleza de la conflictiva situación colombiana e identifica en dos grandes grupos los conflictos que nos aquejan. Al primer grupo lo denomina *conflictos transversales*, que son aquellos ya históricos que atraviesan la sociedad colombiana como un todo, tales como: i) el narcotráfico, ii) el conflicto armado, iii) la violación de los derechos humanos y, iv) la corrupción.

El otro grupo está conformado por los *conflictos estructurales*, que surgen de la aplicación del modelo de apertura económica y se superponen a los anteriores. En particular, se trata de los cambios de las formas de regulación de la economía asociados al tránsito del viejo modelo de industrialización por sustitución de importaciones al nuevo, de apertura a la economía interna-cional, con i) incumplimiento por parte del Estado de los compromisos adquiridos al amparo del viejo modelo económico, ii) las nuevas propuestas y acciones del Estado para flexibilizar las relaciones laborales, iii) la privatización de las empresas públicas en la producción y en la provisión de servicios y, iv) la paulatina eliminación de subsidios para los más pobres, con agravamiento de los problemas de exclusión y fractura social. En palabras de su autor, la naturaleza de los conflictos surgidos está dada por:

[...] la creación de las nuevas condiciones estructurales que hacen inevitable la ruptura de los compromisos institucionalizados [la cual] se da simultáneamente con la expedición de una nueva Constitución Política que consagra una amplia gama de derechos sociales y les brinda a los ciudadanos herramientas efectivas para demandar su cumplimiento, dando lugar así a grandes tensiones entre la estructura económica que resulta de dichas políticas y la capacidad financiera del Estado para hacerles frente a los nuevos derechos y a las demandas crecientes de la sociedad. Nuevos conflictos que a su turno retroalimentan

los de carácter transversal, otorgándoles una nueva dinámica y una mayor intensidad [Misas G. 2002, 49-50].

2. PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LAS DESIGUALDADES Y LA POBREZA

A finales de los años noventa, la ONU clasificaba y reagrupaba a los países a partir de la distribución de los ingresos y considerando la participación en éstos del 40% más pobre, del 20% más rico y del restante 40% como “clases medias” en cada país, de tal modo que el grupo de países que concentraba las mayores desigualdades del planeta estaba dado por aquellos países donde el 20% más rico se beneficiaba de más del 60% del ingreso, y el 40% más pobre percibía menos del 10% del ingreso [Salama 1999, 137-138]. Así se obtuvieron cinco grupos de países a nivel mundial, donde el primer grupo estuvo compuesto por los países con mayores desigualdades, y Colombia tuvo el dudoso honor de pertenecer a ese primer grupo, pues para 1995 el 20% más rico (el último quintil de la distribución) se benefició del 61,5% de los ingresos, mientras que el 40% más pobre (los quintiles 1 y 2) apenas percibió el 9,9% de los ingresos [Banco Mundial 2000, 238].

2.1 Dos componentes de la política macroeconómica:

Los precios y los tributos

En la primera mitad de los años noventa, los indicadores socioeconómicos parecieron moverse en la dirección correcta para la reducción de la pobreza y las desigualdades. La economía en su conjunto, el PIB, creció a una tasa media del 4,5% por año, y hubo un avance en las tendencias del cambio demográfico, con disminución del tamaño de los hogares, de cinco personas para el 50% más pobre a mediados de la década. En el campo de la salud hubo disminución de la mortalidad infantil, que fue del 14,7% en 1990-1995, y la esperanza de vida al nacer llegó a los 64 años para los hombres y a los 73 para las mujeres [Gómez y Rengifo 1999, 340].

Los gobiernos aumentaron el gasto público, y dentro de éste aumentó también el gasto social, el cual pasó del 8,1% en 1991 al 13,1% en 1995 [Sarınto y González 2000, 62]. En el período intercensal 1985-1993 hubo un avance importante en la reducción estructural de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que pasaron del 45,6% al 32,2%, según la Misión Social [Gómez y Duque 1998, 49], donde el Estado proveyó bienes públicos.

No obstante, según esta misma fuente la población en situación de pobreza por ingresos disminuyó, en esa primera mitad de los noventa, apenas en un 2,5%, al pasar la población bajo la línea de pobreza (LP) del 56,3% al 53,8%. ¿Por qué? Porque intervinieron otras variables socioeconómicas que propiciaban un empobrecimiento aún mayor de los más pobres. Luego, con la recesión económica que se inició desde el cuarto trimestre de 1996 y con el control a ultranza de la inflación, bajó la tasa de ahorro a tal nivel que insensibilizó la inversión a la baja de las tasas de interés cuando ello ocurrió, sin que nunca se diera la reactivación tan anunciada desde finales del milenio. Por ello, la política económica, al contraer aún más la demanda agregada, condujo de la recesión a la crisis económica generalizada en la cual hemos estado en lo corrido del nuevo siglo.

Así, en este contexto, con las sucesivas reformas tributarias, casi una por año, las desigualdades aumentaron, y la pobreza por ingresos insustentables para acceder a una canasta mínima de reproducción biológica, más calórica que protéica, llegó al 60% de los colombianos en el 2000. ¿Por qué y cómo llegamos a tener 4,2 millones de nuevos pobres, al pasar de 20,4 millones en 1994 a 24,6 millones de pobres por debajo de la LP en el año 2000, sobre una población total de 41,2 millones? [DNP 2001, 23].

2.1.1 La política de precios o el control de la inflación

El curso ascendente del nivel general de precios, conocido como inflación, fue del 20,2% en promedio anual para los años noventa (1990-1999) y actuó como un impuesto regresivo, pues los más pobres, al carecer de activos productivos, no están protegidos contra ella, y se calcula que en un año los trabajadores asalariados habrían perdido el equivalente a US\$1.500-2.000 millones.⁵

Luego, al finalizar la década con reducción de la inflación por debajo de un dígito, los intentos gubernamentales de reducirla aún más con nuevos tributos en un contexto de crisis económica han dado como resultado una

5 En otras épocas y desde la otra orilla, Alberto Carrasquilla estimaba que, con una inflación “baja”, del 20% anual, “aun en ese caso benévolo, un salario de \$100.000 en enero pierde \$20.000 en diciembre, a lo cual hay que añadir otros \$20.000 de la prima de Navidad. En febrero se pierden aproximadamente \$1.667, \$3.334 en marzo, y así sucesivamente, para acumular una pérdida durante el año de unos \$150.000. Cada trabajador pierde entonces al menos un salario y medio al año cuando la inflación supera el 20%. ¿Adónde va a parar ese dinero? Lo ganan el gobierno y los bancos, que usufructúan en forma encubierta el llamado impuesto inflacionario. Uno de los cálculos de ese impuesto alcanza al 1,5%-2% del PIB en la actualidad, equivalente a US\$1.500-2.000 millones anuales” [Kalinanovitz 1998, 252].

postración aún mayor de la economía por reducción del nivel de la actividad económica, con la producción estancada, un creciente desempleo, caída de la demanda y mayores niveles de desigualdad observados en la segunda mitad de los años noventa, particularmente a partir de 1997.

2.1.2 La política tributaria

Se ha dicho que un impuesto es progresivo si satisface dos condiciones: 1) que los hogares ricos paguen un porcentaje mayor del valor global de los impuestos y 2) que los ricos tributen más que los pobres en porcentaje de su respectivo ingreso. Un ejemplo podría ser la tributación con impuestos indirectos (IVA) para 1997. La Encuesta de Calidad de Vida (DANE), mostró que, con relación al primer criterio, los hogares del mayor ingreso, del decil 10, pagan un porcentaje del IVA (34,2%) más alto que los hogares más pobres, los del decil 1 (2,84%), y que, por tanto, el IVA resulta progresivo.

Con relación al segundo criterio, el IVA es regresivo por cuanto, para los hogares del decil más rico (decil 10), el IVA representa el 3,1% de su ingreso, mientras que, para los hogares del decil 1, el 10% más pobre, representa el 11% de su ingreso, y por tanto, en términos relativos, éstos cargan con un tributo mayor en relación con los hogares del 10% más rico. Al comparar la incidencia en la equidad de los impuestos directos e indirectos utilizando este mismo criterio, resulta obvio que, mientras el impuesto a la renta es progresivo, el IVA es regresivo.

Cuando se compara la distribución del ingreso antes y después de los impuestos, resulta un Gini⁶ más alto para los ingresos después del pago de impuestos [DNP 2001a, 29], lo cual significa una desmejora en la distribución del ingreso, o sea, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. Los subsidios contrarrestaron esta tendencia y favorecieron la equidad, pero,

6 Uno de los indicadores más usados para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini. La población de una distribución se ordena ascendentemente según los ingresos y se divide en grupos porcentuales de 10 (déciles), 20 (quintiles) o 25 (cuartiles), con el mismo número de hogares (o personas) para cada grupo, siendo el primer grupo el más pobre y el último el más rico. El índice de Gini mide qué tanto se aleja una distribución dada de un patrón hipotético equitativo, con valores entre 0 y 1, donde 0 representa la igualdad total (equidistribución), y 1 la desigualdad total. Colombia es uno de los países con mayor desigualdad. En el mundo, el coeficiente de Gini varía entre 0,25 y 0,65, y en América Latina los índices de concentración promedio son de 0,52, con un máximo de 0,59 para Brasil, el país de la mayor desigualdad en la región. Colombia, en 1991-1995, tuvo un Gini que aumentó de 0,55 a 0,56 y, entre 1997 y 2000, pasó de 0,53 a 0,57.

como se vio, esta política no fue suficiente. No basta que los subsidios resalten y los tributos sumen al índice de Gini, pues las desigualdades en la distribución de los ingresos y el elevado desempleo contribuyeron a explicar el mayor coeficiente de Gini y el mayor empobrecimiento de los pobres en un plano general.

Aun en la época en que el coeficiente de Gini se estabilizaba, a mediados de los años noventa, era claro el papel del Estado para paliar las desigualdades generadas por la inequitativa distribución del ingreso. Un experto en el tema concluía en esa época que “Aunque el coeficiente de Gini disminuye con la acción del Estado, especialmente con los subsidios, no se observa una reducción sistemática a lo largo del tiempo. Esto indica que el shock redistributivo tiene un impacto de corto plazo. La acción redistributiva del Estado es contrarrestada inmediatamente por otras fuerzas que tienden a la concentración del ingreso. El resultado final es un coeficiente de Gini estable” [González 1996, 76].

2.2 Pobreza y desigualdades al finalizar los años noventa y su manifestación en el mercado laboral

Durante la mayor parte de la década hubo pequeñas disminuciones del porcentaje de población bajo la línea de pobreza, y el coeficiente de Gini se mantuvo estable alrededor de 0,55. Sin embargo, con la recesión de la economía a partir de 1996 ambos indicadores se movieron hacia arriba, con más porcentaje de pobres en el primer indicador y con mayor desigualdad indicada por el segundo. No basta saber que la pobreza por insuficiencia de ingresos llegaba en 1997 al 50,3% de los colombianos y que para el 2000 ya alcanzaba al 59,8%, porque ese dato apenas identifica al porcentaje de colombianos en esa situación, correspondiente a 4,8 millones de nuevos pobres en los últimos tres años de la década pasada.

Para saber cuán pobres son los pobres se midió la distancia entre el ingreso promedio de los pobres y la línea de pobreza, para así saber cuánto dinero requirieran los más pobres para alcanzar el umbral de la pobreza definido por la LP. Se encontró que si en 1997 era necesario incrementar el ingreso de los más pobres en un 44%, para el 2000 dicho aumento debía ser del 50%, lo que significaba duplicar mensualmente el ingreso de los pobres (en pesos del 2000) para cerrar la brecha de pobreza. Por tanto, para haber cerrado esa brecha de pobreza en el 2000 se requería haber transferido \$21.600 billones [DNP 2001b, 18].

Previamente se había estimado para mediados de los noventa (1995), cuando por lo menos la pobreza no aumentaba, que reducir la pobreza rural de dicho año (68,9%) al porcentaje de la pobreza urbana de ese año (42,5%) tendría un costo de 1.250 millones de dólares americanos anuales y que el tiempo en el cual se lograría la meta anotada sería de 29 años; de repetirse la buena situación de la época [Gómez y Duque 1998, xiii].

2.3 La brecha de los ingresos laborales (mercado de trabajo, educación y pobreza)

Educación e ingresos van de la mano, así que resulta de interés observar qué pasaba con los ingresos laborales a medida que se tenía en cuenta el nivel educativo, tanto en el área rural como en el área urbana, en el año pico del crecimiento del PIB (1994) y en el del inicio de la recesión económica (1998), cuando el PIB creció un 0,5%. En efecto, el nivel educativo que había culminado el ciclo de secundaria completa tuvo entre 1994 y 1998 un ingreso laboral 2,3 veces más elevado que el grupo que apenas tenía completa la primaria en las áreas rurales, y esta diferencia aumentaba a 3,3 veces en las áreas urbanas. Al llevar más lejos el diferencial educativo y comparar a quienes tienen un nivel de educación universitaria completa o más con los de primaria completa en ese período, el ingreso laboral era 10 veces superior en las áreas rurales y hasta 12 veces en las áreas urbanas en esos años [DNP 2001b, 36].

La participación de la población en la fuerza de trabajo (empleada y desempleada) se mide por la *tasa global de participación* (TGP), la cual expresa el tamaño relativo de la oferta laboral al indicar la *población económicamente activa* (PEA) dentro de la *población en edad de trabajar* (PET). Entre 1991 y 1995, la TGP se redujo de 58,9% a 57,5% y luego aumentó a 62,7%.

El aumento de la TGP puede ser preocupante cuando población en edad escolar abandona el sistema educativo para buscar trabajo con el fin de aumentar los ingresos del hogar en el corto plazo, sacrificando el ingreso futuro. Los *militaristas* sólo consideran que tal aumento de la tasa global de participación es perverso cuando se retarda la explotación productiva o la acumulación de este capital humano.

De un lado, las tasas de asistencia escolar para la población urbana de 12-17 años del 30% más pobre (deciles 1-3) bajó del 82,4% en 1994 al 78,3% en el 2000, al igual que lo ocurrido en el tramo siguiente para la población de 18-25 años, cuando las tasas de asistencia escolar bajaron del 21,8% al 18,8% en ese

mismo período, y, de otro lado, las tasas de participación laboral aumentaron para esos tramos de edad. Ya en recesión, se observó la misma tendencia cuando en 1997-2000 la tasa de asistencia escolar bajó de 42,6% a 38,2% para el total (hombres y mujeres), con un aumento de las tasas de participación laboral del 52,3% al 56,2% [DNP 2001a, 33-35; DNP 2001b, 33].

La recesión también discrimina a los pobres con su baja participación en el mercado de trabajo y los lanza a éste en épocas de crisis. No ha de olvidarse que los desempleados también hacen parte de la PEA (oferta laboral),⁷ ya que, en 1997-2000, la TGP para el 10% más pobre aumentó de 46,7% a 55,4% (un incremento de 8,7 puntos porcentuales) y sólo aumentó de 65,5% a 65,9% (un incremento de casi medio punto) para el 10% más rico [DNP 2001a, 37]. En efecto, mientras la tasa de desempleo urbano (total) en 1994 era del 8,4%, para los más pobres (deciles 1-3) subió al 14,2%, y mientras para el total urbano aumentó al 19,2% en el 2000, para ese 30% más pobre la tasa de desempleo llegó al 30,8% [DNP 2001b, 54].

2.4. Del capital humano y los recursos humanos a las potencialidades y capacidades del ser humano para superar la pobreza sin miedo a la libertad

El *militarismo*, como expresión de la escuela neoclásica y corriente principal de la ciencia económica, se interesa por el hombre en tanto que *capital humano*, y cuando pretende “humanizarse” amplía la denominación a *capital social*, visión parcelada con un horizonte limitado al mercado, el cual asigna los recursos según los precios de mercado.

La justicia es reconocida en tanto no ponga en cuestión la dotación inicial de recursos, la titularidad sobre el patrimonio, la propiedad privada; por tanto, el alcance de la justicia está limitado al ámbito del intercambio mercantil. Se trata, pues, de una visión productivista según la cual a partir de los precios de mercado se valoran los bienes y las actividades productivas y no productivas.

Formaría parte de la historia de las ciencias sociales hacer el seguimiento para identificar los puntos y momentos de ruptura epistemológica debido a los cuales la política económica pasó de servir a las grandes mayorías a ser instrumento de selectas minorías y se dio el surgimiento de la política social

7 En 1994 el 47,4% del 30% más pobre (deciles 1-3) pertenecía a la PEA, y esa participación aumentaba al 55,7% en el 2000 [DNP 2001a, 38].

como el paliativo para aquellas. En pocas palabras, la economía dejó de estar al servicio del hombre y de las mayorías, el *fin*, y el hombre, ya reducido a capital humano, devino un *medio* para la producción, la productividad y la acumulación de capital, erigidas estas últimas ya en *fines*.

Para A. Sen lo medular de la pobreza no son solamente las privaciones de lo necesario para la vida sino también la imposibilidad de realizar proyectos individuales y colectivos que satisfagan aspiraciones. Por ello, la pobreza no es simplemente la carencia de lo esencial para la vida,⁸ de la misma manera en que no se concibe la riqueza como una mera colección de objetos. La superación de la pobreza no se logra conjugando el verbo “tener”, pues los bienes, incluido el dinero, no han de ser otra cosa que *medios* para realizar *fines*. Por tanto, la superación de la pobreza está más relacionada con el *llegar a ser* que con el *tener*. Por tal razón, en la comprensión de la pobreza el ingreso monetario cuenta no tanto por su pequeñez como por no ser adecuado para asegurar la generación de *capacidades mínimas* aceptables o de *capacidades básicas* [Sen 1992, 111].

Las *libertades* y los *derechos* como *bienes sociales primarios*, según los define Rawls, y en particular los *derechos* en la perspectiva abierta por Sen, no son considerados como relación contractual entre dos personas a la espera de que alguna haga algo por la otra, sino que hacen parte de los derechos económicos, sociales y culturales que posibilitan el desarrollo de algunas capacidades básicas a las cuales se tiene derecho por el hecho de ser ciudadano.

Como se dijera hace algún tiempo,

tras el velo de la pobreza no está solamente el drama humano de quienes la padecen, sino sobre todo el drama de la sociedad que la genera [...] Por tanto, el éxito en la lucha contra la pobreza parte del reconocimiento de los pobres, no como individuos amputados de sus relaciones sociales—habitantes—, que sólo satisfacen carencias materiales, sino de su condición de sujetos sociales, ciudadanos que, además de demandar bienes y servicios básicos, invocan libertades y derechos para acceder a capacidades básicas mínimas que les abran las posibilidades de realización personal mediante la promoción de la movilidad política por el proceso de construcción de ciudadanía, por movilidad social con

8 “La pobreza es una situación en la cual la persona no está en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales no sólo en términos de supervivencia física (alimentación, salud y vivienda) sino también en términos de su desarrollo como persona: inserción social, política, identidad, sentido de pertenencia, acceso a la formación y a la información, etc.” [Corredor 1999, 54].

reconocimiento por el estatus y movilidad económica mediante el acceso a activos productivos y a mejores empleos e ingresos [Gómez y Duque 1998, xii].

Si bien en los años setenta la migración colombiana a Venezuela fue la expresión de la huida del hambre y de la pobreza por parte de una vasta población rural y urbana de bajos ingresos [Gómez y Díaz 1983], la reciente migración internacional constituye un hecho dramático, pues importa no sólo por su número—entre 4 y 4,5 millones de colombianos—,⁹ sino también por el potencial humano que, ante la imposibilidad de realizar sus proyectos en Colombia, busca la libertad y las oportunidades esquivas en su país, allende las fronteras.

3. LA BRECHA URBANO-RURAL EN LOS INGRESOS, EL EMPLEO, LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

Lo verdaderamente preocupante no es que la pobreza rural sea mayor que la pobreza urbana sino que cada vez la brecha se amplíe, porque simultáneamente empeoran las condiciones de vida de la población urbana y la población rural, con un empobrecimiento mayor y más rápido en las áreas rurales que en las urbanas. Entre 1991 y el 2000, la población urbana que tenía ingresos por debajo de la LP se había incrementado en 3,7% y llegó a cubrir el 51% de dicha población, mientras que la pobreza rural así medida por la LP se incrementó durante ese período en el 14,2%, para llegar al 82,6% de la población rural en el 2000. No solamente tiene hambre la población que padece la pobreza, sino que también desgracia y vergüenza le esperan a la sociedad que la genera y que, en vez de reducirla, la aumenta. Ilustraremos esta situación comparando los años 1994 (parte alta del ciclo económico: auge) y 2000 (parte baja del ciclo: crisis).

3.1 La ampliación de la brecha urbano-rural discrimina al campo

Al comparar la desigualdad de los ingresos se encontró en 1994, para la población urbana, que el 10% más rico de la población recibía 12,8 veces más ingreso que el 10% más pobre, pero que dicha desigualdad aumentaba en la

9 Según estimativos del autor para un trabajo en curso, entre 1980 y el 2002 el número total de colombianos en el exterior pasó de 1,5 millones a 4,5 millones. Hoy están en los EUA 2,7 millones, en Venezuela 0,7 millones y en otros países 1,1 millones de colombianos.

zona rural a 1,5,3 veces: esta desigualdad se incrementó para ambas zonas en el 2000. Ahora bien, mientras el 10% más pobre de la zona urbana recibía 3,6 veces más ingreso que el 10% más pobre de la zona rural y mantenía constante ese diferencial en el año 2000, en el otro extremo de la distribución, en la zona urbana, el 10% más rico tenía 3 veces más ingreso que el 10% más rico de la zona rural y la aumentó a 3,7 veces en el 2000, como puede apreciarse en el Cuadro 1.

CUADRO 1
COLOMBIA: DESIGUALDAD DE INGRESOS Y BRECHA URBANO-RURAL
EN 1994-2000 (Pesos de 1996)

Deciles	1994		2000	
Urbano	1	106.459		60.161
	10	1.359.434		1.109.874
Rural	1	29.422		16.939
	10	451.236		297.992
10/1=Nº de veces Urbano		12,8		18,4
10/1=Nº de veces Rural		15,3		17,6
Decil 1U/Decil 1R		3,6		3,6
Decil 10U/Decil 10R		3,0		3,7
Urbano	1-3	148.200		116.900
	8-10	745.300		646.800
Rural	1-3	63.300		42.700
	8-10	281.800		210.400
8-10/1-3=Nº de veces Urbano		5,0		5,5
8-10/1-3=Nº de veces Rural		4,5		4,9
Decil 1-3U/Decil 1-3R		2,3		2,7
Decil 8-10U/Decil 8-10R		2,6		3,1

Fuente: *Impacto social de la crisis. Diferenciales urbano-rural*, SISD/DNR, n. 31, 2001, Cuadro 12 (deciles 1 y 10, p. 51) y Gráfico 17 (deciles 1-3 y 8-10, p. 50)

Desde otro ángulo puede apreciarse la brecha urbano-rural de los ingresos reales de la población ocupada según su nivel educativo, y es así como, mientras para la zona urbana la variación del ingreso de la población sin ningún nivel educativo permaneció prácticamente constante entre 1994-2000 (con aumento del 0,4%), en la zona rural, y para esta categoría, el ingreso disminuyó en 18,9% y, cuando se considera el ingreso de la población que al menos contaba con primaria, la disminución fue mayor en la zona rural, del 26,3% contra el 15,9% en la zona urbana, como puede verse en el Cuadro 2.

CUADRO 2
COLOMBIA: INGRESOS REALES DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR NIVEL EDUCATIVO Y ZONA 1994-2000
(\$ de 1996)

Nivel educativo	1994	2000	Var. % 1994-2000
Urbano			
Ninguno	164.439	165.121	0,4
Primaria	249.197	209.457	-15,9
Secundaria	366.108	286.573	-21,7
Superior	900.577	771.206	-14,4
Total	415.811	360.501	-13,3
Rural			
Ninguno	136.891	111.034	-18,9
Primaria	160.677	118.414	-26,3
Secundaria	57.006	159.243	179,3
Superior	384.920	381.453	-0,9
Total	176.346	131.650	-25,3

Fuente: *Impacto social de la crisis. Diferenciales urbano-rural*, SISD/DNR, n. 31, 2001, Cuadro 11, p. 49.

El diferencial urbano-rural de ingresos reales por posición ocupacional también favorece a la zona urbana, puesto que los asalariados urbanos reciben un ingreso 2,1 veces mayor que los de la zona rural. Este diferencial se mantuvo constante entre 1994 y el 2000, en contraste con la situación de los trabajadores por cuenta propia, con un ingreso 2,8 veces mayor en 1994 en la zona urbana y que aumentó a 3,7 veces en el 2000, y el diferencial urbano-rural del ingreso de los patronos no sólo fue mayor en 1994, sino que también de 3,7 veces en 1994 aumentó a 5,2 veces en el 2000.

Lo más significativo es que, dentro de los trabajadores, los menores ingresos los tuvieron los que se desempeñaban por *cuenta propia*, quienes los vieron reducidos en un 25,8% en la zona urbana y en un 43,7% en la zona rural durante el período, como se puede observar en el Cuadro 3. La drástica reducción de los ingresos de los obreros urbanos y rurales y la situación de desempleo de más de 900.000 de unos y otros en el período considerado (Cuadro 4), son los que explican el crecimiento sin precedentes del empleo de los *trabajadores por cuenta propia*, con más de 1,6 millones en el área urbana y 0,6 millones en la zona rural, para un total en el país de 2,2 de trabajadores por cuenta propia y por ello, esta categoría de los trabajadores por cuenta propia es el refugio en actividades informales de muy baja remuneración y precarias condiciones laborales para la población más pobre. En 1994, 71 de cada 100 empleos en el sector informal correspondían a los 3 primeros deciles de la distribución y en el 2000 aumentó dicha participación a 89 de cada 100 [DNP 2001b, 45].

CUADRO 3
COLOMBIA: INGRESOS REALES POR POSICIÓN OCUPACIONAL
Y ZONA 1994-2000 Y DIFERENCIAL URBANO RURAL
(Pesos de 1996)

POSICIÓN OCUPACIONAL	1994	Var. % Urb./Rur	2000	Var. % Urb./Rur	Var. % 1994-2000
Urbano					
Asalariados	350.000		327.200		-6,5
Cuenta propia	383.100		284.300		-25,8
Patrón	1.427.900		972.400		-31,9
Rural					
Asalariados	165.100		154.900		-6,2
Cuenta Propia	138.200		77.800		-43,7
Patrón	380.800		188.400		-50,5
Urbano/Rural					
Asalariados	2,1	112,0	2,1	111,2	-0,8
Cuenta propia	2,8	177,2	3,7	265,4	88,2
Patrón	3,7	275,0	5,2	416,1	141,2

Fuente: Con base en *Impacto social de la crisis. Diferenciales urbano-rural*, SISD/DNP, n.º 31, Dic, 2001, Cuadro 11, p. 49.

CUADRO 4
COLOMBIA: POBLACIÓN EMPLEADA 1994-2000 POR POSICIÓN OCUPACIONAL Y ZONA
(Población en miles)

POSICIÓN OCUPACIONAL	1994		2000		Variación % 1994-2000
	Total	%	Total	%	
Urbano					
Trabajador familiar sin remuneración	185,6	1,8	220,3	1,1	18,7
Obreros	2.503,6	23,9	1.958,2	16,8	-21,8
Empleados	3.957,5	37,7	3.998,1	34,5	1,0
Empleados domésticos	560,0	5,3	595,3	5,1	6,3
Trabajadores cuenta propia	2.791,3	26,6	4.398,1	37,7	57,6
Patrón, empleador	494,4	4,7	486,9	4,2	-1,5
Otro			8,1	0,1	
Total	10.492,5	100,0	11.665,0	100,0	
Rural					
Trabajador familiar sin remuneración	448,4	10,3	436,9	9,4	-2,6
Obreros	1.596,6	36,7	1.234,3	26,5	-22,7
Empleados	559,7	12,9	574,5	12,3	2,6
Empleados domésticos	119,0	2,7	135,6	2,9	13,9
Trabajadores cuenta propia	1.423,4	32,8	2.040,1	43,8	43,3
Patrón, empleador	198,3	4,6	223,2	4,8	12,6
Otro			10,3	0,2	
Total	4.345,2	100,0	4.654,8	100,0	
Total país					
Trabajador familiar sin remuneración	634,0	4,3	657,1	4,0	3,7
Obreros	4.100,2	27,6	3.192,5	19,6	-22,1
Empleados	4.517,2	30,4	4.572,6	28,0	1,2
Empleados domésticos	679,0	4,6	730,8	4,5	7,6
Trabajadores cuenta propia	4.214,7	28,4	6.438,3	39,5	52,8
Patrón, empleador	692,7	4,7	710,1	4,4	2,5
Otro	0,0	0,0	18,	0,1	
Total	14.837,8	100,0	16.319,8	100,0	

Fuente: "Impacto social de la crisis. Diferenciales urbano-rural", SISD/DNP, N.º 31, Dic, 2001, Cuadro 8, p. 40.

3.2 El reto de la pobreza y la (in)seguridad alimentaria

Una de las consecuencias de la baja "aversión a la inequidad" de la sociedad colombiana, según la expresión de la Misión Social [1998], es la ilegitimidad que presenta buena parte de las instituciones colombianas, afectando la gobernabilidad democrática. Existe al menos un gran reto en el área rural: la pobreza. Cuando está de por medio la reproducción de la vida en sus dimensiones

biológica y social, la desigualdad adquiere el carácter de inequidad,¹⁰ como lo recordara C. Corredor a propósito de la conceptualización de la pobreza. ¿Qué es la indigencia? *La indigencia o pobreza extrema, o también miseria, es, según los expertos, la incapacidad de acceder a una canasta alimentaria mínima; por tanto, su proximidad con el hambre es evidente.*

El hambre¹¹ aparece como la privación más extrema; según el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), tiene las acepciones de “escasez de alimentos básicos, que causa carestía y miseria generalizada”, “carecer de lo necesario” y “tener o padecer mucha penuria”. Si pobres son aquellos hogares o personas que no logran asegurar plenamente la reproducción biológica y social, la pobreza extrema, o indigencia, está referida a quienes ni siquiera cuentan con el nivel de ingresos para acceder a una canasta alimentaria. Por ello, hambre y pobreza extrema están hermanadas por la mayor de las privaciones, por la negación de la fuente de energía (calorías y proteínas) para mantener la vida, de la alimentación. Por tal razón, ésta es un derecho humano fundamental, consubstancial al derecho a la vida y consagrado como tal por las Naciones Unidas [ONU 1989 y Estrada 1998].

El derecho a la alimentación no es un fin en sí mismo, no se trata de la cría y el levante de humanos: la alimentación con estándares nutricionales es un *medio* para que el ser humano potencie sus capacidades mediante oportunidades educativas y laborales (ser social) y, además de superar las necesidades básicas, logre *finés* y obtenga logros respecto a proyectos de vida; en fin, para que acceda a la condición de ser social, de ciudadano pleno, en el sentido que le asigna Amartya Sen en la teoría de las capacidades.¹²

El acceso precario a una canasta alimentaria como síntoma de indigencia o pobreza extrema es tan sólo un indicador del orden de magnitud que reviste el problema. Pero el concepto está lejos de agotarse en el indicador, y confundir uno con otro empobrece el concepto, según lo ha advertido Corredor [1999,

10 La inequidad implica desigualdad, pero no toda desigualdad implica inequidad. Recordemos que según el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) la *inequidad* (no relativa inequidad) está referida a una gran injusticia (énfasis mío) y en ese sentido el texto se refiere al hambre, a la pobreza que implican una desigualdad mayor, una *gran* desigualdad en materia grave, la vida, con una diferencia tal entre inequidad y desigualdad como la que pueda existir entre una teoría del bienestar y una teoría del estar bien, como ha sido recordado en Salcedo [1994].

11 Un desarrollo parcial de este tema fue elaborado por el autor para ILSA en octubre de 1999.

12 Ver *Cuadernos de Economía*, n. 29, publicación dedicada a la obra del Nobel de Economía de 1998.

45]. En la bibliografía sobre el tema [FAO 2002] está establecido que el derecho a la alimentación de las personas, de los hogares a los cuales pertenecen esas personas, de las regiones donde habitan y de los países donde viven sólo puede estar garantizado por una política de seguridad alimentaria que satisfaga tres condiciones: 1) la *disponibilidad* (oferta), 2) la *regulación* del flujo de tales alimentos (precios estables) y 3) el *acceso* a los alimentos por parte de quienes los necesitan, no simplemente de quienes los demandan. Por lo general se cumple la primera condición, se lucha por la segunda, y la tercera es de difícil cumplimiento por cuanto supone la existencia de una demanda solvente (poder de compra) de quienes participan del intercambio mercantil.

3.3 El empeoramiento de la pobreza rural

La pobreza no solamente es sensible al ritmo de la actividad económica sino también al gasto público sectorial (agrario), y éste disminuyó en 44,7% en 1991-2000, al pasar de 0,8 billones a 0,4 billones (en pesos constantes de 1999) para un conjunto de siete entidades adscritas al sector, entre ellas Minagricultura, Banco Agrario, ICA, Incorra, Inar, Fondo DRI e Inpa [Balcazar 2002]. Para tener un referente internacional, baste saber que el gasto del gobierno colombiano por trabajador agrícola en el 2000 era uno de los más bajos del mundo, de apenas 17 dólares de los EUA, inferior al de El Salvador (20 dólares), al de Perú (69), al de Nicaragua (255), al de Chile (416) y al de México (494), para no comparar con Japón o Suiza, con gasto por trabajador por encima de los 20.000 dólares el primero y de cerca de los 30.000 dólares el segundo [FAO 2002].

Entre 1994 y 2000, la *incidencia de la pobreza* urbana aumentó en 3,2 puntos porcentuales, para llegar a un 51% de la población con ingresos insuficientes, bajo la LP, en ese último año; pero en el área rural el aumento de la pobreza quintuplicó el aumento de la pobreza urbana, con 15,2 puntos porcentuales de aumento en 1994-2000, para llegar al 82,6% de la población rural en el 2000. Por tanto, en el 2000 se llegó a identificar a 3,2 millones de nuevos pobres urbanos surgidos en 1994-2000 y a 800 mil pobres adicionales aparecidos en el área rural en ese mismo período y, por tanto, a totalizar 4,1 millones de nuevos pobres en el país. O sea que, mientras la población rural del país se incrementaba en un 2,7%, la pobreza rural lo hacía en un 9%, y la pobreza extrema, en un 12,5% en 1994-2000, como puede verse en el Cuadro 5.

El *índice de brecha o de intensidad de la pobreza* determina cuán pobres son los pobres al medir la distancia entre el ingreso efectivo de los pobres, o ingreso promedio, y el ingreso para llegar a la LP, y por ello señala que si en 1994 era

imprescindible elevar el ingreso de los pobres rurales en un 55% para alcanzar el nivel de la línea de pobreza, puesto que estaban muy por debajo, en el 2000 el aumento del ingreso debía ser del 58% para llegar a ese umbral (Cuadro 5).

CUADRO 5
COLOMBIA: POBLACIÓN POBRE, ÍNDICES DE POBREZA Y DESIGUALDAD
1994-2000 (Población en miles)

Variables	Zona	1994		2000		Variación % 1994-2000
		No	%	No	%	
1 Total Población	Total	36.090,2	100,0	41.179,0	100,0	14,1
	Cabecera	24.938,3	69,1	29.728,0	72,2	19,2
	Resto	11.151,9	30,9	11.451,0	27,8	2,7
2 Incidencia de la Pobreza L.P.	Total	20.463,2	54,4	24.625,0	59,8	20,3
	Cabecera	11.920,5	47,8	15.161,3	51,0	27,2
	Resto	8.676,2	67,4	9.458,5	82,6	9,0
3 Indigencia o Extrema Pobreza	Total	7.578,9	21,0	9.654,7	23,4	27,4
	Cabecera	3.167,2	12,7	4.685,5	15,8	47,9
	Resto	4.416,1	39,6	4.969,2	43,4	12,5
4 Intensidad de La pobreza (Brecha)*	Total	47,0		\$ 74.693	50,3	11,1
	Cabecera	41,3		\$ 73.904	45,3	14,3
	Resto	55,2		\$ 75.927	58,1	7,0
5 Severidad de la Pobreza	Total	15,5		18,7	3,2	
	Cabecera	10,2		14,6	4,4	
	Resto	27,3		33,7	6,4	
6 Coeficiente de Gini de Los pobres	Total	30,0		32,6	2,6	
	Cabecera	25,0		28,3	3,3	
	Resto	32,0		35,3	3,3	
7 Índice de Pobreza de Sen (Desigualdad)	Total	35,7		39,8	4,1	
	Cabecera	26,7		31,0	4,3	
	Resto	54,1		60,2	6,1	
3/2 Indigencia/Pobreza	Total	37,0		39,2	2,2	
	Cabecera	26,6		30,9	4,3	
	Resto	50,9		52,5	1,6	

Fuente: DNP [2001a; 2001b]. *La Brecha per cápita se expresa en pesos constantes 2000. Op. cit. Gráficos 1, 2, 3 y 4, pp. 17-23.

Los mayores niveles de pobreza y las desigualdades sociales crecientes fueron generados por la política económica de corte neoliberal que acompañó la puesta en marcha del nuevo régimen de acumulación de capital con base en la apertura de la economía a la internacionalización —o proceso de globalización, como se le llama hoy—. En todos los países latinoamericanos que hicieron suyo tal régimen de acumulación, el “contrato social” previsto que rigió durante un buen tramo del siglo XX ha venido a ser cuestionado primero y desconocido después por los idólatras de las bondades de la mano invisible del mercado, dissociando la política económica de la política social, la primera puesta al servicio de los intereses de selectas minorías y la segunda siempre a remolque para paliar algunos efectos indeseables en el nuevo modelo.

4. HACIA LA REMOCIÓN DEL PRINCIPAL OBSTÁCULO, REPRESENTADO POR LA CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD DEL SUELO EN EL ÁREA RURAL

La concentración de la propiedad territorial en pocas manos fue identificada como un problema mayúsculo desde la época de la Colonia, en vísperas de las Reformas Borbónicas, en la segunda mitad del siglo XVIII.¹³ Hacia mediados del siglo XIX, el director de la Misión Corográfica, la primera misión de estudios de la naciente República para inventariar los recursos humanos y naturales y la riqueza potencial representada en ellos, el geógrafo italiano Agustín Codazzi, luego de una cuidadosa exploración, concluyó que sobre el 75% de las tierras del país nadie reclamaba derechos de propiedad y, por tanto, eran terrenos baldíos. Un estudio minucioso, hecho con base en la *Correspondencia de Baldíos de Colombia*, concluyó que tales documentos “también iluminan los orígenes de la concentración de la tenencia de la tierra, la pobreza rural y las tensiones sociales que caracterizan hoy el campo” [LeGrand 1988, 20-21].

13 “En la segunda mitad del siglo XVIII, con relación al Nuevo Reino de Granada, algunos funcionarios de la Corona expresaron inquietud por los adversos efectos sociales y económicos de la monopolización de la tierra. En 1776, el virrey Manuel de Guirior protestó por la disfunción económica creada por el dominio establecido de la gran propiedad territorial. Según el virrey, estos beneficiarios poseían ‘inmensas tierras que no labran [...] ni permiten que otros las cultiven [...] sin que el común ni los particulares logren las ventajas que deberían prometerse de usufructuarlas. [...] Más tarde, en la década de 1780, el arzobispo-virrey Antonio Caballero y Góngora achacó a las grandes haciendas la proliferación de vagos itinerantes y sin propiedad. Estas gentes sin tierra tornaban a la mendicidad o a la vagancia” [Palacios y Safford 2002, 141-142].

4.1 La polarización bimodal de la estructura de la tenencia de la tierra: una barrera de carácter estructural

La apropiación privada de tierras da un salto extraordinario en los tiempos más recientes con relación a los decenios precedentes. En efecto, se pasa de 22,8 millones de hectáreas en 1970 a 41,5 millones en 1984, lo cual equivale a un incremento del área apropiada de 18,7 millones de hectáreas en catorce años (1970-1984). Pero en los trece años siguientes (1984-1997), la superficie bajo apropiación privada era de 80 millones de hectáreas [Machado 1998, 57]; esto es, se habían añadido 38,5 millones de hectáreas al stock de tierras que se encontraban en manos privadas.

El punto de partida de la apropiación privada fueron los 114,2 millones de hectáreas continentales que tiene el país; si a éstas se les restan 8,4 millones de hectáreas de parques naturales y páramos, así como 0,33 millones de hectáreas de área urbana y agrourbana, queda un potencial de catastro de 105,5 millones de hectáreas, que, con un registro del 75,9% del catastro, dejan finalmente 80 millones de hectáreas bajo registro catastral. Al referirse a la 'frentera agropecuaria incorporada' vale decir, considerar la estructura general de la propiedad según el ingreso generado por el tamaño de la UAF (Unidad Agrícola Familiar = tres salarios mínimos de ingreso), restando la superficie de la Orinoquia y la Amazonia, no contempladas en el Piedemonte Llanero, entonces el área usualmente considerada de esta manera se reduce, pues pasa de 35,5 millones de hectáreas en 1984, a 51,8 millones de hectáreas en 1997 [Machado 1998, 63].

Para expresarlo en otros términos, la concentración aumentó en este último período (1984-1997); mientras el número de predios en la gran propiedad disminuyó del 1,4% al 1,1% sobre el número total de predios, la superficie abarcada por ésta aumentó del 46,3% al 53,8%, cifra que contiene los resguardos indígenas. La mediana propiedad disminuyó con relación a los predios en casi un punto porcentual, pero perdió 5,7% de superficie. La pequeña propiedad aumenta su participación porcentual respecto al número de predios y pierde en superficie casi dos puntos porcentuales —atomización de minifundios—. Por tanto, el proceso de apropiación de tierras ha sido gigantesco, como se describe en el juicioso estudio mencionado [Machado 1998].¹⁴

14 Se considera como *pequeña propiedad* a la que tiene hasta 2 UAF (Unidad Agrícola Familiar, que genera hasta tres salarios mínimos), como *mediana propiedad* a la que está entre 2 y 10 UAF y como *grande* a la que tiene más de 10 UAF [Machado 1998, Cuadros 4, 5, 6 y ss.]

Según el estudio mencionado, la gran propiedad en la Costa Atlántica, en cuanto a superficie se refiere, se incrementó en 2 millones de hectáreas, al pasar de 4,1 a 6,2 millones de hectáreas en 1984-1997. Occidente la incrementa en 1,5 millones de hectáreas. Centro-Oriente pierde un cuarto de millón de hectáreas. Mientras el Piedemonte Llanero incrementa la gran propiedad en 8 millones de hectáreas, al pasar de 5,4 millones a 13,4 millones. Entre 1984 y 1996, la concentración de la propiedad estuvo acompañada de mayores niveles de desigualdad; así, mientras la relación predios/superficie era de 0,84 en 1984, pasó a 0,88 en 1996 para el total nacional; y donde aumentó más la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, fue en la Costa Atlántica y en el Piedemonte Llanero [Machado 1998, 81-82].

El Piedemonte Llanero es típico del desarrollo bipolar de la estructura agraria. Nótese que el descomunal aumento de la superficie donde se asienta la gran propiedad territorial va acompañado por la multiplicación de minifundistas, los cuales más que se duplicaron entre 1984 y 1996, como expresión del rumbo de las corrientes migratorias hacia zonas de colonización como alternativa al patrón tradicional de migración a los grandes centros urbanos. Más del 90% de los predios minifundistas es menor de 10 hectáreas, cubre casi el 50% del área minifundista y está localizado en la zona andina, principalmente en Nariño, Cauca, Caldas, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Antioquia. Microfundios son aquellos predios que tienen una superficie equivalente a 1/2 UAF o menos, y, según la Encuesta de Minifundistas de 1993, casi el 90% de los predios minifundistas eran microfundios y cubrían más de la mitad del área minifundista; por tanto, la pobreza extrema, o indigencia, se refugia en el microfundio.

No está de más recordar que un millón de familias campesinas tienen tierra en cuantía inferior a una UAF y que 300 mil familias no tienen nada. Son tan bajos los ingresos generados por una UAF que, de hecho, se establece una veintidava vez el valor de una UAF y la línea de pobreza (aproximadamente, 2 dólares diarios de ingreso), y el de media UAF y la línea de indigencia, equivalente a un dólar diario de ingreso, lo que no alcanza para acceder a la canasta alimentaria mínima para una persona [Gómez y Duque 1998, 98 y ss.]

Cuando deja de hacerse la conversión de UAF a hectáreas y sólo se miran estas últimas, la superficie apropiada para todo el país pasó de 35,8 millones de hectáreas en 1984 a 72,6 millones en 1997, con casi 1,9 millones de propietarios de microfundios menores de 3 hectáreas, de los cuales 1,1 millones tenían menos de una hectárea, y con un tamaño promedio, por propietario, de 0,7 hectáreas en 1997, en un extremo, y 2.100 propietarios con predios

CUADRO 6
COLOMBIA: PEQUEÑA, MEDIANA Y GRAN PROPIEDAD AGRARIA, 1984-1997 (miles de hectáreas)

Area	1984		1997		Incremento 1997-1984		Incremento promedio Área/proprietario
	Propietarios N°	Superficie (miles)	Propietarios N°	Superficie (miles)	Propietarios N°	Superficie (miles)	
	1. Microfundio	1.351,2	1.027,3	1.870,0	1.265,8	518,8	238,5
Inferior a 1 Ha.	765,6	234,9	1.101,0	303,5	335,4	68,7	0,2
1 a < 3 Has.	585,5	792,4	769,0	962,3	183,4	169,9	0,9
2. Minifundio	539,3	2.193,8	708,3	2.737,7	169,0	543,9	3,2
3 a < 5 Has.	262,6	752,5	340,6	918,0	78,0	165,5	2,1
5 a < 10 Has	276,7	1.441,3	367,8	1.819,7	91,0	378,4	4,2
3. Pequeños	203,6	2.126,6	272,4	2.707,7	68,8	581,2	8,4
10 a < 15 Has	127,8	1.159,5	170,4	1.467,3	42,6	307,9	7,2
15 a < 20 Has	75,8	967,1	102,0	1.240,4	26,2	273,3	10,4
A. Total pequeña propiedad	2.094,1	5.347,7	2.850,7	6.711,2	756,6	1.363,5	1,8
B. Mediana propiedad	325,3	13.592,4	419,7	16.485,7	94,4	2.893,3	30,6
20 a < 50 Has.	190,3	4.526,6	250,7	5.730,5	60,4	1.203,9	19,9
50 a < 100 Has.	87,2	4.430,6	112,5	5.511,1	25,3	1.080,5	42,7
100 A < 200 Has.	47,9	4.635,2	56,6	5.244,1	8,7	608,9	69,8
C. Gran propiedad	37,4	16.861,3	41,7	49.430,1	4,3	32.568,8	7.539,1
200 a < 500 Has	26,3	5.195,1	29,5	5.492,0	3,3	296,9	91,2
500 a < 1000 Has	7,0	2.821,6	7,4	3.327,5	0,5	505,8	1.119,1
1000 a < 2000 Has	2,4	1.982,8	2,7	2.333,5	0,4	350,7	963,3
Superior a 2000 Has.	1,8	6.861,7	2,1	38.277,2	0,3	31.415,4	125.661,8
Total (A + B + C)	2.456,9	35.801,4	3.312,2	72.627,0	855,3	36.825,6	43,1

Fuente: Para 1984 con base en Luis Lorente, Armando Salazar y Angela Gallo, "Distribución propiedad rural", CEGA, 1984 y para 1997 con base en datos del IGAC tomados de Claudia Lucía Rincón D., "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras", trabajo de grado para optar el título de Magister en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Octubre de 1997, Anexos 3 y 4.

superiores a las 2 mil hectáreas, con un promedio por propietario de 3.595 hectáreas, en el otro extremo, como puede apreciarse en el Cuadro 6.

4.2 Cambio del patrón de uso del suelo en detrimento de la agricultura

Los cambios del patrón de uso del suelo se expresan, de una parte, en el mayor uso de la tierra con destino a pastos y, dentro de la producción vegetal, en la preponderancia de los cultivos permanentes sobre los transitorios. En una aproximación muy gruesa puede apreciarse el impacto de la sustitución de cultivos transitorios por permanentes: en 1990-1997 los cultivos permanentes aumentaron en 84.000 hectáreas, pero los cultivos transitorios se dejaron de cosechar en 784.000 hectáreas, con un saldo neto de 700.000 mil hectáreas perdidas, esto es, fuera de la producción [Balcázar *et al.* 1998, Cuadro 17]. El uso de la tierra en pastos, en detrimento de la agricultura, no se tradujo en auge de la actividad ganadera. El crecimiento tanto del inventario ganadero como del valor de la producción bovina entre 1990 y 1998 fue inferior al crecimiento de la población en ese período, e indicativo, por tanto, de que buena parte de la nueva tierra apropiada fue tan sólo cercada y no dinamizó la actividad ganadera, como lo demuestra la constancia del nivel de sacrificio de ganado bovino entre 1990 y 1997, hecho documentado por la Misión Rural [Balcázar *et al.* 1998, Cuadros 5, 24 y 25]. Por tanto, sólo se dio un uso del suelo que privilegia la *privatización*¹⁵ (no necesariamente con desarrollo de la ganadería).

La agricultura usaba en 1996 apenas una cuarta parte (24,2%) del *uso potencial del suelo agrícola*, con 4,4 millones de hectáreas sobre un potencial de 18,3 millones de hectáreas; pero *pastos* que apenas tienen un uso potencial de 1,5,3 millones de hectáreas ocuparon 35,5 millones de hectáreas, 20 millones por encima de su uso potencial. De allí que se concluya que la tierra en *pastos* está acaparando buena parte de la tierra de uso agrícola, que no está desde luego dedicada a esta actividad. A la polaridad de la propiedad (grande/pequeña) se agrega el desequilibrio de la estructura productiva; éste se pone de presente con el aporte que hace la ganadería al valor de la producción agropecuaria, apenas del 25%, mientras que el aporte de la agricultura está por encima del 60% [Machado 1998, 98].

15 El inventario de ganado bovino en la década de los años noventa (1990-1998) tuvo una tasa media anual de crecimiento apenas equiparable a la de la población [Balcázar *et al.* 1998, Cuadro 25].

4.3 Importancia de la inversión en tierras por parte de la actividad económica ilegal y revaluación del peso por los elevados precios de la tierra

A pesar del clima convulsionado por la violencia que se vive en las áreas rurales, el precio de la tierra no baja, y hay consenso entre los entendidos acerca de que existe una sobrevaluación del precio de la tierra, originada en el hecho de que ella pueda fungir como alcancía a prueba de depreciación por la inflación. A ello han contribuido al menos dos situaciones, la primera de las cuales está asociada a la “otra economía”, la economía paralela de actividades ilegales, por haberse constituido la tierra en refugio de dineros “cahentes”, originados en actividades non sanctas como los cultivos ilícitos.

Según un profundo estudio reciente sobre el narcotráfico, según distintos estimativos, los ingresos anuales que dejó el negocio en Colombia estarían entre 2.500 y 4.000 millones de dólares, como promedio anual en la primera mitad de los noventa [Thoumi 2002, 182-183]. Si se asume que la superficie sembrada con tales cultivos más que se cuadruplicó en la segunda mitad de la década de los noventa, quedando sobre las 160 mil hectáreas (según informe de la ONU), y con una baja relativa en los precios, hacia el año 2000 tales ingresos en Colombia bordearían los 4 mil millones de dólares anuales, con lo cual estaríamos hablando de una cifra que representaría algo más de una tercera parte de las divisas generadas por las exportaciones totales del país o alrededor del 5% del PIB. Un estudio del tema de la geografía de la violencia en Colombia [Reyes 1999 y Reyes citado en DNP 1998a, 127] concluye que el narcotráfico no solamente ha impactado fuertemente la propiedad territorial, sino que también ha logrado modificar los términos del problema agrario por las siguientes razones:

- i) Contribuye a aumentar los índices de concentración de la tierra en pocas manos, con sus implicaciones de mayor migración campesina a las áreas de colonización y a las ciudades.
- ii) La inversión masiva en compra de tierras ha contribuido, desde el lado de la demanda, a su sobrevaloración, desestimulando el ingreso de empresarios agrícolas y ganaderos a ese mercado.
- iii) Financiamiento de estrategias de privatización de la justicia a través de organizaciones de paramilitares para combatir a la insurgencia, que contribuyen a escalar la violencia mediante el castigo ejemplar a la población civil acusada de colaboración con la guerrilla.

- iv) Reforzamiento de la tradicional pauta ineficiente del uso del suelo, al sustraerlo de su potencial uso agrícola.

El hecho de que en el precio de la tierra prime la función patrimonialista sobre su función económica de medio de producción tiene graves implicaciones en el orden económico. No hay actividad lícita que genere los nuevos niveles de renta, los cuales, al capitalizarse en el tiempo, elevan el precio de la tierra a precio de mercado. Por tanto, el (elevado) precio de la tierra se erige en el mayor obstáculo para llevar adelante un proyecto productivo, como ha sido destacado en un estudio según el cual:

[...] las características oligopólicas del mercado de tierras, como reflejo del alto grado de concentración de la oferta y de las imperfecciones intrínsecas (heterogeneidad, poca transparencia, asimetrías de información), permiten su venta a precios por encima de su rentabilidad productiva. Surge un nivel de precios inflado, con primacía de factores exógenos y extraeconómicos, que limita el potencial del mercado para asignar la tierra a los productores más eficientes [Hollinger 1999, 149].

La segunda situación asociada al alto precio de la tierra tiene que ver con las condiciones macroeconómicas, en particular con la sobrevaluación de la tasa de cambio desde comienzos de los años noventa (1992). Desde el principio de tal década, los abundantes recursos externos provenientes del aporte de divisas del renovado sector minero-extractivo, las expectativas de crecientes ingresos futuros por bonanza petrolera (Cusiana) y, ligado a éstas, el abundante crédito externo, así como el creciente gasto público, dinamizaron la demanda agregada, de manera que el PIB pudo crecer, en 1991-1995, a una tasa media anual del 5%.

Ese crecimiento económico y la abundancia de recursos en manos de la “otra economía” presionaron la demanda global de bienes *transables* (importables y exportables) y *no transables*, como si se tratase de la “enfermedad holandesa” [Zultera 1994], con lo cual se quiere decir que un país que de repente cuenta con un abultado fondo de divisas toma el camino fácil de importar en lugar de generar las condiciones internas para producir. Así, mientras los precios de los primeros (transables) están determinados por el mercado internacional, los de los segundos (no transables) están determinados por el mercado interno; estos precios se fueron hacia arriba por la presión de la demanda en expansión. Por tanto, en términos de precios relativos, se abarataron los productos importados, se encarecen los exportables, los recursos fluyen hacia los bienes no transables y, como resultado, el peso se revalúa.

Por tanto, la tierra, bien *no transable* por excelencia, capturó buena parte de los abundantes recursos que encontraron en ella buen refugio contra la inflación por la rentabilidad especulativa y por captación de recursos provenientes del Estado a través de los “cazadores de rentas”, además de los dineros calientes del narcotráfico. Este proceso de cambio de los precios relativos de los bienes *transables* y *no transables* fue ampliamente documentado por la Misión Rural [Balcázar *et al.* 1998], especialmente en el volumen titulado *Del proteccionismo a la apertura: ¿el camino a la modernización agropecuaria?* Otros autores que han profundizado en la raíz de nuestra ‘enfermedad’ han destacado, además del papel de la política económica global, el de la política sectorial en afianzar, a través de toda suerte de incentivos —por ejemplo, el incentivo a la capitalización rural (ICR)—, la captura de rentas por parte de la propiedad territorial [Puyana y Thorp 1998], que profundiza la dicotomía entre rentas privadas generadas por los proyectos productivos y rentas públicas captadas a través de políticas de incentivos como el ICR para las inversiones en infraestructura.

En 1990-2000 el área con cultivos ilícitos se triplicó, pero, vista en sus componentes, el área sembrada de marihuana apenas creció, la coca multiplicó por tres el área bajo cultivo, y el mayor dinamismo lo obtuvo la amapola, que multiplicó por 4,5 veces su área, y para el conjunto de los tres cultivos se pasó de 42,944 hectáreas en 1990 [Mandato Ciudadano por la Paz 2000, 12] a 126,115 hectáreas en el 2000 [CGR 2001, 18].

4.4 La tributación sobre el suelo es casi inexistente en las áreas ganaderas

El DNP, en el seguimiento que hizo al proceso de descentralización, reportó que en 1997, para los municipios visitados por la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, la relación de ingresos tributarios por concepto de predial sobre los ingresos totales en el consolidado municipal era del 9,7% para el país [DNP 1998b, 75], mientras que, para los 124 municipios de la jurisdicción de Cormagdalena¹⁶ para los cuales había datos (de un total de 127), dicha relación fue más baja, del 5,3% como promedio anual entre 1993-1999 (en pesos constantes de 1998), pero dentro de ese total era muy

diferenciada la participación entre los municipios típicamente ganaderos y los que no lo eran. Para los municipios ganaderos, la relación del predial a los ingresos totales municipales era apenas del 2,6%, en tanto que para los municipios no ganaderos era del 6%.

Que, en los municipios ribereños del río Magdalena, el nivel de tributación sobre la tierra sea un 56% más bajo en los municipios ganaderos que en los municipios no ganaderos tiene profundas repercusiones sobre el patrón de uso del suelo, en contra de la agricultura. Ahora bien: el 2,6% es la tributación media del impuesto predial con relación al total de ingresos en los 124 municipios ganaderos de la jurisdicción de *Cormagdalena*, pero regionalmente el comportamiento de esta relación es diferenciada: así, para los municipios ganaderos pertenecientes al Alto Magdalena (desde el nacimiento del río en el Macizo Colombiano hasta el Salto de Honda), con gran desarrollo agroindustrial, la relación del predial al total de ingresos municipales era del 4,9%. Para el Magdalena Medio (Desde el Salto de Honda hasta el Municipio de Río Viejo, Bolívar), con actividad mixta en agricultura y ganadería, descendía al 3,3%, y en el Bajo Magdalena (Desde el Río Viejo hasta Barranquilla, siguiendo el cauce principal del río y hasta Cartagena, siguiendo el cauce del Canal del Dique), predominantemente ganadero, era apenas del 1%, es decir, estaba reducido a su mínima expresión, a una décima parte del promedio nacional. Lo más probable no es que en esta región los ganaderos no tributen sino que el Estado colombiano ha también perdido el monopolio de la tributación y ha pasado a ser el menor receptor del tributo a la propiedad de la tierra.

Si, a diferencia del pasado, existiera un serio propósito de introducir al país en el siglo XXI con modernidad y no simplemente con la apariencia de modernización y, por tanto, comenzara a existir una cultura de la tributación, con la construcción de una sociedad más equitativa, se podrían facilitar las cosas para que el Estado conservara, además del monopolio del tributo, también el monopolio de la fuerza armada y de la justicia.

Un aumento substancial del impuesto predial desestimularía la acumulación patrimonialista de la tierra, pues iría en el sentido de un gravamen a la función rentista especulativa [Echavarría O. 2002, 20] y, por tanto, para evitar dicho costo, numerosos propietarios con tierras ociosas (terratinentes), fuera de la producción, aumentarían la oferta de éstas, por su puesta en venta, con lo cual se lograría desinflar su nivel actual de precios y así se desbloquearía el mercado de tierras, facilitando el acceso a quienes saben y pueden ponerlas a producir. Se trata de una propuesta muy antigua, contenida ya en

16 Según estudio del CES de la Universidad Nacional de Colombia para Cormagdalena en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial y Manejo Integral de la cuenca del Río Grande de la Magdalena, Bogotá, 2001.

el informe de la Misión del Banco Mundial para Colombia que dirigiera L. Currie hace algo más de 50 años; pero el comité gubernamental evaluador de dicho informe avaló todas las propuestas, salvo la que recomendaba gravar con impuesto predial a la tierra.

El funcionamiento *adecuado* de un mercado de tierras resuelve buena parte del problema representado en la imposibilidad de acceder a su uso mediante títulos de propiedad. La Ley 160 de 1994 para hacer reforma agraria mediante un supuesto funcionamiento del mercado de tierras, fue un remedio de este último. Existen otras formas de acceder al uso del suelo con titularidades distintas a la propiedad. Hoy, como ayer, no se nota ningún interés de la élite dominante colombiana en hacer reforma agraria, digna de tal nombre. A diferencia del pasado, quizá haya que esperar al momento en que se constate la existencia de un serio problema urbano, y entonces en ese momento sí resulte viable la reforma agraria.

Hemos señalado cómo el nivel de tributación es casi inexistente para el latifundio, especialmente para aquel que ha tomado las mejores tierras y las ha sustraído del uso agrícola, tal como ha venido ocurriendo con la inversión de tipo especulativo en tierras por parte del narcotráfico, y se ha mostrado que el cambio de los precios relativos a favor de los bienes *no transables* como la tierra, presionó la revaluación del peso en los años noventa (1992-1998) y, con ello, cambió el patrón de uso del suelo en detrimento de su uso agrícola. La estructura de la tenencia de la tierra a favor de la gran propiedad territorial de un lado y la atomización en microfundios, del otro lado, continuaban siendo la gran barrera estructural para el despeque del campo. Su remoción, fortaleciendo la mediana propiedad, daría lugar a un proceso de *reforma rural* aún inexistente en Colombia, perspectiva planteada por A. Machado. Como es sabido, hasta el presente el Incora ha estado más comprometido con un proceso de “rurización rural” —como lo llamara R. Sandilands hace más de treinta años— que con cualquier otra cosa.

CONCLUSIÓN

La perpetuación de la pobreza, en particular, está muy relacionada a la imposibilidad para gran parte de la población rural de acceder a activos productivos como la tierra. Si se considera que la propiedad privada no es la única forma de acceder a la tierra, otras formas de acceso a su uso pueden dar lugar a una *reforma rural*. En esta perspectiva, la tributación para castigar la

sustracción de las mejores tierras de su uso productivo es una herramienta poderosa.

La radicalidad de los sujetos sociales involucrados, la conformación de un movimiento social y político fuera de la tutela de los partidos históricos, como alternativa de poder, el papel reservado a los agentes económicos, el grado de acuerdo o desacuerdo en torno a la resolución de problemas fundamentales y la aceptación de reglas de juego para dirimir pacíficamente las controversias y sobre todo la visión estratégica de las élites dominantes, así como las características del modelo de acumulación de capital que éstas tengan, son las variables estratégicas que determinarán el rumbo futuro, bien de *reforma agraria*, de *reforma rural* o de mantenimiento temporal del *status quo*.

En la actual constelación de fuerzas sociales y políticas, las élites, están negadas a ese imperativo, a la necesidad de, en palabras de Fajardo, de “poner en marcha una política de reforma agraria como política de tierras y agricultura orientada a reorganizar el uso y la ocupación de los espacios rurales para lograr el bienestar de la población en términos de seguridad alimentaria y calidad de vida, en general.” [Fajardo 2002, 177]. La actual administración no parece tener las condiciones para hacer tributar a quienes han acaparado las mejores tierras, con fines especulativos. Mantener *ad infinitum* el *status quo* es imposible por cuanto la intensidad renovada de la migración campo-ciudad por la agudización del conflicto interno, ya genera tensiones de tal magnitud en las urbes¹⁷, al punto que en la búsqueda de solución al *problema urbano*, antes de que este estalle, habrá que volver los ojos al campo, bien para hacer reforma agraria o reforma rural, para atenuar esa atípica y creciente migración interna.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balcázar, Alvaro *et al.* 1998. *Del proteccionismo a la apertura: ¿el camino a la modernización agropecuaria?* Misión Rural, v. 1, IICA, TM Editores, Bogotá, septiembre.
- Balcázar, Alvaro. 2002. “Actualización de Misión Rural” (sin publicar).

17 El desempleo es uno de los principales problemas. Como consecuencia de la ‘transición demográfica’, la población madura en edad productiva (35-59 años), experimentó una tasa media anual de crecimiento del 4,16% entre 1995-2000, cuando la población total del país crecía al 1,89% en ese periodo [Gómez y Rengifo 1999, Cuadro 13, 360].

- Banco Mundial. 2000. *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000*, Washington D.C.
- Contraloría General de la República (CGR). 2001. *Políticas y desempeño del sector agropecuario*, Contraloría Delegada Sector Social, Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas, Informe 4, Bogotá.
- Corredor, Consuelo. 1999. "El problema de la pobreza: una reflexión conceptual", *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*, CINEP, Bogotá, marzo.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 1991. *Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Presidencia de la República, DNP, Bogotá.
- DNP 1998a. *La paz: el desafío para el desarrollo*, TM Editores, Bogotá, julio.
- DNP 1998b. "La descentralización, avances en salud y educación", *Cómo va la descentralización 1998*, *Planeación & Desarrollo*, n. 4, oct.-dic.
- DNP 2001a. *Coexistencia económica e indicadores sociales*, Sistema de Indicadores Socio-demográficos para Colombia (SISD), n. 30, Bogotá, diciembre.
- DNP 2001b. *Coexistencia económica e indicadores sociales*, Sistema de Indicadores Socio-demográficos para Colombia (SISD), n. 31, Bogotá, diciembre.
- Echavarría Olózaga, Hernán. 2002. "Reforma agraria: un asunto tributario", *Ambio Jurídico*, Bogotá, n. 20.
- Echeverri, Rafael y Ribero, María del Pilar. 2002. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, IICA-Corporación Latinoamericana Misión Rural.
- Estrada, Fernando. 1998. *Contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio sobre el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda y el derecho a la salud*, ILSA, Bogotá.
- Fajardo, Darío. 2002. *Para sembrar la paz hay que afijar la tierra*, Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), Universidad Nacional de Colombia.
- FAO. 2002. Segundo Seminario Latinoamericano para Periodistas, previo a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, junio 10-13 de 2002. Ver *El Tiempo*, lunes 20 de mayo, sección Económicas.
- Gómez, Alcides y Luz Marina Díaz. 1983. *La moderna esclavitud. Los indocumentados en Venezuela*, Fines-La Oveja Negra, Bogotá.
- Gómez, Alcides y Marra Duque. 1998. *Tras el velo de la pobreza. La pobreza rural en Colombia y los desafíos para el nuevo milenio*, Misión Rural, v. 3, IICA, TM Editores, Bogotá.

- Gómez, Alcides y Flérida Rengifo. 1999. "La dinámica de la migración colombiana a Venezuela en las últimas décadas", en Ramírez, Socorro y José María Cadenas (coord.) *Colombia-Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Central de Venezuela, IEPRI, SECAB, CAF, TM Editores, Bogotá.
- González, Jorge Iván y Óscar Arcos. 1994. "Eficiencia Económica y Distribución del Ingreso. Una reflexión crítica sobre la política social de la administración Gaviria", en Bernal, Jorge A. (Coord.) *Integración y equidad. Democracia, desarrollo y política social*, Viva la Ciudadanía, Bogotá.
- González, Jorge Iván. 1996. "La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia", *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, v. XV, n. 25.
- González, Jorge Iván. 1999. "Macroeconomía, volatilidad financiera y tasa de sacrificio en Colombia", *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, v. XVIII, n. 30.
- González, Jorge Iván. 2001. "Entre la sustitución de importaciones y la apertura", en *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Gabriel Missas (Ed.), Universidad Nacional de Colombia, 399-425.
- Heller, Agnes. 1997. "Tesis sobre la justicia social", *Estudios Ocasionales Cims*, Catedra Giro Angarita, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá, noviembre.
- Hollinger, Frank. 1999. "Del mercado de tierras al mercado de la reforma agraria", en Machado, Absalón y Ruth Suárez. (Coord.) *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable?* CEGA, IICA, TM Editores.
- Kalmanovitz, Salomón. 1998. "Desarrollo económico y social en Colombia", *Ensayo & Error*, año 3, n. 4, Bogotá, abril.
- Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*, Universidad Nacional de Colombia, Centro Editorial, Bogotá.
- Machado, Absalón. 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Ágora, Bogotá.
- Misas, Gabriel. 2002. *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Ediciones Anthropos, Bogotá, mayo.
- Misión Social. 1988. *Informe de desarrollo humano Colombia 1998*. DNP-PNUD, TM Editores, Bogotá, julio.

- Misión Social. 2000. *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999*. DNP-PNUD, TM Editores, Bogotá, mayo.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 1989. *El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano*, Nueva York.
- Palacios, Marco y Frank Safford. 2002. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Pérez, Luis Eduardo. 2002. "Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: Una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo", en *El desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad*. OIM, ASCUN, CODES, Universidad Nacional de Colombia y AFS Colombia, Bogotá.
- Puyana, Alicia y Rosemary Thorp. 1998. *Colombia: la economía política de las expectativas petroleras*. FLACSO-IEPRI, TM Editores, Bogotá.
- Rawls, John. 1997. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2a. ed. en español.
- Reyes Alejandro. 1999. "Geografía de la guerra", en *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, oct. 17.
- Salama, Pierre. 1999. *Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Salcedo, Damián. 1994. *Elección social y desigualdad económica*, Editorial Anthropos, Barcelona.
- Sarmiento, Alfredo y Jorge Iván González. 2000. *Reflexiones en torno a la distribución del ingreso, el crecimiento y el gasto público*. Misión Social, Bogotá.
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford University Press, New York.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Planeta, Bogotá.
- Thoumi, Francisco. 2002. *El imperio de la droga. Narcochajeta, economía y sociedad en los Andes*, IEPR, Planeta, Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Teoría y Política Económica. 1998. *Cuadernos de Economía*, v. XVII, n. 29, Bogotá, segundo semestre.
- Zuleta, Luis A. 1994. "Bases para un programa de desarrollo del sector agropecuario", en *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*, IICA-Fundagro-TM Editores, Bogotá.

CRISIS DEL CAFÉ Y EL DESARROLLO REGIONAL

Luis Ignacio Aguilar Zambrano*

Resumen

Aguilar, Luis Ignacio. "Crisis del café y el desarrollo regional", *Cuadernos de Economía*, v. xxii, n. 38, Bogotá, 2003, páginas 239-272

Este artículo describe y analiza la situación de precios internacionales del café y su impacto en el sector cafetero colombiano. Se plantea que con la forma tradicional de producción, el café ha dejado de ser rentable y se propone una nueva forma de entender el papel de sector cafetero en el desarrollo económico. El trabajo señala la importancia de la reorganización del sector cafetero en Colombia y centra su atención en la estructura de la propiedad y en la dotación de factores para que los productores sean más competitivos en el mercado internacional. Para un caso particular en un departamento colombiano, se describen en el trabajo las orientaciones de instituciones públicas y privadas hacia sectores diferentes al cafetero, cuyo objetivo es la mejora de las condiciones de vida de la población afectada.

Palabras clave: café, desarrollo económico, economía agrícola, ventaja competitiva, capital humano, comercio internacional. JEL: O130, F140, Q150, Q170

* Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia. Una primera versión de este trabajo formó parte del Contrato 0014, firmado entre la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB) y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, para una asesoría a la Gobernación de Caldas sobre los Distritos Agrindustriales y sus estrategias. El autor agradece los comentarios de los profesores Absalón Machado, José Guillermo García Isaza, y de un par evaluador anónimo que, con fiereza, mejoraron la versión final de este trabajo. Para comentarios y reproducción de este material comunicarse con el autor al correo: laguilan@bcatata.usc.unal.edu.co. Artículo recibido el 3 de marzo de 2003, y aprobado por Consejo Editorial el 31 de marzo de 2003.